SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Zugelassener kommunaler Träger" und "Arbeitsgemeinschaft": Untersuchungsfeld II, Implementations- und Governanceanalyse ; Abschlussbericht Mai 2008 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Fachhochschule Frankfurt am Main; infas - Institut für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. (2008). *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Zugelassener kommunaler Träger" und "Arbeitsgemeinschaft": Untersuchungsfeld II, Implementations- und Governanceanalyse ; Abschlussbericht Mai 2008 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F386). Frankfurt am Main. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-328829

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Abschlussbericht Mai 2008

an das

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“

Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse
Aktenzeichen IA2 – 020815

Projekt-Nr. 43/05

Fachhochschule Frankfurt am Main
University of Applied Sciences
Nibelungenplatz 1
60318 Frankfurt am Main

infas
Institut für angewandte Sozialwissenschaft
Friedrich-Wilhelm-Str. 18
53113 Bonn

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
10785 Berlin

Prof. Dr. Claus Reis
Geschäftsführender Direktor
Institut für Stadt- und Regionalentwicklung
Fachhochschule Frankfurt am Main
Nibelungenplatz 1
60318 Frankfurt am Main
Tel.: 069/1533-2649
Fax: 069/1533-3021
Mail: isr@fb4.fh-frankfurt.de

Beteiligte am Projektvorhaben

Fachhochschule Frankfurt am Main
ISR – Institut für Stadt- und Regionalentwicklung

Claus Reis, Monika Ludwig, Christian Kolbe, Winfried Köppler, Tina Hobusch, Lutz Wende, Andrea Vieth, Ron Reinmüller, Laura Reis

IAJ – Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe

Gerhard Christe

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH

Helmut Schröder, Jacob Steinwede, Bettina Bertram, Thorsten Brand, Anja Blum, Ralph Cramer, Susann Drya, Petra Knerr, Karen Marwinski, Stefan Schiel, Sylvia Schulte

Simma & Partner Consulting GmbH

Elmar Simma, Guido Hillebrand

WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Hugh Mosley, Petra Kaps, Frank Oschmiansky, Stefan Gründer, Mareike Ebach

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen I

Verzeichnis der Übersichten VI

Abkürzungsverzeichnis VIII

Zusammenfassung XII

1 Governanceanalyse XIII

2 Implementationsanalyse XV

3 Gesamtfazit XXXI

A Anlage, theoretisches Konzept und Datenbasis der Untersuchung .. 1

1 Hintergrund und Anlage der Untersuchung 2

2 Theoretisches Konzept der Untersuchung 4

2.1 Governanceanalyse 4

2.2 Die Produktion sozialer Dienstleistungen 5

2.3 „Produktionsmodelle“ im SGB II 7

3 Methodisches Vorgehen 8

4 Ausgewählte Strukturmerkmale der untersuchten 154 Standorte 13

B Governanceanalyse 16

1 Analyse der überregionalen Governancestrukturen zur Umsetzung des SGB II 17

1.1 Datenbasis 17

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen 18

1.3 Durch den Bund und die Bundesagentur für Arbeit gesetzte Governance-strukturen 22

1.3.1 Einleitung und Fragestellungen 22

1.3.2 Finanzielle Anreizstrukturen 22

1.3.2.1 Regeln zur Verteilung von Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln 23

1.3.2.2 Verteilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kommunen ... 25

1.3.2.3 Sonderprogramme des Bundes zur aktiven Arbeitsmarktpolitik 26

1.3.3 Aufsicht und Kontrolle ... 27
1.3.3.1 Kontrolle durch den Bundesrechnungshof ... 28
1.3.3.2 Kontrolle von ARGEn und gAw durch die Interne Revision der BA ... 29
1.3.3.3 Finanzkontrolle gegenüber zkT durch das BMAS ... 29
1.3.4 Prozedurale Governancestrukturen ... 30
1.3.4.1 Zielsteuerung ... 31
1.3.4.2 Statistik und Controlling ... 34
1.3.4.3 Organisations-, Verfahrens-, und fachliche Vorgaben ... 34
1.3.4.4 Regelungsstrukturen des Personaleinsatzes in der Grundsicherung ... 37
1.3.5 Information und Koordination ... 40
1.3.6 Zwischenfazit: Governancestrukturen durch den Bund ... 40
1.4 Durch die Bundesländer gesetzte Governancestrukturen ... 41
1.4.1 Einleitung und Fragestellungen ... 41
1.4.2 Landesrecht und Aufsichtspraxis ... 41
1.4.2.1 Rechtsformen der Grundsicherungseinrichtungen und Landesrecht ... 44
1.4.2.2 Heranziehung der Gemeinden und Landesrecht ... 46
1.4.3 Finanzielle Anreizstrukturen ... 46
1.4.3.1 Landesarbeitsmarktförderung ... 46
1.4.4 Informationsaustausch und Koordination ... 51
1.4.5 Zwischenfazit: Governancestrukturen durch die Bundesländer ... 53
1.5 Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände ... 53
1.5.1 Einleitung und Fragestellungen ... 53
1.5.2 Informationsaustausch und Beratung ... 54
1.5.3 Kennzahlenvergleich und Benchmarking für die zkT ... 56
1.5.4 Zwischenfazit Governancestrukturen durch die kommunalen Spitzenverbände 56

2 „Übergangsgeschichte“ und lokale Governance ... 57
2.1 Fragestellungen und Datenbasis ... 57
2.2 Die Rekonstruktion des organisatorischen Übergangs ins SGB II ... 57
2.2.1 Arbeitsgemeinschaften ... 57
2.2.1.1 Vorwiegend politisch motivierte Entscheidungen ... 57
2.2.1.2 ARGE als Resultat traditionell enger Zusammenarbeit ... 58
2.2.1.3 ARGE als Resultat fehlender beschäftigungspolitischer Tradition der Kommune 58
2.2.1.4 Pragmatische Entscheidung trotz vorhandener kommunaler beschäftigungspolitischer Tradition ... 59
2.2.2 Zugelassene kommunale Träger ... 59
2.2.2.1 Vorwiegend politisch motivierte Entscheidungen ... 59

2.2.2.2 Option als Fortführung bestehender beschäftigungspolitischer Strategien 60
2.2.2.3 Selbstbewusste „kleine Optierer“ 61
2.2.2.4 Option als „Wagnis“ 61
2.2.3 Die getrennte Aufgabenwahrnehmung 62
2.2.3.1 „Einvernehmliche“ getrennte Aufgabenwahrnehmung 62
2.2.3.2 Getrennte Aufgabenwahrnehmung als nicht zu Stande gekommene ARGE 63
2.2.4 Der Prozess der Entscheidungsfindung und lokale Governance 63
2.3 Muster lokaler Governance in den ersten beiden Jahren der Implementation des SGB II 64
2.3.1 Politische Einflüsse sind feststellbar 64
2.3.2 Einflüsse lokaler Netzwerke sind feststellbar 65
2.3.3 Es gibt keine feststellbaren Einflüsse 65
2.4 Zwischenfazit: Die Bedeutung lokaler Governance 66

C Implementationsanalyse 68

1 Organisatorische Steuerung der SGB II-Einrichtungen auf der lokalen Ebene .. 69
1.1 Lokale Steuerungs- und Organisationsstrukturen 69
1.1.1 Fragestellungen und Datenbasis 69
1.1.2 Lokale Steuerungsstrukturen 70
1.1.3 Steuerungskonflikte bei den ARGEn: „BA-Zentralismus“ und „Dezentralität“ 75
1.1.4 Die Wahrnehmung überregionaler Steuerungselemente im Herbst/Winter 2007/2008 77
1.1.5 Zwischenfazit 80
1.2 Zielsteuerung 81
1.2.1 Fragestellungen und Datenbasis 81
1.2.2 Zielvereinbarungen und Controlling als Mittel der Steuerung 81
1.2.2.1 Zielsteuerung in den ARGEn 81
1.2.2.2 Zielsteuerung bei den zugelassenen kommunalen Trägern 83
1.2.3 Geschäftspolitische Ziele 83
1.2.4 Die Organisation des Controllings 85
1.2.5 Inhalte und Datenbasis des Controllings 86
1.2.6 Interne Zielvereinbarungen und Rückmeldung an die Teams und Mitarbeiter-innen und Mitarbeiter 89
1.2.7 Zwischenfazit 90
1.3 Personaleinsatz, Aufgabenprofile und Erfahrungen von Fachkräften im -SGB II-Bereich 91
1.3.1 Fragestellungen und Datenbasis 91

1.3.2 Personaleinsatz ... 91
1.3.3 Aufgabenprofile und Arbeitsbedingungen der Fachkräfte im SGB II-Bereich ... 96
1.3.4 Qualifizierungsbedarfe ... 105
1.3.5 Zwischenfazit ... 107
1.4 Die Fachsoftware als Bestandteil der Steuerung ... 108
1.4.1 Fragestellungen und Datenbasis ... 108
1.4.2 Eingesetzte Fachsoftware für die Geschäftsprozesse ... 109
1.4.3 Schwierigkeiten im Datenaustausch ... 110
1.4.4 Funktions- und Folgeprobleme mit der Fachsoftware ... 111
1.4.5 Zwischenfazit ... 115
1.5 Komparative Analyse zu Verwaltungskosten ... 115
1.5.1 Fragestellungen und Datenbasis ... 115
1.5.2 Empirische Ergebnisse ... 116
1.5.3 Zwischenfazit ... 119

2 Die „Produktionsorganisation“ der Leistungsprozesse im SGB II ... 121
2.1 Die Ausgestaltung des Leistungsprozesse im SGB II ... 121
2.1.1 Fragestellungen und Datenbasis ... 121
2.1.2 Ansätze zur Standardisierung des Leistungsprozesses ... 122
2.1.3 Gestaltungsvarianten der zentralen Prozessschritte ... 125
2.1.3.1 Zugangssteuerung ... 126
2.1.3.2 Gewährung materieller Leistungen ... 130
2.1.3.3 Aktivierung ... 132
2.1.3.4 Arbeitsvermittlung ... 135
2.1.3.5 Eine Typologie von Leistungsprozessen ... 135
2.1.3.6 Exemplarische Analyse von Tätigkeitsprofilen ... 140
2.1.4 Leistungsprozesse für einzelne Zielgruppen, insbesondere für Frauen ... 144
2.1.5 Zwischenfazit ... 147
2.2 Bedarfsplanung ... 148
2.2.1 Fragestellungen und Datenbasis ... 149
2.2.2 Organisation der Bedarfsplanung bei den SGB II-Einrichtungen ... 149
2.2.3 „Flankierende Leistungen“ (§ 16, Abs. 2, Satz 2, Ziff. 1 bis 4 SGB II) ... 153
2.2.4 Zwischenfazit ... 155
2.3 Kooperation mit Dritten ... 156
2.3.1 Fragestellungen und Datenbasis ... 156
2.3.2 Die Bedeutung Dritter für die SGB II-Einrichtungen ... 156

2.3.3 Rechtliche Einbindung Dritter ... 157
2.3.4 Einkaufs- und Vergabepolitik ... 158
2.3.5 Inhaltliche Einbindung Dritter in den Leistungsprozess ... 159
2.3.6 Auslagerung von Kernprozessen ... 162
2.3.7 Zwischenfazit ... 165

3 Schnittstellen zwischen dem SGB II und verschiedenen Sozialgesetzbüchern ... 166
3.1 Datenbasis ... 166
3.2 Jugendliche zwischen SGB II, III und VIII ... 167
3.2.1 Einleitung und Fragestellungen ... 167
3.2.2 Ausbildungsvermittlung und Benachteiligtenförderung: Geschäftsprozesse und Organisationsvarianten ... 167
3.2.2.1 Ausbildungsvermittlung durch die SGB II-Einrichtung ... 168
3.2.2.2 Ausbildungsvermittlung bei der Arbeitsagentur ... 170
3.2.2.3 Ausbildungsvermittlung durch private Dritte ... 173
3.2.2.4 Modellvergleich Ausbildungsvermittlung ... 173
3.2.2.5 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen im Kontext des SGB II ... 175
3.2.3 Kooperation mit der kommunalen Jugendhilfe (SGB VIII) ... 176
3.2.4 Einbindung von Bundes- und Landessonderprogrammen ... 179
3.2.5 Zwischenfazit ... 181
3.3 Schnittstellen bei der Förderung und Vermittlung von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden (SGB II/III/IX) ... 182
3.3.1 Einleitung und Fragestellungen ... 182
3.3.2 Aufgabenverteilung zwischen SGB II-Einrichtungen und Arbeitsagenturen ... 183
3.3.3 Berufliche Ersteingliederung ... 185
3.3.4 Berufliche Wiedereingliederung ... 185
3.3.4.1 Zuständigkeiten und Ablaufprozesse ... 185
3.3.4.2 Auseinanderfallen von Prozess- und Leistungsverantwortung ... 187
3.3.4.3 Vermittlung durch SGB II-Einrichtungen, Agenturen, Integrationsfachdienste und weitere Dritte ... 188
3.3.4.4 Sonderprogramme des Bundes und der Länder ... 190
3.3.5 Zwischenfazit ... 190
3.4 Management von Übergängen vom SGB III ins SGB II ... 191
3.4.1 Fragestellungen ... 191
3.4.2 Vermeidung von Übergängen gefährdeter ALG-I-Empfängerinnen und -Empfängern ... 191
3.4.3 Übergabe von bisherigen Leistungsempfängern des SGB III in das SGB II ... 193

3.4.4 Planung, Finanzierung und Besetzung gemeinsamer Fördermaßnahmen der beiden Rechtskreise ... 194
3.4.5 Umgang mit Aufstockern ... 194
3.4.6 Zwischenfazit ... 196
3.5 Die gemeinsame Einigungsstelle ... 196
3.5.1 Zwischenfazit ... 199

4 Integrationsleistungen und Maßnahmeeinsatz ... 200
4.1 Vergleichende Analyse zur Kundensegmentierung und zu Integrationsstrategien ... 200
4.1.1 Fragestellungen und Datenbasis ... 200
4.1.2 Kundensegmentierung ... 200
4.1.3 Integrationsstrategien ... 203
4.1.4 Zwischenfazit ... 213
4.2 Arbeitsvermittlung ... 214
4.2.1 Fragestellungen und Datenbasis ... 214
4.2.2 Die stellenorientierte Arbeitsvermittlung ... 214
4.2.3 Die bewerberorientierte Vermittlung ... 218
4.2.4 Die Stellenakquisition und Vermittlung aus der Sicht der Betriebe ... 222
4.2.5 Zwischenfazit ... 227
4.3 Maßnahmen bei ARGEn und zkT ... 228
4.3.1 Fragestellungen und Datenbasis ... 228
4.3.2 Maßnahmeschwerpunkte der SGB II-Einrichtungen ... 230
4.3.3 Sonstige weitere Leistungen (SWL) ... 232
4.3.4 Überregionale und regionalspezifische Einflüsse ... 233
4.3.4.1 Überregionale Einflussfaktoren ... 233
4.3.4.2 Regionalspezifische Einflüsse ... 234
4.3.5 Genderaspekte bei der Entwicklung von Förderinstrumenten ... 237
4.3.6 Zwischenfazit ... 238
4.4 Maßnahmedurchführung durch beauftragte Träger ... 239
4.4.1 Fragestellungen und Datenbasis ... 239
4.4.2 Maßnahmedurchführungen aus Perspektive der Maßnahmeträgerebene ... 240
4.4.3 Kooperationsbeziehungen und Qualitätsmanagement ... 244
4.4.4 Zwischenfazit ... 247

5 Integrationsleistungen: Einzelfallsteuerung ... 249
5.1 „Aktivierung“ in der Diskussion ... 249

5.2 Fallbeobachtungen in der 6c-Evaluation 251
5.3 Die Umsetzung von Aktivierung im lokalen Vergleich – Ergebnisse der Fallbeobachtungen 253
5.3.1 Dienstleistungsprofile im Leistungsprozess 253
5.3.2 Sozialstruktur und Problemlagen der Kundinnen und Kunden 255
5.3.3 Beruflicher Hintergrund der Fachkräfte 258
5.3.4 Erstgespräche im Überblick 261
5.3.5 Kundenberatung und -profiling 267
5.3.6 Integrationsmaßnahmen im Einzelfall 270
5.3.7 Stellensuche und Stellenvermittlung 275
5.3.8 „Fördern und Fordern“ in der Eingliederungsvereinbarung 277
5.4 Zwischenfazit 282

D Zusammenfassende Schlussfolgerungen 284

1 Governanceanalyse 285

2 Implementationsanalyse 287

3 Gesamtfazit 303

Literaturverzeichnis 305

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung A.2.2-1: Die „Produktion“ von Leistungen nach dem SGB II 6
Abbildung B.1.2-1: Governancestrukturen bei zugelassenen kommunalen Trägern 20
Abbildung B.1.2-2: Governancestrukturen bei Arbeitsgemeinschaften 21
Abbildung B.1.2-3: Governancestrukturen bei getrennter Aufgabenwahrnehmung 21
Abbildung B.1.4-1: Häufigkeit des Einsatzes von Aufsichtsmitteln durch die Bundesländer 43
Abbildung B.1.4-2: Bedeutung von Landesarbeitsmarktprogrammen 50
Abbildung B.1.4-3: Koordinationsnetzwerke zur Umsetzung des SGB II in den Bundesländern 51
Abbildung B.1.5-1: Häufigkeit des Informationsbezuges 54
Abbildung B.1.5-2: Häufigkeit der Informationsweitergabe und des Informationsbezuges an bzw. von kommunalen Spitzenverbänden 55
Abbildung B.2.2-1: Gründe ARGE oder Option zu wählen 62
Abbildung B.2.3-1: Aktuelle lokale Governance 66
Abbildung C.1.1-1: Möglichkeit zur Ausübung der Fachaufsicht 73
Abbildung C.1.1-2: Möglichkeit zur Ausübung der Dienstaufsicht 74
Abbildung C.1.1-3: Recht eigenes Personal einzustellen bei ARGEn 75
Abbildung C.1.1-4: Lokale Steuerung im ARGE-Modell: Eine Synopse von Positionen .. 76
Abbildung C.1.1-5: Einflüsse von überregionalen Vorgaben und Steuerungselementen auf die Arbeit der SGB II-Einrichtungen: Aussagen von Geschäftsführungen/Amtsleitungen im Herbst/Winter 2007/2008 78
Abbildung C.1.1-6: Bereiche, in denen das Land bei SGB II-Einrichtungen Prüfaktivitäten ausgeführt hat: Aussagen von Geschäftsführungen/ Amtsleitungen im Herbst/Winter 2007/2008..... 79
Abbildung C.1.2-1: Geschäftspolitische Zielsetzungen der SGB II-Einrichtungen..... 84
Abbildung C.1.2-2: Zentrale Steuerungsinformationen aus der Sicht der Amtsleitungen/ Geschäftsführungen..... 87
Abbildung C.1.2-3: Bedeutung des BA-Controllings (ARGEN)/der BA-Statistik (zkT) für die interne Steuerung der Einrichtung 88
Abbildung C.1.2-4: Bedeutung des interregionalen Kennziffernvergleichs für die interne Steuerung der Einrichtung 89
Abbildung C.1.3-1: Personal der Aufgabenbereiche nach dienstrechtlicher Zugehörigkeit (zkT/Vergleichs-ARGEn)..... 92
Abbildung C.1.3-2: Personal der Aufgabenbereiche nach dienstrechtlicher Zugehörigkeit (gAw/Stadt-ARGEn/Kreis-ARGEn) 93
Abbildung C.1.3-3: Anteil befristeter Stellen nach Aufgabenbereichen 94
Abbildung C.1.3-4: Aufgabenprofile der Fachkräfte (zkT/Vergleichs-ARGEn) I 97
Abbildung C.1.3-5: Aufgabenprofile der Fachkräfte (zkT/Vergleichs-ARGEn) II 98

Abbildung C.1.3-6: Aufgabenprofile der Fachkräfte (zkT/Vergleichs-ARGEn) III 98
Abbildung C.1.3-7: Bewertung der verfügbaren Zeit für Erst- und Folgegespräche 103
Abbildung C.1.3-8: Bewertung der eigenen Ermessensspielräume 103
Abbildung C.1.3-9: Bewertung des persönlichen Arbeitsumfeldes durch die Fachkräfte . 104
Abbildung C.1.3-10: Bereiche mit besonderem Qualifizierungsbedarf 106
Abbildung C.1.3-11: Konkrete Qualifizierungsbedarfe 106
Abbildung C.1.3-12: Vergehen zur Deckung des Qualifizierungsbedarfs 107
Abbildung C.1.4-1: Bewertung der hauptsächlich verwendeten Leistungs- und Vermittlungssoftware I 113
Abbildung C.1.4-2: Bewertung der hauptsächlich verwendeten Leistungs- und Vermittlungssoftware II 114
Abbildung C.1.5-1: Die Höhe der Verwaltungshaushalte der SGB II-Einrichtungen im Jahre 2006 nach Formen der Aufgabenwahrnehmung 117
Abbildung C.1.5-2: Kommunale Finanzierungsanteile an der Verwaltungskosten bei den SGB II-Einrichtungen in 2006 und 2007 119
Abbildung C.2.1-1: Existenz von verbindlichen Regeln und Standards für einzelne Leistungsbereiche 123
Abbildung C.2.1-2: Formen der Erfolgskontrolle – Geschäftsleitungen 124
Abbildung C.2.1-3: Formen der Erfolgskontrolle im Bereich Aktivierung/Vermittlung 125
Abbildung C.2.1-4: Varianten der Eingangszone 2006 127
Abbildung C.2.1-5: Sofortangebote für einen größeren Personenkreis als er im § 15a SGB II definiert ist 128
Abbildung C.2.1-6: Formen der Implementation des § 15a SGB II 130
Abbildung C.2.1-7: Die Bedeutung des Fallmanagements 134
Abbildung C.2.1-8: Typ A – spezialisierter Ansatz 136
Abbildung C.2.1-9: Typ B – teilspezialisierter Ansatz 137
Abbildung C.2.1-10: Typ C – teilspezialisierter Ansatz bei Integration von Leistungssachbearbeitung 138
Abbildung C.2.1-11: Typ D – Integration aller Prozessschritte 139
Abbildung C.2.1-12: Verteilung der Organisationstypen auf die Formen der Aufgabenwahrnehmung 2007 139
Abbildung C.2.1-13: Quantitative Verteilung zentraler Aufgabenbereiche in Prozent des jährlichen Gesamtaufwandes 143
Abbildung C.2.1-14: Handlungsziele für alleinerziehende Mütter mit Kindern unter drei Jahren 145
Abbildung C.2.1-15: Handlungsziele für alleinerziehende Mütter mit Kindern über drei Jahren 146
Abbildung C.2.1-16: Anzahl spezieller Angebote für Frauen 147
Abbildung C.2.2-1: Ausgestaltung der Maßnahmeplanung 149

Abbildung C.2.2-2: Organisation der Angebotssteuerung 150
Abbildung C.2.2-3: Einfluss der Fachkräfte auf Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 1 SGB II 152
Abbildung C.2.2-4: Einfluss der Fachkräfte auf Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 2, Satz 1 SGB II 152
Abbildung C.2.2-5: Einfluss der Fachkräfte auf Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 3 SGB II 153
Abbildung C.2.2-6: Beteiligung der SGB II-Träger bei der Planung und Steuerung der Kinderbetreuungsangebote..... 155
Abbildung C.2.3-1: Einkaufspolitik nach Aufgabenwahrnehmung 158
Abbildung C.2.3-2: Vergabepolitik nach Aufgabenwahrnehmung 159
Abbildung C.2.3-3: Von Dritten erledigte Maßnahmen bzw. unterstützende Leistungen . 160
Abbildung C.2.3-4: Form der Einbindung Dritter in den Leistungsprozess nach § 16,1 Abs. 1 SGB II 161
Abbildung C.2.3-5: Form der Einbindung Dritter in den Leistungsprozess nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II 162
Abbildung C.2.3-6: Auslagerung von Kernprozessen an Dritte 163
Abbildung C.2.3-7: Institutionen, an die Kernprozesse ausgelagert werden 164
Abbildung C.2.3-8: Art der an Dritte ausgelagerten Kernprozesse..... 165
Abbildung C.3.2-1: Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung nach dem SGB II – Ausbildungsvermittlung durch SGB II-Einrichtung 169
Abbildung C.3.2-2: Ausbildungsvermittlung und Benachteiligtenförderung nach dem SGB II – Ausbildungsvermittlung durch die Arbeitsagentur-..... 171
Abbildung C.3.2-3: Beteiligung der Arbeitsagentur und Dritter an der Ausbildungs-vermittlung im SGB II (2006 und 2007)..... 174
Abbildung C.3.2-4: Kooperation in lokalen Netzwerken SGB II/III/VIII..... 178
Abbildung C.4.1-1: Klientengruppen von Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, pAp bei zugelassenen kommunalen Trägern und Vergleichs-ARGEn..... 201
Abbildung C.4.1-2: Klientengruppen von Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, pAp bei getrennten Aufgabenwahrnehmungen, Stadt und Kreis-ARGEn . 201
Abbildung C.4.1-3: Bewertung des jeweils angewendeten Kundensegmentierungs-konzepts..... 203
Abbildung C.4.1-4: Funktion der Eingliederungsvereinbarung 204
Abbildung C.4.1-5: Zeitpunkt des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung (Herbst/Winter 2006/2007)..... 206
Abbildung C.4.1-6: Klientengruppen ohne Eingliederungsvereinbarung (Herbst/Winter 2006/2007)..... 207
Abbildung C.4.1-7: Änderung im Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen seit Herbst/Winter 2006/2007 208
Abbildung C.4.1-8: Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen 209
Abbildung C.4.1-9: Häufigkeit des Einsatzes von Maßnahmen zur Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 209

Abbildung C.4.1-10: Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen zur Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 210
Abbildung C.4.1-11: Ziele des Einsatzes von Arbeitsgelegenheiten in der MAE-Variante . 211
Abbildung C.4.1-12: Bewertung der Verfügbarkeit flankierender Leistungen (Fachkräfte). 212
Abbildung C.4.2-1: Durchführung der stellenorientierten Vermittlung 218
Abbildung C.4.2-2: Durchführung der bewerberorientierten Vermittlung 219
Abbildung C.4.2-3: Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeberservice der Agentur für Arbeit 220
Abbildung C.4.2-4: Zugriffsmöglichkeit der SGB II-Einrichtungen auf Stellen der Agentur für Arbeit 221
Abbildung C.4.2-5: Zugriffsmöglichkeiten der Agentur für Arbeit auf Stellen der SGB II-Einrichtungen 222
Abbildung C.4.3-1: „Sonstige weitere Leistungen zur Eingliederung“ (SWL) 233
Abbildung C.4.3-2: Der Einfluss der Landespolitik 234
Abbildung C.4.3-3: Bewertung der Förderinstrumente für die Aktivierung von Frauen 238
Abbildung C.4.4-1: Angaben von Maßnahmeträgern, dass entsprechende Maßnahmen im SGB II-Bereich zwischen Sommer 2005 und Sommer 2007 durch geführt wurden 240
Abbildung C.4.4-2: Veränderung der Bedeutung von Maßnahmeangeboten im SGB II-Bereich zwischen Ende 2004 und Ende 2007 (Darstellung aus Sicht der Maßnahmeträger) 241
Abbildung C.4.4-3: Maßnahmeelemente, die Maßnahmeträger Ende 2007 im SGB II-Bereich in ihrem Angebot abdeckten 242
Abbildung C.4.4-4: Die Bedeutung von Kundengruppen, auf die sich Ende 2007 Angebote der Maßnahmeträger im SGB II-Bereich richteten (Darstellung für Standorte zugelassener kommunaler Träger und Vergeichs-ARGEn) 243
Abbildung C.4.4-5: Bekanntheit der Bedarfs-, Maßnahme- oder Bildungszielplanungen örtlicher SGB II-Einrichtungen für das Jahr 2007 und Beteiligung der Maßnahmeträger daran 244
Abbildung C.4.4-6: Vermittlungsvorschläge durch örtliche SGB II-Einrichtungen an Hilfebedürftige parallel zu Maßnahmedurchführungen durch die Maßnahmeträger (Darstellung der Maßnahmeträger) 246
Abbildung C.4.4-7: Bedeutung von Qualitätsprüfungen durch örtliche SGB II-Einrichtungen (in 2007) nach Auskunft der Maßnahmeträger (Darstellung für Standorte zugelassener kommunaler Träger von Vergleichs-ARGEn bei Maßnahmen nach § 16(1) SGB II und § 16(3) SGB II) 247
Abbildung C.5-1: Dauer eines Erstgesprächs (Minuten, n=178) 263
Abbildung C.5-2: Hauptthemen im Erstgespräch (Minuten, n=178) 265
Abbildung C.5-3: Einzelthemen im Profiling (Minuten, n=177) 269
Abbildung C.5-4: Maßnahmen im Erstgespräch (Minuten, n=166) 273

Abbildung C.5-5: Ausgewählte Problemlagen und der Einsatz von „flankierenden Leistungen“ 274
Abbildung C.5-6: Stellensuche im Erstgespräch (Minuten, n=152) 276
Abbildung C.5-7: Eingliederungsvereinbarung, Pflichten, Sanktionen (Minuten, n=104) 279

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht A.3-1:	Methodische Grundlagen / Basis der Governanceanalyse	9
Übersicht A.3-2:	Methodische Grundlagen / Basis der Implementationsanalyse I	10
Übersicht A.3-3:	Methodische Grundlagen / Basis der Implementationsanalyse II	12
Übersicht A.4-1:	Ausgewählte Strukturmerkmale für die Standortstichprobe (nach Form der Aufgabenwahrnehmung, Angaben in Spaltenprozent, gerundet)	14
Übersicht B.1.3-1:	Prozentualer Anteil zusätzlicher Fördermittel zum EGT	27
Übersicht B.1.3-2:	Orientierungswerte, Angebotswerte und Zielwerte des Kontraktes im Zielsteuerungsprozess 2007 und 2008 (in Prozent)	33
Übersicht B.1.4-1:	Aufsichtsregeln für die Bundesländer	42
Übersicht B.1.4-2:	Häufigkeit von ausgeübter Aufsicht durch die Bundesländer in speziellen Themengebieten in den Jahren 2006 und 2007	42
Übersicht B.1.4-3:	Arbeitsmarktprogramme der Länder in den Jahren 2006 und 2007	47
Übersicht B.1.4-4:	Ziele der ESF-Programme der Bundesländer 2007-2013	48
Übersicht B.1.4-5:	Häufigkeit von Themen bei Informationsveranstaltungen der Bundesländer	52
Übersicht C.1.1-1:	Ausgewählte Steuerungsmerkmale bei zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn (2005 bis Herbst 2007)	71
Übersicht C.1.1-2:	Beiräte und Funktion bei den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung (absolute Zahlen)	72
Übersicht C.1.1-3:	Bereiche, in denen das Land bei SGB II-Einrichtungen Prüfaktivitäten ausgeführt hat: Aussagen von Geschäftsführungen/ Amtsleitungen im Herbst/Winter 2007/2008 nach Bundesländern	80
Übersicht C.1.2-1:	Abschluss von internen Zielvereinbarungen	90
Übersicht C.1.3-1:	Anteil befristeter Stellen bei den SGB II-Einrichtungen (Auswertung auf Basis von 139 Trägern)	94
Übersicht C.1.3-2:	Geschätzte Personalfluktuation seit Einführung des SGB II	95
Übersicht C.1.3-3:	Anteil weiblichen Personals in des SGB II-Einrichtungen	96
Übersicht C.1.3-4:	Faktische Betreuungsrelation in der Leistungsgewährung (BGs pro Fachkraft)	100
Übersicht C.1.3-5:	Reale Betreuungssituation in der Aktivierung/Vermittlung (eHbs pro Fachkraft)	101
Übersicht C.1.3-6:	Reale Betreuungssituation in der Aktivierung/Vermittlung von Jugendlichen (eHb U 25 pro Fachkraft)	101
Übersicht C.1.4-1:	Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verwendete Vermittlungs- und Leistungssoftware	110
Übersicht C.1.5-1:	Berücksichtigung von Verwaltungsbereichen bei der Abrechnung kommunaler Verwaltungskosten in 2006. Absolute Angaben für 46 zugelassene kommunale Träger und 55 Vergleichs-ARGEn	118
Übersicht C.2.1-1:	Quantitative Verteilung zentraler Aufgabenbereiche	142

Übersicht C.3.5-1: Erwerbsfähigkeit von Hilfebedürftigen ... 198
Übersicht C.4.1-1: Anteil Klienten mit Eingliederungsvereinbarung – Einschätzung der Fachkräfte ... 205
Übersicht C.4.1-2: Bewertung der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung nach Region ... 213
Übersicht C.4.2-1: Gemeinsamer Arbeitgeberservice mit der Agentur für Arbeit ... 216
Übersicht C.4.2-2: Kontaktaufnahme zur SGB II-Einrichtung durch Betriebe der Region 223
Übersicht C.4.2-3: Kontaktaufnahme bei Betrieben der Region durch die SGB II-Einrichtung ... 225
Übersicht C.4.2-4: Bearbeitung von Vermittlungsanliegen durch die SGB II-Einrichtung 226
Übersicht C.4.3-1: Maßnahmeschwerpunkte nach den Daten von Untersuchungsfeld 2 231
Übersicht C.4.3-2: Maßnahmeschwerpunkte nach den Daten der BA ... 231
Übersicht C.4.3-3: Regionale Einflüsse auf die Maßnahmepolitik der SGB II-Einrichtungen ... 236
Übersicht C.4.3-4: Maßnahmeeinsatz bei weiblichen und männlichen Geschäftsführungen ... 237
Übersicht C.5-1: Dienstleistungsprofile an den Standorten der Fallbeobachtung ... 254
Übersicht C.5-2: Sozialstruktur der Kundinnen und Kunden (n=178) ... 256
Übersicht C.5-3: Problemlagen der Kundinnen und Kunden (n=102) ... 257
Übersicht C.5-4: Struktur der Fachkräfte (n=133) ... 259
Übersicht C.5-5: Haupt- und Unterthemen in der Auswertung ... 262
Übersicht C.5-6: Einzelthemen im Profiling (Nennungen, n=177) ... 268
Übersicht C.5-7: Einzelmaßnahmen im Erstgespräch (Nennungen, n=166) ... 272
Übersicht C.5-8: Besprechung der Eingliederungsvereinbarung im Einzelfall (n=178) 278
Übersicht C.5-9: „Förderung und Fordern“ in der Eingliederungsvereinbarung (n=104) 281
Übersicht D.1-1: Zentrale Governancestrukturen des SGB II bei den Formen der Aufgabenwahrnehmung ... 286
Übersicht D.2-1: Vergleich der Steuerungsmuster und des Controllings ... 290
Übersicht D.2-2: Vergleich zentraler Ressourcen ... 291
Übersicht D.2-3: Vergleich der Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ... 294
Übersicht D.2-4: Vergleich der Interventionsstrategien ... 297
Übersicht D.2-5: Übersicht der Aktivierungsmuster (im Erstgespräch) ... 298
Übersicht D.2-6: Schnittstellen zwischen dem SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern ... 301

Abkürzungsverzeichnis

A2LL	Software der BA zur Bearbeitung der Anträge für Arbeitslosengeld II
AA	Arbeitsagentur/-en
abH	ausbildungsbegleitende Hilfen nach § 240 ff. SGB III
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs.	Absatz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGH	Arbeitsgelegenheit nach § 16 Abs. 3 SGB II (auch MAE, Zusatzjob, Ein-Euro-Job)
AGS	Arbeitgeberservice
ALG (I, II)	Arbeitslosengeld (1, 2)
Alhi	Arbeitslosenhilfe
ARGE, -n	Arbeitsgemeinschaft/en nach § 44b SGB III
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
AuV	Ausbildungsvermittlung
AV	Arbeitsvermittler
B	Berlin
BA	Bundesagentur für Arbeit
baE	außerbetriebliche Ausbildung nach § 241 SGB III
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BB	Berufsberater/Berufsberatung
BfdH	Beauftragter für den Haushalt
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGJ	Berufsgrundschuljahr
BKZ	Berufskennziffern
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (heute BMAS)
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BRH	Bundesrechnungshof
BSG	Bundessozialgericht
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme nach § 61 SGB III
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVJ	Berufsvorbereitendes Jahr

BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CoArb	Computerunterstützte Arbeitsvermittlung
CoBer	Computerunterstützte Betriebsdatenbank
CoLei	Computerunterstützte Leistungsgewährung
CoLei/ZND	Zahlungsnachweisdatei
COMPAS	Computerunterstütztes Ausbildungsvermittlungs-System der BA
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DLT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EGT	Eingliederungstitel
EGV	Eingliederungsvereinbarung
EGZ	Eingliederungszuschuss
eHb	Erwerbsfähige Hilfeberechtigte bzw. Hilfeberechtigter
EQJ	Einstiegsqualifizierung für Jugendliche (Bundessonderprogramm)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EZ	Eingangszone
FM	Fallmanagerinnen und Fallmanager
FbW	Förderung berufliche Weiterbildung
FEG	SGB II-Fortentwicklungsgesetz
FINAS	Finanz-Anwender-System (IT-Fachverfahren zur Mittelbewirtschaftung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen)
FIS	Führungsinformationssystem
Ganzil	Ganzheitliche Integrationsleistungen (Förderprogramm der BA)
gAw	Getrennte Aufgabenwahrnehmung
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GF	Geschäftsführer/in SGB II-Einheit
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsführer/in operativ der Arbeitsagentur
GSt.	Geschäftsstelle
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HEGA	Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung der BA
HH	Hansestadt Hamburg
HKR-Verfahren	Haushalts-, Kassen-, Rechnungswesen - Verfahren zur Mittelbewirtschaftung des SGB II zwischen Bund und Trägern
HzA	Hilfe zur Arbeit

IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAT	Institut für Arbeit und Technik
IFD	Integrationsfachdienst
Infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
ISR	Institut für Stadt- und Regionalentwicklung
IT	Informationstechnologie
JUMP	Jugendsonderprogramm „JUgend Mit Perspektive“
KdU	Kosten der Unterkunft
KFA	Kommunaler Finanzierungsanteil
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz (alt, heute SGB VIII)
KMU	Klein- und mittelständische Unternehmen
KuZ	BA-Kundenzentrum
KV	Krankenversicherung
KW	Kalenderwoche
LKZ	Lohnkostenzuschuss
LPK	Lehr- und Praxiskommentar zu den Sozialgesetzbüchern
LRH	Landesrechnungshof
LZA	Langzeitarbeitslose, Langzeitarbeitslosigkeit
MA	Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
MAE	Mehraufwandsentschädigung, vgl. AGH
MoZArT	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
OGP	Organisations- und Geschäftsverteilungsplan (der BA)
pAp	Persönliche(r) Ansprechpartner nach SGB II
PDL	Personaldienstleister
ProSoz	Software der Optionskommunen für Leistungsgewährung und Fallmanagement
PSA	Personal-Service-Agentur
RD	Regionaldirektion
Reha	Rehabilitation
REZ	Regionales Einkaufszentrum der BA
RP	Rheinland Pfalz
rsp.	respektive
RV	Rentenversicherung

SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SD	Sozialdezernent
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
SteA	Stellenangebot
SWL	Sonstige weitere Leistungen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II)
TH	Thüringen
TL	Teamleiter/in
TM	Trainingsmaßnahme
TN	Teilnehmer
TV	Trägerversammlung
TV-BA	Tarifvertrag für die Bundesagentur für Arbeit
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
U 25	Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren
UF (1-4)	Untersuchungsfeld der Evaluation
VAM	Virtueller Arbeitsmarkt der BA
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem der BA (Nachfolgesystem von CoArb)
VG	Vorsitzende/r der Geschäftsführung der AA
VGS	Vermittlungsgutschein (§ 421g SGB III)
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Ziel (1, 2 oder 3)	Förderregionen der EU
zkT	Zugelassene kommunale Träger nach § 6a und b SGB II

Zusammenfassung

Seit dem 1. Januar 2005 ist das Zweite Sozialgesetzbuch SGB II in Kraft. Mit seiner Durchführung sind die Agenturen für Arbeit und die Kommunen beauftragt. Die Agenturen sind für die materiellen und die aktivierenden Leistungen zuständig, die Kommunen für die Kosten der Unterkunft und die ergänzenden Leistungen (Sucht-, Schuldner-, psychosoziale Beratung, Kinderbetreuung). Im Regelfall bilden beide Träger eine Arbeitsgemeinschaft (§ 44b SGB II) der beiden Träger (ARGE).

Nach erheblichen politischen Differenzen über die Trägerschaft des SGB II wurde im parlamentarischen Vermittlungsverfahren von Bundestag und Bundesrat mit dem SGB II auch eine „Experimentierklausel" verabschiedet. Im Rahmen eines bis Ende 2010 befristeten Versuchs eröffnet dieser Passus 69 kommunalen Trägern die Option, als alleiniger Leistungsträger zu fungieren. Diese zugelassenen kommunalen Träger (zkT) führen neben den oben genannten originären kommunalen Leistungen auch sämtliche anderen Leistungen nach dem SGB II durch. Der Versuch wird als Wettbewerb um die effektivste Form der Gestaltung von Eingliederungsleistungen verstanden. „Die Erprobung ist insbesondere auf alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet" (§ 6a Abs. 1 Satz 2 SGB II). Der Gesetzgeber hat deshalb die Experimentierklausel mit der Auflage einer Evaluation verbunden (§ 6c SGB II). Diese wird von vier Untersuchungsfeldern durchgeführt. Das Untersuchungsfeld 2 hatte den Auftrag, die Umsetzung des SGB II in der Praxis der regionalen SGB II-Einrichtungen zu untersuchen (Implementationsanalyse). Diese Untersuchung ist eingebettet in eine Analyse der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, in denen sich die Umsetzung der lokalen Träger bewegt (Governanceanalyse).

Beide Untersuchungsbestandteile haben eine Fülle von Ergebnissen gesammelt, die im Rahmen dieses Abschlussberichts vorgestellt wurden. Die vergleichenden Befunde zeigen, dass es zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten gibt. In einem komparativen Vergleich werden in den folgenden Abschnitten diese Befunde zusammenfassend gegenüber gestellt und Schlussfolgerungen gezogen.

1 Governanceanalyse

Die überregionalen Governancestrukturen wurden vergleichend für die drei existierenden Formen der Aufgabenwahrnehmung untersucht. Dabei zeigt sich, dass sich die zugelassenen kommunalen Träger und die ARGEn in wesentlichen Strukturmerkmalen unterscheiden: in den Aufsichtsregeln, bei der Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für die jeweiligen Leistungen des Bundes und der Kommunen und in der Verbindlichkeit prozeduraler Verfahrens- und Organisationsvorgaben durch überregionale Akteure. Die wichtigsten Unterschiede können der folgenden Übersicht entnommen werden, in der auch die Strukturen der getrennten Aufgabenwahrnehmung zum Vergleich dargestellt werden.

Übersicht 1-1: Zentrale Governancestrukturen des SGB II bei den Formen der Aufgabenwahrnehmung

	Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	Zugelassene kommunale Träger (zkT)	Getrennte Aufgabenwahrnehmung (gAw)
Aufsicht durch BMAS für Bundesleistungen (hierarchische Steuerung durch den Bund)	Hoch, da Rechts- und Fachaufsicht; direkter Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung, aber lokale Verhandlungen in Trägerversammlung („Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“)	Keine, da keine Aufsichtsrechte des Bundes; nur Prüfkompetenz des BRH bzgl. Ordnungsmäßigkeit der Leistungsgewährung und Finanzkontrolle durch BMAS	Sehr hoch, da Rechts- und Fachaufsicht und direkter Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung-Bereichsleitung SGB II
Aufsicht durch die Länder (hierarchische Steuerung durch die Länder)	Gering, nur Aufsicht über ARGE als Organisation; Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II	Mittel, da Rechtsaufsicht über alle Leistungen (Ausnahme NW und BY Fachaufsicht); Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II	Sehr gering, nur Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II
Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für Leistungen des SGB II in Trägerschaft des Bundes	Mittel, da zwar Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung, aber lokaler Aushandlungsprozess zwischen Agentur und Kommune; BfdH kann intervenieren, wenn Bundesmittel nicht ordnungsgemäß eingesetzt werden	Gering, da Auseinanderfallen von Finanzierungsverantwortung des Bundes und Aufgabenverantwortung der Kommunen; struktureller Anreiz, kommunale haushaltspolitische Vorteile zu Lasten des Bundes zu nutzen; aufwändige ex-post-Kontrolle durch BRH und BMAS; grundgesetzliche Basis der Finanzierung ist Artikel 106 Abs. 8 GG	Sehr hoch, da mit Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung die BA für diese Leistungen verantwortlich ist
Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für Leistungen des SGB II in Trägerschaft der Kommune	Mittel, da strategischer Einfluss der Kommune in Verhandlungen mit der Agentur zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Förderung zur Reduktion passiver Leistungen, nachrangige Anrechnung von Einkommen/Vermögen auf KdU; Kooperation bei flankierenden kommunalen Leistungen relativ leicht möglich	Hoch, da strategische Eigenverantwortung der Kommune beim Einsatz flankierender kommunaler Leistungen und arbeitsmarktpolitischer Förderung des Bundes zur Reduktion der passiven Leistungen; aber auch hier nachrangige Anrechnung von Einkommen/Vermögen auf KdU von Bund durchgesetzt	Gering, wegen fehlenden strategischen Einflusses der Kommune, wegen des Verfahrens zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf KdU, die so nicht durch die Kommune steuerbar sind. Flankierende kommunale Leistungen ohne gegenseitige Kooperationsbereitschaft relativ schwer zu koordinieren
Akquisition von Drittmitteln	Mittel	Hoch	Gering
Organisations- und Verfahrensvorgaben seitens des Bundes	Hoch, teilweise bindend; Rahmenvereinbarung soll bei Einhaltung von Mindeststandards lokale Flexibilität ermöglichen	Sehr gering; Mindeststandards für das Verfahren zum Finanztransfer	Sehr hoch, mehrheitlich bindend mit geringstem lokalen Handlungsspielraum
Einbindung in bundeseinheitliche Zielsteuerung	Hoch	Keine	Sehr hoch
Einbindung in bundeseinheitliches Controlling	Hoch	Keine	Hoch

Wichtigste Informationsquellen für die Einrichtungen	1. BA 2. LAG ARGE-Geschäftsführer 3. Gerichtsentscheidungen und Kommunalpolitik/-verwaltung	1. Kommunale Spitzenverbände 2. Landesministerien/-politik 3. Bundesministerien	1. BA 2. Rechnungshöfe 3. Gerichtsentscheidungen und Kommunalpolitik/-verwaltung

Datenbasis: Erhebungen der Governanceanalyse
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld *2*
Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Mit dem Experiment nach § 6c SGB II und der Frage, von welcher Form der Aufgabenwahrnehmung das SGB II besser umgesetzt wird, wurden nicht nur wettbewerbliche Impulse zu optimalen Administration gesetzt; auch der politische Wettbewerb zwischen Befürwortern und Gegnern einer echten Kommunalisierung der Grundsicherung wurde in die Verwaltung getragen. Dieser politische Wettbewerb, der durch Eigeninteressen der beteiligten überregionalen wie lokalen Akteure noch verstärkt wird, hat erhebliche unerwünschte Nebeneffekte und hohe Transaktionskosten verursacht. Beispiele hierfür sind die auch öffentlich ausgetragenen Konflikte um die Verteilung der finanziellen Lasten und um den rechtmäßigen Einsatz von Förderinstrumenten. Diese zweite Ebene überregionaler Governance – Akteursinteressen und Verhandlungssysteme – wurde hier nur am Rande betrachtet. Sie spielt aber bei der Bewertung der Umsetzung des SGB II wie auch für die zukunftsfähige Neugestaltung der institutionellen Strukturen eine wichtige Rolle.

Wie die Implementationsanalyse zeigt, wirken sich die unterschiedlichen Strukturmerkmale überregionaler Governance in erheblichem Maße auf die Steuerungsstrukturen und die Leistungserbringung in den SGB II-Einrichtungen aus. Dies gilt insbesondere für die Unterschiede im Hinblick auf die Einbindung in Systeme der Ziel- und Prozesssteuerung (Zielvereinbarungen, Übernahme von Verfahrensstandards, Statistik und Controlling), für die Leitungsstrukturen (Wahrnehmung von Dienst- und Fachaufsicht), die Einbindung in aufsichtsrechtliche Strukturen und die Nutzung von Angeboten der BA (z.B. Arbeitgeberservice), die im Folgenden thematisiert werden.

2 Implementationsanalyse

Im Zentrum der § 6c-Evaluation stand die komparative Frage, wie das SGB II bei den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung umgesetzt wird. Der breite Datenbestand der Implementationsanalyse des Untersuchungsfeldes 2 hat zur Beantwortung dieser Frage eine Fülle von wichtigen Befunden zusammengetragen. Die empirischen Ergebnisse auf Basis der Erhebungen der Standortstichprobe von 154 SGB II-Einrichtungen erlauben es, ein verdichtetes Bild von der Umsetzung des SGB II differenziert nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung zu zeichnen. Im Fokus auf die § 6c-Fragestellung, das heißt, für einen unmittelbaren Vergleich zugelassener kommunaler Träger und ARGEn, lassen sich resümierend vier Themenaspekte hervorheben, die Gegenstand der vielfältigen implementationsanalytischen Erhebungen gewesen sind. Mit den Themen

- Steuerung,
- Ressourcen,
- Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger sowie
- Interventionsstrategien

werden im Folgenden Steuerungsstrukturen, relevante Ergebnisse der Analyse der Umsetzung organisationsinterner Prozesse der SGB II-Einrichtungen sowie deren Entscheidungen über maßgebliche Strategien zur Integration und zur Maßnahmepolitik umrissen.

Für alle vier Themenaspekte haben die Befunde des Untersuchungsfeldes 2 bemerkenswerte Gemeinsamkeiten, stets aber auch relevante Unterschiede zwischen den beiden zu vergleichenden Formen der Aufgabenwahrnehmung zu Tage gefördert. Aus implemenationsanalytischer Perspektive, das heißt mit Blick auf die Umsetzung des SGB II, können diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede schlussfolgernd aneinander gespiegelt werden.

Steuerung

Zwischen zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn ergeben sich deutliche Unterschiede im Hinblick auf lokale Steuerungsmuster. Die Steuerungsstrukturen der ARGEn sind vergleichsweise komplex. Auf der einen Seite sind die beiden Träger, Agentur und Kommune, auf der Basis ihres ARGE-Vertrages zu einer beständigen Abstimmung und Aushandlung ihrer konkreten Geschäftspolitik im Rahmen der Trägerversammlung gehalten. Auf der anderen Seite erfolgt über die Zielvorgaben des Bundes, die über die Bundesagentur für Arbeit und die Agenturleitungen in die ARGE gegeben werden, eine bundeseinheitliche Zielsteuerung. Mit der zentralen Zielsteuerung und Zielnachhaltung sind Vor- und Nachteile verbunden.

Im Sinne des Gesetzes ist es als Vorteil anzusehen, dass durch ein einheitliches, zentral unterstütztes Controlling eine Vergleichbarkeit der Leistungen in den regionalen Einheiten gefördert wird. Die zentrale Ausrichtung der ARGEn auf einheitliche und verbindliche Standards in der Organisation und Aufgabendurchführung zielt auf die Realisierung gleicher Angebots- und Lebensbedingungen in den Regionen.

Die zentrale Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit und der beständige Abstimmungsbedarf zwischen den zwei unterschiedlich ausgerichteten Partnern auf lokaler Ebene, den Agenturen und Kommunen, erhöhen allerdings erheblich die Steuerungskomplexität und die Konfliktträchtigkeit bei den ARGEn. Die einheitliche Aufgabenwahrnehmung über unterschiedliche Regionen hinweg ist verbunden mit Einschränkungen der lokalen Befugnisse durch den Einfluss einer zentralen Verwaltung. Deutlich stärker als bei den zugelassenen kommunalen Trägern begrenzen die Zielvorgaben des Bundes und die überregionale Dienst- und Fachaufsicht durch die Bundesagentur für Arbeit die lokalen Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten der ARGE-Geschäftsführungen. Dies zeigt sich vor allem bei den vergleichsweise geringen dienstrechtlichen Befugnissen und der Abhängigkeit von zentralen Entscheidungen über die Einführung von Standards, Regelungen und technischen Ressourcen.

Bei den zugelassenen kommunalen Trägern ist im Vergleich dazu das dezentrale Moment der Aufgabenwahrnehmung insgesamt stärker ausgebildet. Die Folge ist eine große Vielfältigkeit bei der Organisation, Steuerung und Aufgabendurchführung. Mit der dezentralen Steuerung jeder einzelnen Einrichtung wächst allerdings auch die Vielfalt der Standards, Regeln und eingesetzten Ressourcen. So hängen die Zielformulierungen und das Controlling wesentlich stärker als bei den ARGEn von den lokal Verantwortlichen und der kommunalen Geschäftspolitik ab. Auch die Controllingstrukturen fallen bei den zugelassenen kommunalen Trägern wesentlich diversifizierter als bei den ARGEn aus. Die damit verbundenen Schwierigkeiten, Transparenz und Einheitlichkeit der operativen Zielnachhaltung herzustellen, spiegeln sich anschaulich in dem Umstand wider, dass selbst drei Jahre nach Einführung des SGB II nur wenige vergleichbare Angaben aus den Kommunen zur SGB II-Statistik vorliegen. Insbesondere der Maßnahmeeinsatz der zugelassenen kommunalen Träger wird bis heute unzureichend in der Statistik abgebildet.

Die Umsetzung des SGB II bei den zugelassenen kommunalen Trägern wird bislang nur ansatzweise durch die Aufsicht der Länder gesteuert. Die Aufsichtsfunktion wird von den Ländern unterschiedlich wahrgenommen. Die zugelassenen kommunalen Träger berichten von wenigen Prüfvorgängen.

Zusammenfassend betrachtet ist die besondere Stärke der kommunalen Lösung der Aufgabenwahrnehmung die höhere lokale Handlungsfreiheit (im Sinne regionaler Flexibilität der Geschäftsführungen oder Amtsleitungen). Diese Flexibilität verbindet sich indes mit geringerer administrativer Übersichtlichkeit und einer vergleichsweise geringeren Transparenz im Hinblick auf Kontrollmöglichkeiten über die Aufgabenwahrnehmung in kommunaler Trägerschaft. Demgegenüber weisen die ARGEn eine Standardisierung der Zielausrichtung und höhere Controlling-Transparenz auf. Diese wird jedoch mit einer administrativen Struktur erkauft, unter der wiederum die lokale Handlungsfreiheit leidet.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Strukturunterschiede ist bemerkenswert, dass die ARGEn und die zugelassenen kommunalen Träger – abgesehen von geringfügigen Akzentverschiebungen – ihre geschäftspolitischen Ziele ganz ähnlich artikulieren. Dies mag auch erklären, weshalb die Aktivierungsstrategien und der Maßnahmeeinsatz in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung sehr ähnlich ausfallen (siehe auch unten).

Übersicht 2-1: Vergleich der Steuerungsmuster und des Controllings

I. Steuerung		
	Zugelassene kommunale Träger	**ARGEn**
Wahrgenommene Bundeseinflüsse auf lokale Steuerung	Vergleichsweise hoch für Anforderungen nach § 51b SGB II und Prüfungen durch den Bundesrechungshof/BMAS-Prüfgruppe	Hoch für Organisation der Kundenbetreuung (Betreuungsstufenkonzept) sowie für Anforderungen nach § 51b SGB II
Lokale Steuerungsmuster	Wenig Konflikte um lokale Handlungsspielräume der Leitungen der SGB II-Einrichtungen	Komplexe Organisation lokaler Aufsichtsgremien Viel Aushandlungen im Hinblick auf Steuerungsziele und operatives Geschäft Hohes Gewicht von Diskussionen um lokale Handlungsspielräume und Entscheidungsautonomie mit höherem Konfliktpotential
Interne Steuerung und Controlling	Dienstrechtliche Befugnisse höher Kein zentrales Zielsteuerungsverfahren Controlling bei Kommunen oder innerhalb der Einrichtungen angesiedelt Controllingindikatoren streuen vergleichsweise breiter	Dienstrechtliche Befugnisse niedriger und kaum Recht, eigenes Personal einzustellen Hohe Regelungsbedarfe wegen geteilter Personalzuständigkeit durch zwei Träger Bundesziele über die Trägerversammlungen lokal installiert Controlling zentral durch BA
Geschäftspolitische Ziele	Inhaltlich weitgehende Übereinstimmung	

Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2 Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Ressourcen

IT-Strukturen und Personalverfügbarkeit sind Elemente, die große Wirkungen auf die Performanz von Organisationen haben. Die Befunde lassen hier teils deutliche Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung erkennen.

So weisen die IT-Strukturen bei den ARGEn eine einheitliche Struktur auf, während bei den zugelassenen kommunalen Trägern eine stärker uneinheitliche Struktur mit einer Vielzahl unterschiedlicher Softwareprogramme für die Leistungssachbearbeitung und die Vermittlung festgestellt wurde. Bei den ARGEn ist mit der einheitlichen administrativen Struktur flächendeckend auch eine einheitliche EDV-Struktur und eine übergreifende Datenverfügbarkeit verbunden. Dies hat einen deutlichen Vorteil hinsichtlich vergleichbarer Controllingergebnisse, wie auch für den Datenaustausch zwischen ARGEn und dem SGB III-Bereich der Agenturen. Beides schafft Vorteile im Sinne einer transparenten – und für unterschiedliche Regionen vergleichbar zu machenden – Aufgabenwahrnehmung. Einschränkend ist allerdings festzuhalten, dass insbesondere in den ersten beiden Jahren die Leistungssoftware A2LL erhebliche Funktionsprobleme aufwies. Die unzureichende Neuentwicklung erforderte „Umgehungslösungen“, die zusätzliche Arbeit verursachten und Unsicherheiten in die Leistungs-

bescheidung getragen haben. Auch heute erfordern die in relativ großer Dichte folgenden Rechtsanpassungen im Leistungsrecht Probleme bei der Anpassung des Programms.

Mit diesen Anpassungsproblemen haben auch die zugelassenen kommunalen Träger zu kämpfen. Allerdings erlaubt ihnen die dezentrale Entscheidungsbefugnis, sich mit dem Hersteller ihrer Software auseinanderzusetzen und eine lokale Lösung zu finden. Der Preis für die Vielfalt der verwendeten Softwarelösungen bei den Kommunen ist allerdings eine erhebliche Einschränkung der gegenseitigen Datenverfügbarkeit untereinander. Mit der Bundesagentur für Arbeit ist der Datenaustausch nur über eine technische Schnittstelle und vertragliche Regelungen möglich und beschränkt sich auf die Lieferung der Daten zur Statistik nach § 51b SGB II mittels eines Übermittlungsstandards (XSozial).

Übersicht 2-2: Vergleich zentraler Ressourcen

II. Ressourcen		
	Zugelassene kommunale Träger	**ARGEn**
Software	EDV-Struktur uneinheitlicher Vergleichsweise geringere Kritik an Softwarelösungen, aber auch lokale Beseitigung von Schwachpunkten notwendig	EDV-Struktur einheitlich Häufiger Umgehungslösungen bei Leistungssoftware nötig
Personaleinsatz und Betreuungskapazitäten	Vergleichsweise höherer Anteil an befristetem Personal, jedoch längere Laufzeit der Befristungen Vergleichsweise geringere Personalfluktuation	Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter in der Leistungsgewährung sowie Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger pro Arbeitsvermittlerin bzw. -vermittler vergleichsweise höher
	Bedingt durch Personalfluktuation, Gesetzesänderungen und Sozialgerichtsentscheidungen breites Spektrum an Qualifizierungsbedarfen Bewertung der persönlichen Arbeitsbedingungen durch die Fachkräfte vergleichbar	

Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2 Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Im Hinblick auf die Personalverfügbarkeit hatten beide Formen der Trägerschaft ein gemeinsames Problem zu bewältigen. In einer vergleichsweise kurzen Vorlaufzeit mussten erhebliche Personalkapazitäten bereit gestellt werden, um die erwarteten hohen Fallzahlen termingerecht ab 1. Januar 2005 mit den erforderlichen Grundsicherungsleistungen versorgen zu können. Die ARGEn griffen dabei zum Teil auf Personal der beiden Träger, Kommune und Agentur, zurück. Zwischen 30 und 50 Prozent wurden zusätzlich auf dem Arbeitsmarkt rekrutiert. Die zugelassenen kommunalen Träger waren in einem höheren Maße auf Neueinstellungen angewiesen. Bedingt durch die zeitliche Befristung des Versuchs im Rahmen der Experimentierklausel bis 2010 stellten die kommunalen SGB II-Einrichtungen einen Großteil des Personals befristet ein. Anders als bei den ARGEn wurden die Verträge allerdings meist über die gesamte Laufzeit des Versuchs abgeschlossen, während die ARGEn zunächst mit einer zweijährigen Befristung starteten. Ein Teil dieser Verträge wurde bei den ARGEn zwar im Laufe der Zeit entfristet. Im Beobachtungszeitraum des Untersuchungsfeldes 2 war allerdings die Personalfluktuation größer als bei den zugelassenen kommunalen Trägern.

Offenbar gelingt es den zugelassenen kommunalen Trägern, eine günstigere Betreuungsrelation (Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter in der Leistungs-

gewährung sowie Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger pro Arbeitsvermittlerin bzw. -vermittler und pro persönlicher Ansprechpartnerin/persönlichem Ansprechpartner) zu realisieren. Die Fallzahlen bei der Betreuung von erwerbsfähigen Hildebedürftigen liegen insgesamt etwas niedriger als bei den ARGEn. Der Betreuungsschlüssel ist allerdings ein unzureichender Indikator für die dahinter stehende Arbeitsbelastung. Bei den kommunalen Trägern liegt die Fallbearbeitung häufiger in der Hand einer Fallmanagerin/eines Fallmanagers oder von persönlichen Ansprechpartnern. Bei den ARGEn gibt es im Vergleich dazu eine stärkere Arbeitsteilung, nicht zuletzt auch unter Einbeziehung von Assistenzkräften. Damit sind mehr Fachkräfte an der Betreuung eines Falles beteiligt; die Belastungen und Betreuungszeiten verteilen sich insofern breiter auf mehrere Personen.

Personalfluktuation, Gesetzesänderungen und Sozialgerichtsentscheidungen machen eine beständige Qualifizierung des Personals erforderlich. Wegen der höheren Personalfluktuation artikulieren die ARGEn etwas mehr Qualifizierungsbedarf als zugelassene kommunale Träger.

Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger

Zur Durchführung der zentralen Aufgabe der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger haben die beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung weitgehend unterschiedliche Organisationsstrukturen geschaffen. Bemerkenswert sind allerdings auch Gemeinsamkeiten bei der eingeschlagenen organisationsinternen Arbeitsteilung.

Die Mehrzahl der ARGEn hat sich in Anlehnung an das Konzept des Kundenzentrums der Agentur für Arbeit organisiert. Zentral ist die Arbeitsteilung zwischen der Leistungssachbearbeitung und dem Bereich Markt und Integration. Die getrennten Zuständigkeiten für passive Leistungen auf der einen und der aktivierenden und Vermittlungsleistungen auf der anderen Seite werden mit der großen Komplexität des Leistungsrechts begründet, die die Qualifikation vieler Fachkräfte überfordert. ARGEn, die zunächst eine ganzheitliche Betreuung beider Leistungsaspekte in der Hand einer persönlichen Ansprechpartnerin/eines persönlichen Ansprechpartners praktiziert hatten, haben sich zwischenzeitlich umorganisiert und die beschriebene Arbeitsteilung eingeführt.

Ein konstitutives Element der ARGE-Organisation ist außerdem die differenzierte Betreuung der Kundinnen und Kunden in Abhängigkeit von der Schwere der Vermittlungshemmnisse. Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit besonderem Betreuungsbedarf werden durch ein spezialisiertes, „beschäftigungsorientiertes“ Fallmanagement betreut, mit dem Ziel diese Kundinnen und Kunden an die Beschäftigungsfähigkeit heranzuführen. Kundinnen und Kunden mit größerer Marktnähe werden dagegen von den Vermittlerinnen/Vermittlern betreut.

Das Vermittlungsgeschäft ist in den meisten ARGEn nach stellenorientierter und bewerberorientierter Vermittlung unterschieden. Die Stellenangebotsvermittlung erfolgt bei der überwiegenden Zahl der ARGEn durch einen gemeinsamen Arbeitgeberservice von ARGE und Agentur für Arbeit. Dort gehen die Stellenmeldungen der Betriebe ein bzw. wird die Stellenakquisition vorgenommen. Die Stellenvermittlung erfolgt in erster Linie nach einem vorgegeben Standard durch die Vermittlerinnen und Vermittler des Arbeitgeberservice. Die bewerberorientierte Vermittlung nehmen die persönlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bzw. Fallmanagerinnen und Fallmanager wahr, die mit den Kundinnen und Kunden arbeiten. Sie greifen auf den zugänglichen Pool von Stellen zu oder wirken nach Aufforderung des Arbeitgeberservice bzw. Freigabe der Meldung durch Vermittlungsvorschläge an der Besetzung gemeldeter Stellen mit.

Während die ARGEn sich nach dem beschriebenen Muster überwiegend einheitlich organisiert haben, trifft man bei den zugelassenen kommunalen Trägern auf unterschiedliche Or-

ganisationsmuster. Vergröbernd lassen sich einige Aspekte voneinander abgrenzen. Auch die zugelassenen kommunalen Träger haben zumeist eine Trennung von Leistungssachbearbeitung und aktivierender Betreuung vorgenommen. Nur bei wenigen Einrichtungen wird ein integriertes Fallmanagement praktiziert, bei dem die materiellen und die aktivierenden Leistungen aus einer Hand kommen. Diese ganzheitliche Form der Kundenbetreuung wird zwar insbesondere von kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als ideal begrüßt. Die Realisierung stößt aber nach übereinstimmenden Einschätzungen auf die Grenzen der verfügbaren Qualifikationen. Nur wenige Fachkräfte seien in der Lage, das komplexe Leistungsrecht mit den beiden Bestandteilen gleichermaßen zu beherrschen. Das Gros der kommunalen Träger hat sich deshalb für eine organisatorische Trennung von Eingliederungsleistungen und materiellen Leistungen entschieden. In den Kreisen werden oftmals die Sozialämter der kreisangehörigen Gemeinden mit der Sachbearbeitung der materiellen Leistungen befasst, während die aktivierenden und vermittelnden Leistungen in einer Organisationseinheit des Kreises, oftmals auch einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, liegen.

Im Vergleich zu den ARGEn erfolgen die Prozesse bei den zugelassenen kommunalen Trägern stärker am Einzelfall orientiert und weniger anhand standardisierter Verfahren. Dies äußert sich zum einen darin, dass die Fallmanagerinnen und Fallmanager Kunden mit unterschiedlicher Vermittlungsproblematik betreuen, insofern also nicht so spezialisiert arbeiten wie die ARGEn. Zum anderen verläuft auch das Vermittlungsgeschäft stärker am Einzelfall orientiert. Die bewerber- und die stellenorientierte Vermittlung liegen oftmals in der Hand von Fallmanagerinnen und Fallmanagern bzw. Vermittlerinnen und Vermittlern. Das Arbeitgebergeschäft ist stärker auf eine Einzelfall bezogene Vermittlung ausgerichtet als auf die Akquisition von Stellen für den gesamten Vermittlungsbetrieb. Die Vermittlungsbemühungen bei den Betrieben sind offensichtlich stärker an den Anforderungen und Bedingungen der konkret zu vermittelnden Personen orientiert. Dies mag die Ursache dafür sein, dass die Betriebe seltener Stellen an die kommunalen Träger melden und auch seltener von diesen kontaktiert werden, als dies in Regionen mit einer ARGE der Fall ist. Zudem spielen im Vermittlungsgeschäft der zugelassenen kommunalen Träger mit den Betrieben die Arbeitsgelegenheiten eine größere Rolle als bei ARGEn.

Im Sinne der Integrationsaufgabe, die das SGB II den Formen der Aufgabenwahrnehmung auferlegt, erscheint es vorteilhaft, wenn die SGB II-Einrichtungen mit den lokalen Agenturen für Arbeit zusammenarbeiten und die Stellenmeldungen beider Systeme wechselseitig genutzt werden können. Dieser Zugang auf die Stellenmeldungen der Agenturen ist bei den ARGEn meist uneingeschränkt, zumindest aber unter klaren Regeln möglich. Umgekehrt öffnen die ARGEn die ihnen vorliegenden Stellenangebote für das Vermittlungsgeschäft der Agenturen.

Der Austausch zwischen den zugelassenen kommunalen Trägern und den örtlichen Agenturen ist dagegen institutionell deutlich eingeschränkter. Drei von vier Fachkräften berichten, dass sie im konkreten Einzelfall mit der Agentur zusammenarbeiten. Einen wechselseitigen Zugriff auf die Stellenangebote beider Einrichtungen gibt es aber nur an wenigen Standorten. Nachdem die Bundesagentur in einer gerichtlichen Grundsatzentscheidung den Zugang zu gemeldeten Stellen prinzipiell öffnen darf, wurden den kommunalen Trägern Verträge über den beidseitigen Zugang zu Stellenmeldungen angeboten. Von diesem Angebot haben allerdings nur wenige kommunale Träger Gebrauch gemacht. Im Vergleich zu den ARGEn, die auf ein bundesweites Stellenangebot zugreifen können, bleibt damit eine Möglichkeit der lokalen und überregionalen Vermittlung ungenutzt.

Übersicht 2-3: Vergleich der Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger

III. Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger		
	Zugelassene kommunale Träger	**ARGEn**
Ausgestaltung von Leistungsprozessen	Stärkere Integration des „Eingliederungsmanagements“ (Aktivierung, Arbeitsvermittlung) und teilweise auch der Gewährung von materiellen Leistungen Zugangsteuerung unter Nutzung lokaler Sozialämter oder als Eingangszonen mit größerer Leistungstiefe (vielfältigen Leistungen)	Hohe Spezialisierung des Leistungsprozesses (KuZ-orientierte Zugangssteuerung und spezialisiertes „beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“) In Kreisen: Zugangssteuerung unter Nutzung der Geschäftsstellenstruktur und örtlicher Sozialämter
Strukturen der Arbeitsvermittlung	Stellenorientierte Vermittlung bei Arbeitgeber- oder Vermittlungsteams; Stellenakquisition stärker an einzelnen Bewerbern orientiert Persönliche Ansprechpartner/innen und Fallmanager/innen vergleichsweise stärker in Arbeitgebergeschäft involviert Zugriffe auf Stellenmeldungen der Betriebe vergleichsweise begrenzter	Überwiegend gemeinsamer Arbeitgeberservice mit Agentur für Arbeit Persönliche Ansprechpartner/innen und Arbeitsvermittler/innen mit bewerberorientierter Vermittlung befasst; Notwendigkeit einer Schnittstelle zwischen stellen- und bewerberorientierter Vermittlung Zugriff auf Stellenmeldungen der Betriebe vergleichsweise höher
	Zusammenarbeit der Vermittlerinnen/Vermittler mit örtlicher Agentur für Arbeit einzelfallorientiert; Zugriffe auf veröffentlichte Stellenangebote der Agenturen möglich	
Bedarfsorientierte Angebotsplanung und Fokus auf spezielle Zielgruppen	Stärkere Tendenz zu eigenen Organisationseinheiten, die speziell für Maßnahmeplanung und Angebotssteuerung zuständig sind	Bedarfsorientierte Angebotsplanung vergleichsweise seltener spezialisiert sondern bei den Leitungsebenen angesiedelt
	Vergleichsweise häufiger Angebote für alleinerziehende Frauen mit Kindern unter drei Jahren und Angebote von (Teilzeit-)Ausbildungen Bei flankierenden Eingliederungsleistungen (insbesondere Kinderbetreuung) vergleichsweise stärkere Beteiligung an Planung und Steuerung der kommunalen Angebote	
Steuerung von Dritten	Hohe Bedeutung des Zuwendungsrechtes; Vergaberecht überwiegend nur dort, wo gesetzlich vorgeschrieben; Nutzung des REZ als Ausnahme	Hohe Bedeutung des Vergaberechts Überwiegend Nutzung des REZ

Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2 Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Die Organisation von Maßnahmeplanung und -vergabe unterscheidet sich zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung in einiger Hinsicht. Die ARGEn haben auf die Anforderungen einer Angebotsplanung und -steuerung nicht mit einer speziellen aufbauorganisatorischen Umsetzung reagiert, sondern die Aufgabe häufig auf der Leitungsebene (z.B. Team- oder Bereichsleitungen) angesiedelt. Der Praxis der Agenturen für Arbeit folgend vergeben die ARGEn die meisten Maßnahmen nach dem Vergaberecht. Sie nutzen für diesen Zweck mehrheitlich die Regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur für Arbeit. Die Vergabepraxis zeichnet sich also durch eine vergleichsweise hohe und flächendeckende Standardisie-

rung der Vergabeverfahren aus. Der Preis für die vergleichsweise größere Transparenz sind komplexere Abstimmungsbedarfe und mancherorts längere Wege bis zur Vergabe.

Die zugelassenen kommunalen Träger halten dagegen häufiger eigene Organisationseinheiten vor, die speziell für Maßnahmeplanungen und die Angebotssteuerung zuständig sind. Stärker als bei den ARGEn sind in diese Planung auch die kommunalen Angebote für flankierende Leistungen einbezogen. Auf der Planungsebene nutzen die zugelassenen kommunalen Träger hierbei strukturelle Vorteile. Insbesondere in der Kinderbetreuung zeigen die zugelassenen kommunalen Träger vergleichsweise bessere Teilhabemöglichkeiten bei der den Einzelfall übergreifenden Planung und Steuerung dieser wichtigen kommunalen Angebote. Allerdings zeigt sich auf der operativen Ebene auch, dass dieser Vorteil nicht immer nach Maßgabe der Möglichkeiten umgesetzt wird. Bei der Beauftragung von Maßnahmeträgern haben zuwendungsrechtliche Verfahren bei den kommunalen Trägern einen höheren Stellenwert. Der Preis für diese höhere Flexibilität in der Vergabepraxis ist allerdings eine geringere Transparenz im Hinblick auf den Einsatz und die Steuerung von Dritten.

Interventionsstrategien

Verfechter des kommunalen Modells der Grundsicherung begründen ihre Position insbesondere damit, dass die Kommunen näher an den wirtschaftlichen Bedingungen des lokalen Arbeitsmarktes seien und deshalb eine andere Eingliederungs- und Vermittlungsarbeit leisten könnten. Verstärkend wird ins Feld geführt, dass die Verfügbarkeit flankierender Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4 SGB II bei den Kommunen liege und deshalb effektiver für die Integration von Grundsicherungsempfängerinnen und -empfängern genutzt werden könne. Beide Positionen konnten durch die Implementationsanalyse in dieser Form nicht bestätigt werden.

Hinsichtlich des Kundenmanagements und der Aktivierungsstrategien unterscheiden sich die Einrichtungen beider Formen der Aufgabenwahrnehmung nur geringfügig voneinander. Eine einsatzsteuernde Kundensegmentierung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach Arbeitsmarktnähe erfolgt bei den beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung gleichermaßen. Bei den ARGEn ist dies aufgrund des Betreuungsstufenkonzepts einheitlich geregelt. Die meisten kommunalen Träger nutzen ebenfalls die in der Software hinterlegten Kundengruppen, füllen sie allerdings jeweils mit einem lokal abgestimmten Konzept aus. Das Ziel, das weitere Vorgehen bei der Kundenbetreuung zu steuern bzw. den Integrationsfortschritt anhand der aktualisierten Einstufungen zu dokumentieren, verfolgen die ARGEn und die meisten zugelassenen kommunalen Träger gleichermaßen.

Der Einsatz und die Bewertung der Eingliederungsinstrumente unterscheiden sich zwischen den Fachkräften der ARGEn und der zugelassenen kommunalen Träger überwiegend nicht. Im konkreten Umgang mit Eingliederungsvereinbarungen, bei Maßnahmen zur Aktivierung, Zielen von Arbeitsgelegenheiten (MAE) sowie Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen sind ebenfalls wenige Unterschiede zwischen zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn erkennbar. Mehr Übereinstimmungen als Unterscheide zeigen sich auch bei der realisierten Maßnahmepolitik. Bei Maßnahmedurchführungen und Förderinstrumenten waren insgesamt keine grundlegenden Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung auszumachen. Bei den kommunalen Trägern ist der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten signifikant höher. Dies deckt sich auch mit der Erfahrung der Betriebe. Nach eigenen Angaben setzen die zugelassenen kommunalen Träger auch mehr qualifizierende Maßnahmen ein. Dies spiegelt sich in der SGB II-Statistik (nach § 51b SGB II) in dieser Form allerdings nicht wider. Die zugelassenen kommunalen Träger nutzen allerdings häufiger arbeitsmarktpolitische Programme der Länder.

Der Einsatz von flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4 SGB II (Schuldnerberatung, Suchtberatung, Psychosoziale Beratung, Kinderbetreuung) verdient besondere Aufmerksamkeit. Die Verfügbarkeit dieses Angebots wird seitens der Amtsleitungen und Geschäftsführungen zwar als grundsätzlich vorhanden eingeschätzt, aber rund die Hälfte der Vermittlerinnen und Vermittler stellen fest, dass kein Zugriff auf diese Angebote besteht. Die Verfügbarkeit wird von den Fachkräften der kommunalen Träger nur geringfügig besser eingeschätzt als von den Teams der ARGEn. Der operative Zugang zu den Angeboten von Schuldner- und Suchtberatung, psychosozialer Beratung und Kinderbetreuung liegt meist nicht in der Hand der SGB II-Einrichtungen selbst. Nur einem Fünftel der ARGEn haben die Kommunen diese Aufgabe übertragen. Dort wird die Verfügbarkeit auch deutlich besser bewertet. Aber auch bei den zugelassenen kommunalen Trägern können die Fallmanagerinnern und Fallmanager nicht unmittelbar auf das originäre kommunale Angebot zugreifen. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern zeigt sich dabei zwar eine bessere planerische Angebotssituation, aber gleichzeitig ist eine deutliche Diskrepanz zur Verfügbarkeit auf der operativen Ebene festzuhalten. Nach Einschätzung der Fachkräfte funktionieren die konkreten Abläufe hier nur geringfügig besser als bei den ARGEn. Bemerkenswert bleibt in diesem Zusammenhang, dass dieser Umstand auch nicht anhand von Geschäftsdaten geprüft werden kann. Für den Einsatz der flankierenden Leistungen fehlen bis heute Controllingziffern und zuverlässige Statistiken.

Übersicht 2-4: Vergleich der Interventionsstrategien

IV. Interventionsstrategien		
	Zugelassene kommunale Träger	**ARGEn**
Integrationsstrategien	Segmentierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger nach Arbeitsmarktnähe In der Praxis der Eingliederungsvereinbarungen, bei Maßnahmen zur Aktivierung, Zielen von Arbeitsgelegenheiten (MAE) sowie Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen wenig Unterschiede	
		Häufiger Kritik am Konzept der Kundensegmentierung (Betreuungsstufen) wegen Standardisierung und hoher Arbeitsbelastung
Maßnahmepolitik	Starker Einsatz des Instrumentes der Arbeitsgelegenheiten In Angebotsstruktur von Maßnahmeträgern kaum Ungleichgewichte bei Maßnahmetypen nach § 16 Abs. 1 SGB II, nach § 16 Abs. 2, Satz 2 SGB II bzw. § 16 Abs. 3 SGB II	
	Vergleichsweise häufigere Nutzung von Qualifizierungsinstrumenten und Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der Maßnahmepolitik und leicht stärkere Festlegung durch arbeitsmarktpolitische Programme der Länder	

Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2 Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Schlussfolgerungen auf der Basis von kleineren Sonderstichproben

Fallbeobachtungen

Für die Wirkungen von „Aktivierungspolitik“ ist die Umsetzung auf der Fallebene, in der Interaktion zwischen Fachkräften und Kundinnen und Kunden, von ausschlaggebender Bedeutung. Hier entscheidet sich letztlich, ob und wie individuelles Arbeitsmarktverhalten reguliert wird. Die Fallbeobachtungen der 6c-Evaluation förderten – für eine Substichprobe von 20 Standorten aus der Gesamtstichprobe der 154 SGB II-Einrichtungen – zwei grundlegend verschiedene Aktivierungsstrategien zu Tage: eine an Fürsorgeprinzipien orientierte Arbeitsmarktstrategie der Fallbearbeitung („Fürsorgestrategie“) einerseits, und eine strikt auf Vermittlung und Matching orientierte Arbeitsmarktstrategie der Fallbearbeitung („Matchingstrategie“) andererseits. Mit Fürsorgestrategie wird ein Vorgehen charakterisiert, welches zu Beginn der Fallbearbeitung darauf setzt, zunächst einen umfassenden Einblick in die soziale und berufliche Situation der Kundinnen und Kunden zu bekommen. Daher ist das Profiling im Erstgespräch das beherrschende Thema und Fragen der Stellensuche sind zu diesem Zeitpunkt eher sekundär. Bei einer strikt an „Matching“ ausgerichteten Strategie steht schon im Erstgespräch das Thema Stellensuche bzw. -vermittlung eindeutig im Mittelpunkt, wohingegen Profiling als individuelle Standortbestimmung das im Vergleich unwichtigste Thema ist. Damit finden sich auch in Deutschland die beiden Interventionsstrategien wieder, von denen die international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung übereinstimmend berichtet.

Im Blick auf die Realisierung dieser beiden Arbeitsmarktstrategien zeigen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn. Eine

Fürsorgestrategie fand sich sowohl bei zugelassenen kommunalen Trägern als auch bei dem Teil der ARGEn verwirklicht, bei dem das Personal in der Eingliederung mehrheitlich aus dem kommunalen Bereich kommt. Neben einer Fürsorgestrategie existierte in dem Teil der ARGEn, bei dem das Personal überwiegend einen „Agentur"-Hintergrund hat, aber auch eine an Matching orientierte Arbeitsmarktsstrategie, um individuelles Arbeitsmarktverhalten zu beeinflussen. Eine solche Strategie der Fallbearbeitung, die an Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung besonders ausgeprägt war, wurde von den beobachteten zugelassenen kommunalen Trägern so nicht praktiziert. Während die Regelinstrumente der Beschäftigungsförderung im Erstgespräch im Großen und Ganzen in vergleichbarer Weise thematisiert wurden, sind die kommunalen flankierenden Leistungen, wenn überhaupt, eher in den Erstgesprächen bei zugelassenen kommunalen Trägern zur Sprache gekommen. Umgekehrt ist es beim Einsatz der Eingliederungsvereinbarung, die bei ARGEn in einer Mehrheit der Fälle schon im Erstgespräch durchgesprochen wurde, wohingegen Fachkräfte bei zugelassenen kommunalen Trägern mit einer Minderheit von Kundinnen und Kunden darüber sprachen. Gemeinsam ist beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung jedoch, dass im Reden über die Eingliederungsvereinbarung das „Fordern" vor dem „Fördern" stand.

Übersicht 2-5: Übersicht der Aktivierungsmuster (im Erstgespräch)

<table>
<tr><th colspan="3">V. Aktivierungsmuster (im Erstgespräch)</th></tr>
<tr><th></th><th>Zugelassene kommunale Träger</th><th>ARGEn</th></tr>
<tr><td>Strategische Ausrichtung</td><td>Fürsorgestrategisches Vorgehen herrscht vor

Profiling des Einzelfalls im Fokus, Stellensuche (zunächst) sekundär</td><td>Fürsorgestrategie und Matchingstrategie koexistieren
sowohl:
Profiling des Einzelfalls im Fokus, Stellensuche (zunächst) sekundär
als auch:
Stellensuche primärer Fokus, Profiling des Einzelfalls sekundär</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Maßnahmeeinsatz</td><td colspan="2">Instrumente der Beschäftigungsförderung in vergleichbarer Weise thematisiert</td></tr>
<tr><td>Flankierende Leistungen wenig bedeutend</td><td>Flankierende Leistungen unbedeutend</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Eingliederungs-vereinbarung</td><td>Eingliederungsvereinbarung nicht routinemäßig thematisiert</td><td>Eingliederungsvereinbarung überwiegend thematisiert</td></tr>
<tr><td colspan="2">„Fordern" geht vor „Fördern"</td></tr>
</table>

Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2 Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Tätigkeitsanalyse

Die Analyse der Fallbeobachtungen ergab, dass von allen in dieser Substichprobe untersuchten SGB II-Einrichtungen der gesetzliche Auftrag des „Förderns und Forderns“ – wenn auch mit unterschiedlicher Akzentsetzung – umgesetzt wird.

Ähnliches zeigt sich an einer anderen Substichprobe, die für eine detaillierte Tätigkeitsanalyse mit dem „Prozess Monitor“ gezogen wurde. Angesichts der deutlichen Unterschiede im Hinblick auf die Organisation von Leistungsprozessen ist es erstaunlich, dass die verschiedenen für die Realisierung des Leistungsprozesses notwendigen Tätigkeiten unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung (betrachtet wurden nur zugelassene kommunale Träger und ARGEn und auch nur eine kleine Anzahl von Standorten) ungefähr den gleichen zeitlichen Aufwand benötigten. Insbesondere zeigt sich bei den detailliert untersuchten Standorten fast ein Gleichgewicht zwischen Eingliederungsleistungen (Aktivierung und Arbeits- bzw. Ausbildungsvermittlung) und der Gewährung materieller Leistungen, was der programmatischen Verschiebung vom BSHG zum SGB II entspricht.

Schnittstellenanalyse

Die Analyse besonders relevanter Schnittstellen zwischen dem SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern basierte insbesondere auf teilstrukturierten Experteninterviews in einer Substichprobe von 19 Standorten in der ersten Welle 2006/2007 und zehn weiteren Standorten in der zweiten Welle 2007/2008. Hintergrund dieser Sondererhebung, die insgesamt 13 ARGEn, 12 zugelassene kommunale Träger und 4 getrennte Aufgabenwahrnehmungen umfasste, war, dass zur Begründung der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe angeführt wurde, die institutionellen Schnittstellen zwischen diesen beiden Systemen effizienter gestalten zu wollen.

Kritisiert wurden insbesondere

- Doppelstrukturen zwischen Arbeitsverwaltung und kommunalem Sozialamt bei Bezug von Leistungen aus dem SGB III und ergänzenden Sozialhilfeleistungen,
- der Verschiebebahnhof von der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung über geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung über das BSHG und
- unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Fördermöglichkeiten für Arbeitsuchende mit ähnlichen Problemlagen, aber unterschiedlicher Zugehörigkeit zu Leistungssystemen.

Betrachtet man die heute bestehenden Leistungssysteme, dann zeigt sich, dass nach der Reform in Bezug auf Leistungsfragen Schnittstellen zwischen drei Hilfesystemen bestehen:

- Im SGB III befinden sich Personen mit Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung, sowie jene, die ohne jeden Leistungsanspruch Arbeit suchen (sog. Nichtleistungsempfängerinnen und -empfänger).
- Im SGB XII (Sozialhilfe) befinden sich nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige.
- Im SGB II befinden sich nicht arbeitslosenversicherte erwerbsfähige Arbeitsuchende, wenn sie im Sinne des Gesetzes hilfebedürftig sind, ihre in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen und darüber hinaus Personen, die neben Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ergänzend Leistungen aus dem SGB II beziehen (so genannte Aufstocker).

Während also erwerbsfähige ehemalige Arbeitshilfe- und Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger heute in *einem* System betreut werden, bleiben die Schnittstellen zur Arbeitslosenversicherung und zur Sozialhilfe bestehen. Das ist besonders relevant für jene Personen,

die Leistungen aus mehr als einem dieser Systeme erhalten. So werden beispielsweise jugendliche eHb für die Berufsberatung und eine Förderung über berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen zugleich von der Arbeitsagentur betreut. Erwerbsfähige hilfebedürftige Rehabilitandinnen und Rehabilitanden erhalten ebenfalls Leistungen nach dem SGB III und dem SGB II.

Es zeigten sich starke Interessengegensätze zwischen den Agenturen für Arbeit und den SGB II-Einrichtungen. Die Agenturen für Arbeit vernachlässigen aufgrund ihrer Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit im SGB III gerade die Personengruppen, bei denen ein Übergang in die Grundsicherung wahrscheinlich ist. Bei den ARGEn ist eine indirekte Einflussnahme der SGB II-Einrichtung auf die lokale Ausrichtung im SGB III (über die Trägerversammlung) zumindest theoretisch möglich. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern ist der Interessengegensatz strukturell nicht lösbar, bei positiver lokaler Kooperationsbereitschaft aber abschwächbar. Allerdings haben wir intensive Kooperationen zwischen Agenturen und zugelassenen kommunalen Trägern auf Führungsebene nur selten vorgefunden.

Aufgrund der unterschiedlichen Logiken beider Rechtskreise ergeben sich teils erhebliche Schnittstellenprobleme zwischen SGB II und SGB III, die sich zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung teilweise erheblich unterscheiden:

Der Datentransfer ist bei zugelassenen kommunalen Trägern erschwert, weil sie andere Datensysteme nutzen als die Agenturen. Defizite im Bereich des Übergabe- und Übergangsmanagements aus dem SGB III in das SGB II zeigten sich bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Bei der Planung und Besetzung von Eingliederungsmaßnahmen gibt es bei allen Formen nur in Einzelfällen eine Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und SGB II-Einrichtungen. Bei der Analyse der Schnittstelle bei der Betreuung von jugendlichen eHb zeigte sich, dass die Unterschiede in der Ausgestaltung der Schnittstelle nur in zweiter Linie von der Form der Aufgabenwahrnehmung im SGB II abhängt und in erster Linie von der Organisation der Ausbildungsstellenvermittlung. Für die berufliche Rehabilitation von eHb bestehen durch die zwischen SGB II und SGB III geteilte Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung hohe Kooperationshürden. Als Hauptproblem erwies sich das Diagnostizieren potenzieller Rehabilitandinnen und Rehabilitanden seitens der Fachkräfte der SGB II-Einrichtungen, was bei den zugelassenen kommunalen Trägern noch weniger leicht erfolgte. Ein gemeinsamer Arbeitgeberservices (AGS) von ARGE und Agentur fördert Chancengerechtigkeit für jene Arbeitsuchenden im SGB II, die gute Marktchancen haben, gegenüber den versicherten Kurzzeitarbeitslosen. Ein getrennter Marktauftritt von Agentur und SGB II-Einrichtungen führt zu Doppelstrukturen und Doppelansprachen. Für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind zwei öffentliche Arbeitgeberservice schwer durchschaubar und vermittelbar. In dieser Form können sich aber größere Chancen für den schwächeren Teil der SGB II-Klientel ergeben. Vergleicht man den Einsatz von Lohnkostenzuschüssen, zeigt sich einerseits, dass Agenturen und SGB II-Einrichtungen dieses Instrument unterschiedlich einsetzen. Andererseits hat sich zwischen Agenturen, ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern ein Subventionswettbewerb entwickelt, der in Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern besonders stark ausgeprägt ist.

In Bezug auf Schnittstellen zwischen SGB II und SGB XII zeigten sich deutliche Interessengegensätze zwischen den Kommunen und den SGB II-Einrichtungen. Die Kommunen haben wegen ihrer Verantwortung für die Finanzierung der Sozialhilfe ein Interesse daran, die Hilfebedürftigen, bei denen die Erwerbsfähigkeit ernsthaft in Frage steht, im SGB II zu halten. Der Bund als Finanzier des ALG II, und damit die lokale Agentur, hat ein Interesse daran, diese Personen von den Trägern der Sozialhilfe betreut zu sehen. Zur Klärung von Streitigkeiten in Bezug auf die Erwerbsfähigkeit zwischen den Leistungsträgern ist eine so genannte Einigungsstelle einzurichten. Bei den ARGEn ist die Einrichtung der Einigungsstellen zwar

zögerlich, aber letztlich doch fast flächendeckend erfolgt. Dagegen sehen viele zugelassene kommunale Träger nicht die Notwendigkeit der Einrichtung einer Einigungsstelle, obwohl sie gesetzlich vorgeschrieben ist. Sofern die Erwerbsfähigkeit negativ beschieden wird, erhält die Person nicht Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II, sondern Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Da letztere vollständig von den Kommunen zu finanzieren sind, ist bei den zugelassenen kommunalen Trägern strukturell die Gefahr angelegt, dass eher Erwerbsfähigkeit unterstellt wird, um eine Bundesfinanzierung zu ermöglichen.

Die Kooperation der SGB II-Einrichtungen mit der kommunalen Jugendhilfe (SGB VIII) ist bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung noch stark in der Entwicklung begriffen. Es zeigte sich aber bereits deutlich, dass die Unterschiedlichkeit der Zielsysteme des SGB II/III (Förderung der Integration in Ausbildung und Arbeit) und des SGB VIII (Förderung der ganzheitlichen Persönlichkeitsentwicklung) sowie fehlende IT-Schnittstellen einer Kooperationen auf der operativen Ebene teilweise im Weg stehen.

Übersicht 2-6: Schnittstellen zwischen dem SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern

	Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	**Zugelassene kommunale Träger (zkT)**
Übergreifende Probleme an den Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III		
Daten- und Informationstransfer zwischen den Leistungssystemen	Ja, gemeinsame IT-Plattform	Sehr gering, da keine gemeinsame IT-Plattform; hohe Transaktionskosten
Interessen- und Finanzierungskonflikt SGB II und SGB III lösbar	Verhandelbar in Trägerversammlung; Vetorecht des BfdH	Strukturell nicht zu lösen; bei positiver lokaler Kooperationsbereitschaft abschwächbar
Verschiebebahnhof SGB II in SGB III	Stark reduziert	Reduziert
Betreuung von jugendlichen eHb (U 25)		
Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand	Strukturell nein; auf vertraglicher Basis möglich bei Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung an die Agentur	
Ausbildungsstellenakquisition	Gemeinsam möglich; umfangreiches Bewerberangebot	Getrennte Akquisition; eingeschränktes Bewerberangebot (nur SGB II-Einrichtung)
Stigmatisierungspotential für Jugendliche	Gering	Hoch
Zusammenarbeit bei Planung und Besetzung von Fördermaßnahmen zwischen SGB II und SGB III	Strukturell möglich; mittlere Ausprägung in der Praxis	Strukturell möglich, aber mit erhöhtem Aufwand verbunden; geringe Ausprägung in der Praxis
Kooperation mit kommunaler Kinder- und Jugendhilfe	Kooperation im Modell angelegt; geringe Ausprägung in der Praxis	Kooperation im Modell angelegt; mittlere Ausprägung in der Praxis
Berufliche Rehabilitation		
Berufliche Ersteingliederung	Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand (Agentur zuständig); zusätzliche Betreuung durch SGB II-Einrichtung; unterschiedliche Zuständigkeiten für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: BvB durch Agentur, BaE etc. durch SGB II-Einrichtung	

Berufliche Wiedereingliederung: Leistungen aus einer Hand	Nein: Trennung in Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung	
Arbeitgeberservice		
Gemeinsamer Marktauftritt	Möglich bei gemeinsamem AGS mit Agentur	Kein gemeinsamer Marktauftritt; Doppelstrukturen durch zwei öffentliche Arbeitsvermittlungen
Zugriff auf Gesamtheit der Bewerber in einer Region	Ja	Nein
Zugriff auf bei der BA gemeldete Stellen im Matching-Verfahren	Ja	Nur über vertragliche Vereinbarung und technische Schnittstelle
Fördermittelkonkurrenz (v. a. beim Einsatz von Lohnkostenzuschüssen) zwischen SGB II und SGB III	Mittel	Hoch
Einigungsstelle zur Klärung von Konflikten um die Erwerbsfähigkeit (SGB II/XII)		
Einrichtung einer Einigungsstelle	Überwiegend ja	Häufig nein
Inanspruchnahme der Einigungsstelle	Selten	
Übergangsmanagement SGB III in SGB II		
Aktives Übergangsmanagement SGB III in SGB II	Nur in Ansätzen	Datenaustausch und -übergabe nur partiell; kaum aktives Übergangsmanagement
Zusammenarbeit bei Planung und Besetzung von Fördermaßnahmen	Sehr vereinzelt	

Datenbasis: Erhebungen der Substichprobe „Schnittstellenanalyse“ bei 13 ARGEn, 12 zkT, 4 gAw und 25 Arbeitsagenturen
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2 Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass durch die Einführung des SGB II zwar eine Schnittstelle aufgehoben wurde, dafür aber andere Schnittstellen entstanden oder weiter bestehen. Vor allem bei drei Gruppen kommt es zu einer verwaltungsaufwändigen und bürgerunfreundlichen Doppelbetreuung: bei jugendlichen eHb, bei Rehabilitandinnen und Rehabilitanden im Rechtskreis SGB II sowie bei Aufstockern. Dies gilt generell für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung. Entscheidend für die Zuordnung einer Person zu einem der Leistungssysteme ist heute der sozialrechtliche Status der Haushaltsgemeinschaft. So sind Jugendliche, behinderte Menschen und Rehabilitanden je nach Status unterschiedlichen Institutionen zugeordnet, auch wenn gleiche Problemlagen vorliegen. Für den genannten Personenkreis wird auch das Ziel, Leistungen aus einer Hand anzubieten, verfehlt.

Die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Fördermöglichkeiten wurden für Personen, die ehemals Arbeitslosenhilfe erhielten, erweitert. Für jene, die vormals Sozialhilfe bezogen, wurden sie sogar deutlich erweitert. Das bedeutet aber noch nicht, dass alle Arbeitsuchenden mit ähnlichen Problemlagen, aber unterschiedlicher Zugehörigkeit zu Leistungssystemen, einen gleichen Zugang zu Förderleistungen haben. Zum einen stehen Personen im SGB II jene Leistungen, für die es im SGB III einen Rechtsanspruch gibt, entweder nicht oder nur als Ermessensleistung zur Verfügung. Zum anderen stehen für ALG I-Empfängerinnen und

-empfänger die Leistungen des SGB II nicht zur Verfügung, was besonders dann ein Problem ist, wenn die Personen besonderen Förderbedarf haben, der nicht frühzeitig gedeckt werden kann (so genannte Betreuungskunden). Darüber hinaus werden Förderleistungen im SGB III restriktiver eingesetzt, was diese Gruppe doppelt benachteiligt.

Neben der Reduzierung von Schnittstellen war die Beendigung des Verschiebebahnhofs von der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung ein wesentliches Ziel der Einführung der Grundsicherung. Der damals beschriebene Verschiebebahnhof existiert nicht mehr. Zum einen werden im Rahmen geförderter Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt, mit Ausnahme der kaum eingesetzten AGH in der Entgeltvariante, keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mehr gezahlt, so dass keine neuen Ansprüche erworben werden können. Zum anderen ist der Anreiz entfallen, Personen mithilfe des Einsatzes von Arbeitsförderinstrumenten in die Arbeitslosenversicherung zu verschieben und damit darauf zu setzen, dass anschließend dauerhaft Arbeitslosenhilfe gezahlt wird. In Einzelfällen gibt es dagegen Hinweise, dass Lohnkostenzuschüsse als neues Instrument genutzt werden, die betreffenden Personen wenigstens kurzfristig in das Versicherungssystem zu verschieben. Ein entsprechendes Vorgehen haben wir häufiger bei zugelassenen kommunalen Trägern vorgefunden, seltener bei ARGEn.

Sichtbar wurde, dass institutionelle Kooperation über die Grenzen von Leistungssystemen hinweg wegen unterschiedlicher Ziele grundsätzlich nur dann lokal praktiziert wird, wenn gesetzliche Regelungen, finanzielle Anreize oder verbindliche untergesetzliche Vorgaben dies erfordern oder fördern. Darüber hinaus ist die Lösung von Schnittstellenproblemen abhängig vom Engagement einzelner Führungspersonen vor Ort und setzt voraus, dass die Besetzung von Führungspositionen mit einer gewissen Kontinuität verbunden ist, und diese einen entsprechenden Handlungsspielraum haben.

Wenn Leistungen nach dem SGB II als Bundesleistungen geregelt sind, dann ist Kooperation zu anderen Bundesleistungen leichter als zu Leistungen in kommunaler Trägerschaft zu organisieren. Wenn die Leistungen nach dem SGB II in kommunaler Verantwortung liegen, dann ist Kooperation leichter mit anderen kommunalen Leistungsträgern als mit Trägern von Bundesleistungen möglich.

Insgesamt sind die existierenden Sozialleistungssysteme hoch vernetzt. Daher ist es wichtig, bei künftigen Änderungen von Sozialgesetzen Schnittstellenfragen zu jeweils anderen Sozialleistungen systematisch mit zu bedenken.

3 Gesamtfazit

Die Experimentierklausel (§ 6a SGB II) wird durch den Gesetzgeber mit dem Hinweis begründet, dass die Erprobung alternativer Formen der Eingliederung im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet ist. Die vorgetragenen Ergebnisse und Schlussfolgerungen zeigen, dass der Wettbewerb der Aufgabenwahrnehmung vor allem zu unterschiedlichen organisatorischen Lösungen geführt hat. Interessanterweise unterscheidet sich die konkrete Eingliederungspolitik zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung jedoch nur unwesentlich.

Aus implementationsanalytischer Perspektive liegen die zentralen Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung vorrangig in den Strukturen, welche die SGB II-Einrichtungen sich in Umsetzung des Gesetzes geschaffen haben. Dabei differenzieren in erster Linie folgende Merkmale:

- die lokale Handlungsautonomie der Leitungen im Rahmen der Steuerungsmuster,

- EDV-Strukturen,
- Controlling- und Zielbildungsverfahren,
- Strukturen der Arbeitsvermittlung,
- Strukturen des Eingliederungsmanagements sowie
- die Spezialisierung der Leistungsprozesse.

Im Rahmen der Interventionspolitik der SGB II-Einrichtungen, das heißt mit Blick auf gewählte Integrationsstrategien und Schwerpunkte im Maßnahmeeinsatz für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, überwiegen dagegen die Gemeinsamkeiten zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Blickt man auf die Elemente, welche vorrangig die strukturellen Differenzen zwischen den beiden zu vergleichenden Formen der Aufgabenwahrnehmung ausmachen, so können zusammengefasst zwei Dimensionen wie folgt beschrieben werden:

- Das Muster bei zugelassenen kommunalen Trägern besteht in einer geringeren Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung in stärkerer regionaler Vielfalt, verbunden mit einer geringeren systemischen Vergleichbarkeit der Verfahren und höherer lokaler Handlungsautonomie. Organisatorische Traditionen der Sozialämter bleiben in diesem Muster virulent.
- Das Muster bei den ARGEn wird bestimmt durch höhere Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung über die Regionen hinweg, verbunden mit größerer systemischer Vergleichbarkeit der Verfahren bei allerdings deutlichen Einschränkungen lokaler Handlungsautonomie. In diesem Muster sind bekannte organisatorische Elemente der Arbeitsverwaltung wirksam.

Teil A

Anlage, theoretisches Konzept und Datenbasis der Untersuchung

1 Hintergrund und Anlage der Untersuchung

Mit der Durchführung des Zweiten Sozialgesetzbuches SGB II sind die Agenturen für Arbeit und die Kommunen beauftragt. Bei den Agenturen liegt die Zuständigkeit für die materiellen und die aktivierenden Leistungen. Die Kommunen sind für die Kosten der Unterkunft, einzelne einmalige Leistungen und die ergänzenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4 SGB II (Sucht-, Schuldner-, psychosoziale Beratung, Kinderbetreuung) verantwortlich. Im Regelfall bilden beide Träger eine Arbeitsgemeinschaft (§ 44b SGB II), im Folgenden als ARGE abgekürzt. Eine Ausnahme von dieser Regel formuliert der § 6a SGB II. Er enthält bekanntlich eine „Experimentierklausel", die 69 kommunalen Trägern die Option eröffnet, auch für die Leistungen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II, für die im Regelfall die Bundesagentur für Arbeit zuständig ist, als Leistungsträger zu fungieren und somit sämtliche Leistungen nach dem SGB II zu verantworten. Diese zugelassenen kommunalen Träger werden im Folgenden als zkT geführt.

Eine zweite Ausnahme vom Regelfall bilden Standorte, an denen sich die beiden Träger auf keine Arbeitsgemeinschaft verständigen konnten bzw. ihre Arbeitsgemeinschaft wieder aufgelöst haben. Diese Standorte mit einer so genannten „getrennten Aufgabenwahrnehmung" (gAw) bilden eine dritte vom Gesetzgeber zwar nicht intendierte, aber bestehende Form der Aufgabenwahrnehmung.

Gegenstand der „Experimentierklausel" soll nach dem Willen des Gesetzgebers der Wettbewerb um die effektivsten Formen der Gestaltung von Eingliederungsleistungen sein, wie an der Formulierung im § 6a Abs. 1 Satz 2 SGB II deutlich wird: „Die Erprobung ist insbesondere auf alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet."

Dem Wettbewerbsgedanken folgend wurde die bis 31. Dezember 2010 befristete Experimentierklausel durch entsprechende wissenschaftliche Untersuchungen begleitet und bewertet. Dadurch sollte eine objektive Basis für den Vergleich politisch umstrittener Modelle geschaffen werden.

Die Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II hatte im Wesentlichen drei Zielsetzungen:

- die Beobachtung der Implementation und Durchführung des SGB II durch die Träger,
- die Analyse der Wirkungen,
- die Herausarbeitung der Ursachen für die jeweiligen Wirkungszusammenhänge.

Gegenstand der wissenschaftlichen Evaluation waren die praktische Umsetzung der Vorschriften des SGB II und deren Wirkungen, wobei die organisatorischen Formen der Ausgestaltung von Leistungsprozessen in den beiden grundsätzlichen Modellen der Aufgabenwahrnehmung (ARGE vs. zkT) verglichen und die erzielten Arbeitsmarktwirkungen evaluiert werden sollten; die Standorte gAw waren dabei einzubeziehen.

Das Evaluationskonzept zur Experimentierklausel sah neben der Unterstützung und wissenschaftlichen Beratung durch einen externen Koordinator und der Bereitstellung der Daten durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) vier Untersuchungsfelder (UF) vor:

Feld 1: Deskriptive Analyse und Matching,

Feld 2: Implementations- und Governanceanalyse,

Feld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse,

Feld 4: Makroanalyse und regionale Vergleiche.

Der vorliegende Bericht fasst die Befunde der Implementations- und Governanceanalyse von Untersuchungsfeld 2 zusammen.[1]

Für dieses Feld wurde vom Arbeitskreis (AK Evaluation), der die Evaluation begleitete, die Grundsatzentscheidung getroffen, die Implementations- und Governanceanalyse auf eine Stichprobe von 154 „SGB II-Einrichtungen", d.h. ARGEn, zkT und gAw zu stützen.[2]

Für die Implementations- und Governanceanalyse stellte sich die Aufgabe, die Umsetzung eines komplexen gesetzlichen Auftrags in eine vielfältige und mehrdimensionale Organisationspraxis zu analysieren. Die Analyse musste deshalb ebenfalls komplex ansetzen und die unterschiedlichen Governancestrukturen ebenso umfassen wie die Bandbreite lokaler organisatorischer und strategischer Optionen und Ausgestaltungen – bis hin zur Frage, wie die Dienstleistungen zur „Eingliederung" denn tatsächlich erbracht wurden.

Eine ausführliche Darstellung des konzeptionellen und methodischen Ansatzes der Governance- und Implementationsanalyse erfolgt in den Abschnitten 2 und 3 dieses Berichtsteils.

Die Arbeiten in Untersuchungsfeld 2 bringen Erkenntnisse über die Prozesse und Strukturen der Implementation von Leistungsprozessen des SGB II vor dem Hintergrund überregionaler und lokaler Governance und stehen insofern für sich selbst. Gleichzeitig bieten sie Ergänzungen und Zuarbeiten zu den Ergebnissen der anderen Untersuchungsfelder (insbesondere UF 1 und UF 3).

Besonders eng ist der Zusammenhang von UF 1 und UF 2, was gesteigerte Kooperationserfordernisse beinhaltete. UF 1 war zuständig für die Erbringung aller wesentlichen quantitativen und flächendeckenden Datenermittlungen, Datenaufbereitungen und Erhebungsdienstleistungen sowie für die auf einem Matching-Verfahren aufsetzende Organisationstypologie. Im Vorfeld der Entwicklung eines Konzepts zur Erstellung der Typologie war UF 2 ebenso für UF 1 beratend tätig wie bei der Entwicklung der Fragebögen für die drei Untersuchungswellen. Ergänzend zu den von Untersuchungsfeld 2 selbst erhobenen qualitativen und quantitativen Daten lieferte UF 1 weitere quantitative Daten, insbesondere aus der IAW-SGB II-Organisationserhebung, für die Governance- und die Implementationsanalyse an den 154 Standorten der Stichprobe.

Da UF 2 durch den gewählten Untersuchungsansatz einen intensiven Blick auf die Prozesse von Organisationsgestaltung, Formulierung von Eingliederungsstrategien und Nutzung lokaler Netzwerke an den untersuchten Standorten werfen konnte, war es umgekehrt in der Lage, die von UF 1 gemessenen Indikatoren auf einer breiteren methodischen und inhaltlichen Grundlage zu vertiefen und zu differenzieren. So konnte die von UF1 entwickelte Organisationstypologie validiert werden, was über mehrere Abstimmungsgespräche geschah. Die auf diese Weise kooperativ abgestimmte Typologie konnte dann insbesondere UF 3 als Grundlage für die Erfüllung seines Untersuchungsauftrags dienen. Die Wirkungs- und Effizienzanalyse, die in UF 3 durchgeführt wird, konnte sich darüber hinaus in Hypothesenbildung und Interpretation auf Ergebnisse der Evaluation in UF 2 stützen. Die Vielzahl der im Rahmen der Arbeiten von UF 2 gebildeten Indikatoren erlaubte es, auch komplexe Wirkungsmodelle empirisch zu unterfüttern. Zu diesem Zweck fand ein Abgleich von Zwischenergebnissen statt.

Leider war es letztlich nicht möglich, für die Arbeiten von UF 2 – wie ursprünglich geplant – Ergebnisse der Wirkungsanalyse von UF 3 zu berücksichtigen, da uns diese bis Redaktions-

[1] Dieses Feld wurde in der Hauptstudie bearbeitet vom Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der FH Frankfurt und dem Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas), Bonn. Teilstudien übernahmen das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) (vgl. Abschnitt B.1 und C.3.3) und die Firma Simma & Partner, Bregenz/Österreich (Einsatz und Auswertung des Prozess Monitors, vgl. Abschnitt C.2.1.3.6).

[2] Näheres zur Stichprobenkonstruktion ist dem ersten Zwischenbericht des UF 1 zu entnehmen, das für die Stichprobenziehung verantwortlich zeichnet.

schluss unseres Abschlussberichts (15. Mai 2008) nicht vorlagen. Insofern stehen die in diesem Bericht niedergelegten Beschreibungen und Aussagen unter dem Vorbehalt, dass keine Erkenntnisse über „Wirkungen" organisationsstruktureller oder eingliederungsstrategischer Entscheidungen der SGB II-Einrichtungen vorliegen und deshalb auch keine entsprechenden Schlüsse oder Vergleiche getroffen werden können.

Der Bericht besteht aus vier Teilen:

1. Im vorliegenden Teil A wird der konzeptionelle und methodische Ansatz der Governance- und Implementationsanalyse dargestellt.
2. In Teil B werden die empirischen Ergebnisse zur überregionalen (B.1) und lokalen (B.2) Governance vorgestellt, die die Grundlage bilden für die Fragestellung, wie Governancestrukturen innerhalb der SGB II-Einrichtungen aufgegriffen und verarbeitet werden
3. In Teil C wird der Leistungsprozess des SGB II detailliert im Hinblick auf Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung analysiert. Im Vordergrund stehen dabei die „Produktpolitik", d.h. die Ziele und die strategischen Grundentscheidungen der SGB II-Einrichtungen (C.1), die „Produktionsorganisation", d.h. die Strukturen der Leistungsprozesse (C.2), die Ausgestaltung der Schnittstellen zu anderen Rechtsbereichen und Institutionen (C.3) sowie die Realität der Integrationsleistungen sowohl in Makro- (C.4) wie in Mikroperspektive (C.5).
4. Teil D enthält ein übergreifendes Fazit.

2 Theoretisches Konzept der Untersuchung

2.1 Governanceanalyse

Dem Konzept der hier vorgelegten Untersuchung liegt die Unterscheidung von „Governance" und „Steuerung" zu Grunde. Die Governanceanalyse richtet sich auf Rahmenbedingungen und grundlegende Strukturen, während die Analyse von Steuerung auf den organisationsinternen Prozess fokussiert, der Auskunft darüber gibt, wie die mit der Umsetzung des SGB II betrauten Organisationen (ARGEn, zkT, gAw) im Rahmen dieser Strukturen handeln. Eine so verstandene Governanceanalyse geht der Analyse der Implementations- und Steuerungsprozesse in den Organisationen systematisch voraus, auch wenn Wechselwirkungen zu berücksichtigen sind.

Zunächst werden die durch verschiedene überregionale Akteure (BMAS, Bundesagentur für Arbeit, Bundesländer, kommunale Spitzenverbände) gesetzten Governancestrukturen zur Umsetzung des SGB II betrachtet (Teil B.1). Hieran schließt die Analyse darüber an, auf welche Weise die hierdurch bedingten Impulse auf der lokalen Ebene durch ARGEn, zkT oder gAw aufgenommen und in Organisationsstrukturen und -strategien „verarbeitet" werden (C.1).

Zweck der Analyse der überregionalen Regelungsstrukturen im Politikfeld des SGB II ist es somit,

- die Regulierungsinstrumente zu analysieren, über die diese Einwirkung realisiert wird;
- hierüber die Handlungsspielräume zu identifizieren, die den Akteuren auf lokaler Ebene verbleiben, um ihrerseits die Leistungsprozesse des SGB II zu steuern (objektive „Strategiefähigkeit") und
- die Interessenkonstellationen zu beschreiben, die direkt oder indirekt auf die Formulierung arbeitsmarktpolitischer Strategien auf lokaler Ebene einwirken.

Die Analyse der überregionalen Governance nimmt die Faktoren des arbeitsmarkt- und fürsorgepolitischen Feldes in den Blick, die von den lokalen Akteuren der Grundsicherung nur mittelbar beeinflussbar sind. Es werden Unterschiede in den Rahmenbedingungen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung untersucht, die die jeweilige Leistung beeinflussen können. Dazu gehören insbesondere der durch das SGB II gesetzte formelle institutionelle Rahmen und untergesetzliche Regelungen, die Regeln zur fachlichen und rechtlichen Aufsicht, die Verfahren der Ressourcenbereitstellung und der Zielsteuerung, informelle institutionelle Regelstrukturen, spezifische Akteurs- und Interessenkonstellationen und der Einfluss des Bundes und der Länder als wesentliche Akteure im Mehrebenensystem.

Neben der überregionalen Governance spielt für die Steuerung der SGB II-Einrichtungen die lokale Governance eine wichtige Rolle. Dabei rückt insbesondere der Einfluss lokaler Netzwerke und lokaler politischer Parteien in den Fokus der Betrachtung (vgl. B.2).

2.2 Die Produktion sozialer Dienstleistungen

Die Grundsicherungsträger beziehen sich in der Implementation von Leistungsstrukturen auf die durch die überregionale und lokale Governance gesetzten Bedingungen und richten ihre jeweils gewählten Umsetzungsstrategien daran aus. Die „Strategiefähigkeit" einer Organisation zeigt sich an ihrer Kompetenz, im Kontext eines vorstrukturierten Felds angesichts definierter Problemlagen Ziele zu formulieren, sich an die Strukturen nicht nur anzupassen, sondern diese möglichst mitzugestalten und mit der internen Organisation von Leistungsprozessen zu verknüpfen.

In fast allen von uns analysierten Fällen war die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags des SGB II mit einer Um- oder Neugestaltung von Organisationsstrukturen verbunden.[3] Die zentralen Managemententscheidungen umfassten dabei:

- die grundlegende strategische Ausrichtung der SGB II-Einheit,
- die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation,
- Verfahren und Instrumente der Prozesssteuerung und des Controllings,
- Personaleinsatz, -qualifizierung und -entwicklung,
- die Kooperation mit anderen Akteuren.

Das wirtschaftliche und politische Feld, in dem die SGB II-Einrichtungen agieren, bildet die für die Formulierung und Realisierung von Organisationsstrategien relevante Umwelt. Vor dem Hintergrund dieser Umwelt entscheiden die Organisationsspitzen über eine bestimmte „Produktpolitik". Dies bedeutet, sie formulieren auf der Folie gesetzlicher und/oder politischer Vorgaben Ziele, definieren bestimmte Zielgruppen und entscheiden über die Art der Angebote, zum Beispiel über das Verhältnis von materiellen Leistungen zu Eingliederungsleistungen, über die Gewichtung zwischen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, über die Bedeutung „flankierender Maßnahmen".

Die Umsetzung der Produktpolitik in Organisationshandeln geschieht über die Ausgestaltung einer spezifischen „Produktionsorganisation", die sowohl die Strukturen der Aufbau- und Ablauforganisation umfasst, als auch die expliziten Regeln und Produktionsstandards, die der Steuerung von Produktionsprozessen dienen sollen. Zur „Produktionsorganisation" gehört

[3] Für die Analyse der Leistungsprozesse, die in den Organisationen realisiert werden, wird auf eine Systematik zurückgegriffen, die für die industriesoziologische Erforschung von Entwicklungen in privaten Unternehmen entwickelt wurde (Boyer/ Freyssenet 2003).

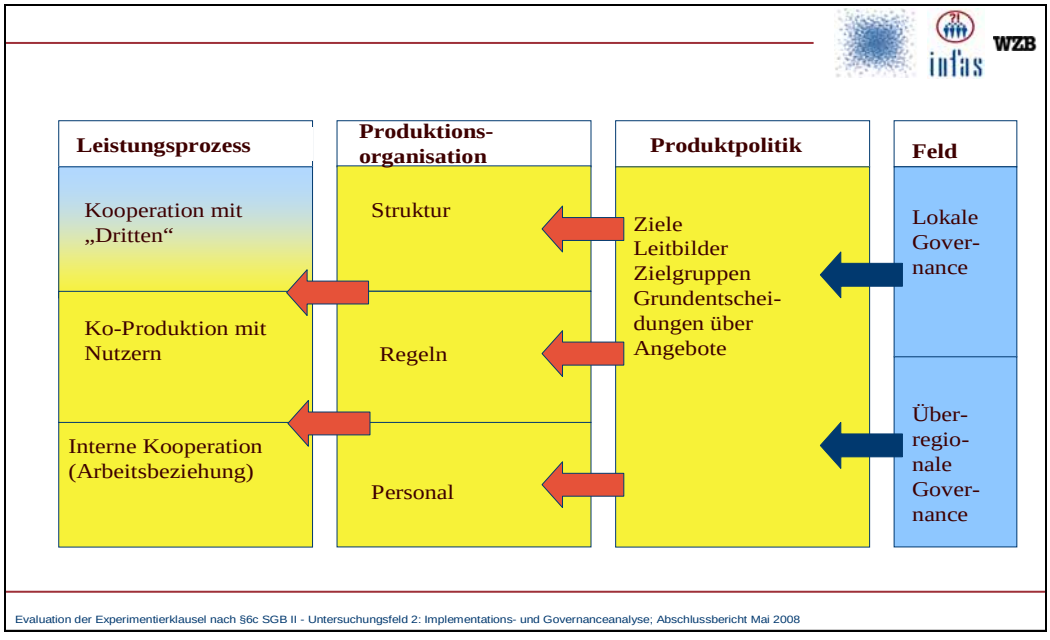
aber auch der Personaleinsatz, d.h. Entscheidungen über Umfang, Bezahlung und die Qualifikationsstruktur des Personals.

Strukturen, Regeln und Personal bilden den Gegenstand der Bemühungen des Managements, Leistungsprozesse zu steuern, indem die Produktionsorganisation bewusst gestaltet wird. Gerade bei der Erbringung von Dienstleistungen gehen in die Produktionsorganisation Faktoren ein, die für die Realisierung der Leistungsprozesse notwendig, gleichwohl nur bedingt organisationsintern steuerbar sind. Hierher gehören z.B. die professionelle Ausrichtung des Personals sowie dessen Alltagstheorien und moralischen Orientierungen, die in die Interaktion mit der Klientel eingehen. Dieses „Professionswissen" ist einer bewussten Steuerung durch das Management nur sehr begrenzt zugänglich, kann aber für die konkrete Leistungserbringung von hoher Bedeutung sein (vgl. auch C.5).

Im Rahmen der „Produktionsorganisation" werden die materiellen Leistungen und Dienstleistungen erbracht, die Gegenstand der Ko-Produktion zwischen „Fallmanagerinnen und -managern", „persönliche Ansprechpartnerinnen und -partner" (pAp) und Kundinnen und Kunden sind. Bei komplexeren Leistungsprozessen hängt die Ko-Produktion zwischen den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und ihrer Klientel auch von der Kooperation mit externen „Dritten" (z.B. Beratungsstellen, Bildungs- oder Beschäftigungsträgern) und den internen Arbeitsbeziehungen zwischen Leitungssachbearbeiterinnen und -bearbeitern und den Integrationsfachkräften ab. Der auf die Leistungsadressaten bezogene Kernprozess (Ko-Produktion) muss deshalb auf seine „Innenseite" (d.h. Arbeitsbeziehungen in der Organisation selbst) und seine „Außenseite" (d.h. Kooperation mit Dritten) hin reflektiert werden.

Produktpolitik und Produktionsorganisation manifestieren sich somit in Leistungsprozessen, die meist mehrere Personen gemeinsam oder zumindest parallel realisieren. Alle drei Ebenen zusammengenommen können als „Produktionsmodell" zusammengefasst werden (vgl. Abbildung A.2.2-1).

Abbildung A.2.2-1: Die „Produktion" von Leistungen nach dem SGB II



Vor dem Hintergrund dieses Modells kann bei einer Analyse konkreter Organisationen jeweils auf Teilaspekte fokussiert werden, ohne dass der Gesamtkontext verloren geht. Interaktionsprozesse (= Koproduktion) sind nicht von ihrer organisatorischen und politischen Ein-

bettung ablösbar, umgekehrt kann das individuell geprägte kommunikative Element, das jeder Interaktion zu Grunde liegt, nicht in Organisation oder Politik aufgelöst werden.

Betrachtet man auf diese Weise die konkrete „Produktion" von materiellen Leistungen und Eingliederungsleistungen als Gesamtprozess, werden wichtige Teilbereiche erkennbar, in denen sich relevante Muster und Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung zeigen können.

2.3 „Produktionsmodelle" im SGB II

Unter einem „Produktionsmodell" wird die je spezifische Kombination von Produktpolitik, Arbeitsbeziehungen und Produktionsorganisation verstanden. Dieses Grundkonzept soll für die Implementationsanalyse fruchtbar gemacht werden (vgl. Teil C).

Hierzu werden die einzelnen Dimensionen von „Produktionsmodellen" dargestellt (Produktpolitik, Produktionsorganisation und Leistungsprozess), um systematisch Unterschieden zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung nachzuspüren.

In Abschnitt C.1 wird gezeigt, wie die in den Teilen B.1 und B.2 beschriebene überregionale und lokale Governance von den SGB II-Einrichtungen „verarbeitet" wurde und wie wesentliche Elemente der „Produktpolitik" ausgestaltet waren. Die zentralen Fragestellungen lauteten hierbei:

- Wie wirkten sich Rahmenbedingungen, die durch überregionale und lokale Governance geschaffen wurden, innerhalb der Organisationen, die mit der Umsetzung des SGB II betraut sind, auf die Gestaltung der Produktpolitik aus (C.1.1)?
- Welche Ziele und Zielgruppen wurden definiert? Auf welche Weise wurden strategische Entscheidungen innerhalb der Organisation kommuniziert (vgl. C.1.2)?
- Welche Entscheidungen über den Personaleinsatz wurden getroffen (vgl. C.1.3)?
- Welche Rolle spielte die Fachsoftware für die interne Steuerung (vgl. C.1.4)?
- Welche quantitative Bedeutung hatten die Verwaltungskosten (vgl. C.1.5)?
- Welche Unterschiede gab es hier zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung?

Im Bereich der Produktionsorganisation ging es um die Analyse der inner- und interorganisatorischen Strukturierung und Steuerung des Leistungsprozesses (vgl. C.2). Zentrale Fragestellungen hierbei waren:

- Welche Formen der Standardbildung im Hinblick auf die Leistungsprozesse wurden vorgefunden (vgl. C.2.1.2)?
- Wie war der Leistungsprozess ausgestaltet, welche einzelnen Funktionen gab es und wie waren diese organisiert (vgl. C.2.1.3)?
- Wie erfolgte die Angebotsplanung und -steuerung in den SGB II-Einrichtungen (vgl. C.2.2)?
- Welche Rolle spielten „Dritte" für den Prozess der Leistungserbringung und auf welche Weise wurden diese „Dritten" in den Leistungsprozess einbezogen (vgl. C.2.3)?
- Welche Unterschiede gab es hier zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung?

Die Strukturierung und Steuerung des Leistungsprozesses beinhaltet auch das Management von relevanten Schnittstellen zu Leistungsbereichen anderer Institutionen und Organisatio-

nen, insbesondere im Feld der Jugendhilfe, der Rehabilitation sowie der Sozialhilfe (SGB XII). Die zentralen Fragestellungen lauteten hier:

- Wie sahen die Schnittstellen zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII aus und wie wurden sie im Zusammenspiel zwischen SGB II-Einrichtungen, Agenturen für Arbeit und Jugendhilfeträgern gestaltet (vgl. C.3.2)?
- Welche Schnittstellen gab es zwischen SGB II-Einrichtungen und den Rehabilitationsträgern und wie wurden sie gestaltet (vgl. C.3.3)?
- Welche Bedeutung hatten die Übergänge zwischen SGB III und SGB II (vgl. C.3.4)?
- Welche Ergebnisse gab es im Hinblick auf die Schnittstelle zwischen SGB II und SGB XII und die Tätigkeit der gemeinsamen Einigungsstelle nach § 45 SGB II (vgl. C.3.5)?
- Welche Unterschiede gab es hier jeweils zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung?

Über die Produktpolitik und die Produktionsorganisation wird der Leistungsprozess selbst definiert, der insbesondere im Hinblick auf die Erbringung von Integrationsleistungen beschrieben werden soll. Zentrale Fragestellungen waren hierbei:

- Welche Formen der Kundensegmentierung und welche Integrationsstrategien entwickelten die SGB II-Einrichtungen (vgl. C.4.1)?
- Wie war die Arbeitsvermittlung ausgestaltet, wie funktionierte die Stellenakquisition (auch aus der Perspektive der Betriebe) (vgl. C.4.2
- Wie sahen die Maßnahmepolitik und die Maßnahmedurchführung bei den SGB II-Einrichtungen aus (vgl. C.4.3 und C.4.4)?
- Wie sah die konkrete Interaktion zwischen Fachkräften und ihren Kundinnen und Kunden aus, worüber wurde in welcher Weise gesprochen (vgl. C.5)?
- Welche Unterschiede gab es zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung?

3 Methodisches Vorgehen

Mit diesem Abschlussbericht legt das Untersuchungsfeld 2 die zentralen Befunde der Governance- und Implementationsanalyse vor. Sie fußen auf einem breiten methodischen Ansatz, der es erlaubt, die Fülle der Fragestellungen zu beantworten, mit denen die Untersuchung beauftragt war.

Die Governanceanalyse stützt sich wesentlich auf Interviews mit den zentralen Institutionen, die an der Steuerung des SGB II-Systems beteiligt sind (vgl. dazu Übersicht A.3-1). Auf der Ebene der überregionalen Governance sind dies vor allem das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die zuständigen 16 Landesministerien, die Bundesagentur für Arbeit mit ihren Regionaldirektionen, die kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Städte- und Gemeindebund) sowie der Bundesrechnungshof. Vertreter und Vertreterinnen dieser Institutionen wurden zweimal intensiv mittels Leitfadeninterviews befragt. Bei der ersten Erhebungswelle (Sommer 2006 bis Frühjahr 2007) wurde zunächst eine Auswahl von Institutionen zugrunde gelegt; bei der Wiederholungsbefragung wurde diese Auswahl noch verbreitert und bei den Länderministerien sogar eine Vollerhebung durchgeführt. Ergänzt wurden diese Ergebnisse durch eine Analyse von Dokumenten aller genannten überregionalen Akteure. Die Perspektive der Länder wurde darüber hinaus mittels einer schriftlichen Erhebung bei allen Bundesländern standardisiert gemessen.

Für Zwecke der lokalen Governanceanalyse nutzte das Untersuchungsfeld 2 die Besuche an den 154 Standorten der Stichprobe von SGB II-Einrichtungen, um Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der SGB II-Träger zu führen. Befragt wurden die Geschäftsführungen der örtlichen Agentur für Arbeit sowie die Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten der Kommune als Träger der lokalen SGB II-Einrichtung. Darüber hinaus wurden Fragen lokaler Governance auch mit den Leitungen (Geschäftsführung, Amtsleitung) der 154 SGB II-Einrichtungen erörtert.

Übersicht A.3-1: Methodische Grundlagen / Basis der Governanceanalyse

Governanceanalyse		
Institutionen/Akteure	**Methode / Anzahl**	**Stichprobe / Personen**
Institutionen/Akteure der überregionalen Governance (1. Welle: Sommer 2006 bis Frühjahr 2007) BMAS, Vertreterinnen/Vertreter Länderministerien BA-Zentrale, Regionaldirektionen der BA, Kommunale Spitzenverbände Bundesrechnungshof	Leitfadeninterviews 26	Bewusste Auswahl 56
Institutionen/Akteure der überregionalen Governance (2. Welle: Herbst 2007 bis Frühjahr 2008) BMAS, Vertreterinnen/Vertreter Länderministerien BA-Zentrale, Regionaldirektionen der BA, Kommunale Spitzenverbände Bundesrechnungshof	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 50	Bewusste Auswahl bzw. Vollerhebung (Länder) 90
Zuständige Ministerien/Stellen der Bundesländer Länderfragebogen	Fragebogen 16	Vollerhebung
Institutionen/Akteure der lokalen Governance (1. Welle: Herbst 2006 bis Frühjahr 2007) Sozialdezernentinnen/Sozialdezernenten, Geschäftsführungen Agenturen für Arbeit	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 244	Stichprobe der 154 SGB II-Einrichtungen 259

Übersicht A.3-2: Methodische Grundlagen / Basis der Implementationsanalyse I

Implementationsanalyse		
Fallstudien an 154 Standorten		
Institutionen/Akteure	**Methode / Anzahl**	**Stichprobe / Personen**
Lokale Akteure in SGB II-Einrichtungen (1. Welle: Herbst 2006 – Frühjahr 2007) Leitung der SGB II-Einrichtung, Bereichs-/Teamleitungen Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, Steuerung und Controlling Operative Fachkräfte Selbstausfüller: Personal/Stellen, Maßnahmeneinsatz, Verwaltungskosten (Drop Off)	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 639 Gruppendiskussion 153 434	Stichprobe der 154 SGB II-Einrichtungen 702 956
Lokale Akteure in SGB II-Einrichtungen (2. Welle: Herbst 2007 – Winter 2008) Leitung der SGB II-Einrichtung, Bereichs-/Teamleitungen Arbeitsvermittlung und Fallmanagement, Controlling	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 308	Stichprobe der 154 SGB II-Einrichtungen 569
Schriftliche Befragung von Fachkräften (Frühjahr 2007) Operativ tätige Mitarbeiter der Bereiche Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, Eingangsbereich	Schriftlicher Selbstausfüller 5.889	Stichprobe der 154 SGB II-Einrichtungen
Befragung von Fachkräften (Frühjahr 2008) Operativ tätige Mitarbeiter der Bereiche Arbeitsvermittlung und Fallmanagement	Gruppendiskussion 154	Stichprobe der 154 SGB II-Einrichtungen 746
Telefonische Befragung von Betrieben (Frühjahr 2007) Betriebsleitungen, Personalverantwortliche	CATI-Erhebung 5.635	Repräsentative Stichproben für jeden der 154 SGB II-Standorte
Telefonische Befragung von Betrieben (Frühjahr 2008): Wiederholungsbefragung bei panelbereiten Betrieben Betriebsleitungen, Personalverantwortliche	CATI-Erhebung 3.947	Betriebe im Panel aus Welle 1
Telefonische Befragung von Maßnahmeträgern (Frühjahr 2007): Bestandserhebung Leitungen der Bildungs- und Maßnahmeträger	CATI-Erhebung 2.106	Vollerhebung der wichtigsten Träger an jedem der 154 SGB II-Standorte (Listen der SGB II-Einrichtungen)
Telefonische Befragung von Maßnahmeträgern (Frühjahr 2007): Haupterhebung Leitungen der Bildungs- und Maßnahmeträger	CATI-Erhebung 531	Träger mit unterschiedlichen Leistungsangeboten an jedem der 154 SGB II-Standorte, Basis Bestandserhebung

Die Basis für die Implementationsanalyse bildet eine Stichprobe von 154 SGB II-Einrichtungen, die auf der Basis eines Regionenmatching durch das Untersuchungsfeld 1 gezogen[4] und mit dem Arbeitskreis Evaluation abgestimmt war. Die Implementationsanalyse zielte auf eine möglichst vollständige Bestandsaufnahme bei allen relevanten Organisationseinheiten innerhalb von SGB II-Einrichtungen sowie der wichtigsten Interaktionspartner außerhalb, mit denen vor Ort die Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige realisiert wird (vgl. dazu Übersicht A.3-2). Innerhalb der SGB II-Einheiten hatten die Leitungen sowie die Bereichsleitungen für Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement und Controlling zweimal im Verlaufe von anderthalb Jahren Gelegenheit, über die Umsetzung des SGB II zu berichten. Es wurde dabei das gesamte Spektrum der Leistungsproduktion, der Rahmenbedingungen und Ressourcen mit der jeweils zuständigen Leitung angesprochen. Ergänzend zu diesen Interviews wurden wesentliche Grunddaten der Einrichtungen zum Personal, den Verwaltungskosten sowie den eingesetzten Maßnahmen mittels eines schriftlichen Selbstausfüllers erhoben. Diese Fragebögen wurden im Interview den Leitungskräften übergeben und konnten in der gebotenen Ruhe und Sorgfalt im Nachgang anhand von Verwaltungsdaten ausgefüllt werden.

Um die Perspektive und Erfahrungen der operativen Ebene einzufangen, wurden an allen Standorten Gruppendiskussionen mit Fachkräften aller Fachbereiche durchgeführt. Um diese Ergebnisse auf eine breitere empirische Basis zu stellen, erfolgte eine schriftliche Befragung bei fast 5.900 Fachkräften der 154 Standorte.

Ergänzend zu der Innenperspektive der SGB II-Einrichtungen wurden auch die maßgeblich beteiligten Akteure der Integrationsmaßnahmen und des Arbeitsmarktes an den 154 regionalen Standorten befragt. In Computer unterstützten Telefoninterviews (CATI) mit den Maßnahmeträgern vor Ort wurde die Umsetzung der Maßnahmepolitik aus der Sicht der Auftragnehmer in zwei Erhebungswellen abgeklärt. In einer ersten Erhebung wurden zunächst sämtliche Maßnahmeträger kontaktiert, die seitens der SGB II-Einrichtungen als wichtigste Partner der Integrationspolitik benannt worden waren. Nachdem diese Grundgesamtheit hinsichtlich des Leistungsspektrums eingeordnet werden konnte, erfolgte in der Haupterhebung eine vertiefende Befragung über die konkrete Umsetzung der Maßnahmedurchführung.

Die Betriebe in den Regionen sind die dringend erforderlichen Arbeitsmarktpartner der SGB II-Einrichtungen. Die Perspektiven und Erfahrungen der Betriebe mit der Einrichtung vor Ort wurden im Abstand von zwölf Monaten anhand repräsentativer Stichproben für alle 154 untersuchten Standorte erhoben. Im Mittelpunkt der Befragungen standen die Bekanntheit und Interaktion mit der örtlichen SGB II-Einrichtung und ihrer Arbeitsvermittlung.

Die Implementationsanalyse an den 154 Standorten vermittelt einen breiten Einblick in die Umsetzung des SGB II. Darüber hinaus wurden ergänzend Spezialfragen anhand kleinerer Stichproben von Einrichtungen untersucht (vgl. dazu Übersicht A.3-3). So befasste sich eine spezielle Analyse mit den Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III, den Schnittstellen zum Jugendhilferecht, zum SGB XII sowie Schnittstellen bei der Integration von beruflichen Rehabilitanden. Diese Untersuchungen fanden bei der ersten Erhebungswelle in 19 Einrichtungen und in der zweiten Welle bei zehn Einrichtungen statt.

Aufschluss über die konkrete Interaktion zwischen den persönlichen Ansprechpartnern und ihren SGB II-Kunden vermittelten Beobachtungen in zwanzig SGB II-Einrichtungen. Die Beobachtungen wurden abgerundet durch Nachgespräche mit den Beteiligten sowie durch eine Befragung der Kunden ein Vierteljahr später.

[4] Vgl. dazu IAW/ZEW (2006): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching“ (Jahresbericht). Tübingen

Aufschlussreiche Einsichten in die Organisation und Aktivitäten der SGB II-Einrichtungen vermittelt eine Erhebung mittels des Prozess-Monitors bei neun Einrichtungen. An diesen Standorten waren sämtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aufgefordert, ihre Tätigkeiten und Zeitkontingente mittels eines Online-Erhebungsinstruments zu protokollieren. Als Ergebnis liegen eindrucksvolle Profile für die Verteilung der Personalressourcen vor.

Übersicht A.3-3: Methodische Grundlagen / Basis der Implementationsanalyse II

Implementationsanalyse		
Fallstudien an ausgewählten Standorten		
Institutionen/Akteure	**Methode / Anzahl**	**Stichprobe / Personen**
Schnittstellenanalyse Lokale Akteure in SGB II-Einrichtungen (1. Welle: Herbst 2006 – Frühjahr 2007): Führungskräfte SGB II und SGB III, Sozialdezernentinnen/Sozialdezernenten Arbeitgeberservice SGB II/SGB III; Jugendteam U 25 SGB II / SGB III; Jugendamt/Jugendhilfeträger	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 141	Substichprobe von 19 SGB II-Einrichtungen 244
Schnittstellenanalyse Lokale Akteure in SGB II-Einrichtungen (2. Welle: Herbst 2007 – Frühjahr 2008): Führungskräfte SGB II und SGB III, Sozialdezernentinnen/Sozialdezernenten Führungskräfte SGB VIII (kommunale Kinder- und Jugendhilfe), Vertreterinnen/Vertreter freier Träger der Jugendhilfe, Jugendteam U25 SGB II / SGB III, Reha-Team SGB III, Reha-Zuständige SGB II	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 94	Substichprobe von 10 SGB II-Einrichtungen 155
Beobachtung von Erstgesprächen (Sommer 2007) Gespräche von persönlichem Ansprechpartner mit SGB II-Kunden Im Anschluss Leitfadeninterviews mit persönlichem Ansprechpartner und SGB II-Kunden	Beobachtungen 198 Halbstandardisierte Leitfadeninterviews	Stichprobe von 20 SGB II-Einrichtungen
Beobachtung von Erstgesprächen (Herbst 2007): Nachbefragung im Betreuungsverlauf Panelbereite SGB II-Kunden	CATI-Erhebung 113	Stichprobe von 20 SGB II-Einrichtungen
Beobachtung von Erstgesprächen U 25 (Herbst 2007 bis Winter 2008)	Beobachtungen 60	Stichprobe von 10 SGB II-Einrichtungen
ProzessMonitor (Herbst 2007 bis Frühjahr 2008) Mitarbeiter aller Bereiche und Ebenen	Selbstausfüller Online-Fragebogenfür 6 Standorte	Auswahl von 9 Standorten aus der Stichprobe von 154 SGB II-Einrichtungen

Die Untersuchung war als Multi-Level- und Multi-Method-Ansatz angelegt. Es wurden jeweils die Perspektiven aller beteiligten Ebenen und Stellen ermittelt. Die Befunde für die verschiedenen Akteursgruppen werden in der Regel durch die Aussagen anderer Akteure extern validiert rsp. kontrastiert. Durch den kombinierten Einsatz von qualitativen Fallstudien und quantifizierenden Repräsentativerhebungen wurde ein Maximum an Datenqualität angestrebt.

Der skizzierte Datenkranz hat eine Fülle von Befunden erbracht. Sie erlauben es, ein außergewöhnlich verdichtetes Bild von der Umsetzung des SGB II in den verschiedenen Formen der Trägerschaft zu zeichnen. Der vorliegende Bericht zeigt, dass die Perspektiven der unterschiedlichsten Akteure innerhalb und außerhalb der Einrichtungen in hohem Maße stimmig sind. Die Ergebnisse für die sechs Standorte mit gAw wurden außerdem im Rahmen eines Workshops mit neun weiteren Standorten intensiv diskutiert und von den Vertreterinnen und Vertretern der Agenturen und Kommunen weitestgehend bestätigt. Die vom Untersuchungsfeld 2 ermittelten Ergebnisse wurden stets auch mit den Ergebnissen der drei IAW-SGB II-Organisationserhebungen (2006, 2007, 2008) abgeglichen und bei Bedarf ergänzt. Die Befunde der Governance- und Implementationsanalyse erreichen damit ein Maß an empirischer Sättigung und Validität, wie sie bisher von keiner der vorliegenden empirischen Studien zur Umsetzung des SGB II erreicht wurde.[5]

4 Ausgewählte Strukturmerkmale der untersuchten 154 Standorte

Im Zentrum der § 6c-Evaluation und der hier vorgestellten Implementationsanalyse steht stets die komparative Frage, wie das SGB II bei den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung umgesetzt wird. Vergleicht man die in der Stichprobe der 154 Standorte befindlichen Standorte differenziert nach ARGEn, zugelassenen kommunalen Träger und getrennten Aufgabenwahrnehmung, so werden dabei strukturelle Ähnlichkeiten aber auch Unterschiede deutlich (Übersicht A.4-1). Zusammengefasst zeigt der Strukturvergleich, dass die untersuchten ARGEn tendenziell größer sind als die untersuchten zkT. Die zkT konzentrieren sich im Wesentlichen auf Landkreise. Sie haben alles in allem eine etwas günstigere Arbeitsmarktlage.

Um diesen Strukturunterschieden bei der Ergebnisdarstellung Rechnung zu tragen, werden die Befunde für die Stichprobe der 154 untersuchten SGB II-Einrichtungen jeweils für fünf relativ homogene Trägerformen dargestellt. Im Zentrum steht der Vergleich zwischen den 51 untersuchten zkT mit den 56 Vergleichs-ARGEn, die als „nächste Nachbarn" unmittelbar vergleichbar sind. Wegen der unterschiedlichen Umsetzungsbedingungen in Kreisen und Städten wurden die übrigen ARGEn der Stichprobe jeweils nach 15 Kreis- und 26 Stadt-ARGEn differenziert ausgewiesen. Die sechs gAw bilden schließlich das fünfte Vergleichssegment. Durch diese Segmentierung der untersuchten Stichprobe ist sichergestellt, dass die zkT den nach Größe und regionalen Verhältnissen ähnlichen Vergleichs-ARGEn unmittelbar gegenübergestellt werden können. Andererseits wird durch die Aufnahme der Kreis- und Stadt-ARGEn dem Umstand Rechnung getragen, dass die Mehrheit der SGB II-Träger größer sind und andere Rahmenbedingungen haben als die im Rahmen der Experimentierklausel zkT.

[5] Vgl. u.a. Hesse (2007): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Dritter Zwischenbericht, Berlin: Deutscher Landkreistag; Hesse, J. u. M. Keller (2006): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und ersten flächendeckenden Erhebung. Berlin: Deutscher Landkreistag; C. Kolbe, C. Reis (2008): Die praktische Umsetzung des Fallmanagements nach dem SGB II – Eine empirische Studie. isr Institut für Stadt- und Regionalentwicklung, Frankfurt/M; WZB/infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Endbericht 2006. Berlin/Bonn

Übersicht A.4-1: Ausgewählte Strukturmerkmale für die Standortstichprobe (nach Form der Aufgabenwahrnehmung, Angaben in Spaltenprozent, gerundet)

Ausgewählte Strukturmerkmale für die Standortstichprobe			
	ARGEn	**zkT**	**gAw**
Zahl der Standorte (absolut)	97	51	6
Verteilung nach der Zahl der Bedarfsgemeinschaften			
	Angaben in Spaltenprozent		
Unter 2.500 Bedarfsgemeinschaften	12	10	-
2.500 bis 5.000 Bedarfsgemeinschaften	14	28	33
5.000 bis 7.500 Bedarfsgemeinschaften	23	16	33
7.500 bis 10.000 Bedarfsgemeinschaften	16	23	33
10.000 bis 15.000 Bedarfsgemeinschaften	14	23	-
15.000 Bedarfsgemeinschaften und mehr	21	-	-
Nach Art der Gebietskörperschaft des regionalen Zuständigkeitsbereichs der SGB II-Einrichtung			
Stadtkreis	29	14	17
Ein oder mehrere Stadtbezirke	7	-	-
Ein Landkreis	61	86	83
Landkreis(e) und Stadtkreis(e)	2	-	-
Teilgebiete eines Landkreises	1	-	-
Verteilung nach regionalen Arbeitsmarkttypen			
Kreisfreie Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	6	6	17
Kreisfreie Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	13	-	-
Kreisfreie Stadt mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	19	6	-
Landkreis(e) mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	19	24	33
Landkreis(e) mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	22	39	17
Landkreis(e) mit unterdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	21	25	33
Existenz von Delegationsgemeinden			
Ohne Delegationsgemeinden	55	66	20
Mit Delegationsgemeinden	45	34	80

Fortsetzung nächste Seite

Fortsetzung Übersicht A.4-1

	ARGEn	zkT	gAw
Verteilung nach Bundesland			
Schleswig-Holstein	3	4	-
Hamburg	1	-	-
Niedersachsen	10	16	33
Bremen	1	-	-
Nordrhein-Westfalen	20	16	-
Hessen	7	17	-
Rheinland-Pfalz	10	4	-
Baden-Württemberg	8	8	50
Bayern	13	6	-
Saarland	2	2	-
Berlin	5	-	-
Brandenburg	4	8	-
Mecklenburg-Vorpommern	3	2	-
Sachsen	5	8	-
Sachsen-Anhalt	5	6	17
Thüringen	3	4	-

Datenbasis: IAW-SGB II-Organisationserhebung, Welle 2006; Datenauswahl für die Standortstichprobe; Eigene Berechnungen; Quelle für Zahl der Bedarfsgemeinschaften: BA-Statistik; Grunddaten SGB II-Träger, November 2006

Teil B

Governanceanalyse

1 Analyse der überregionalen Governancestrukturen zur Umsetzung des SGB II

„Governance im modernen Staat besteht" nach Mayntz „aus dem Neben- und Miteinander von Regelungsformen, die von rein staatlichen bis hin zu rein zivilgesellschaftlichen reichen" (Mayntz 2004: 68). Im Kontext der vorliegenden Untersuchung wird Governance verstanden als Konzept zur Erfassung von formellen und informellen institutionellen Regelungsstrukturen[6] im arbeitsmarkt- und fürsorgepolitischen Feld des SGB II, die von den lokalen Akteuren der Grundsicherung nicht oder nur mittelbar beeinflussbar sind.

Dabei werden in der vorliegenden Untersuchung besonders Formen hoheitlichen Handelns staatlicher Bürokratien, horizontale und vertikale Kooperationsbeziehungen zwischen steuernden und gesteuerten administrativen Ebenen, Netzwerke sowie Institutionen gesellschaftlicher Selbstregulierung berücksichtigt, da die Umsetzung des SGB II sich im Wesentlichen im Bereich von „government", also traditionellem Regieren (als Gesamtheit von Rechtsetzung und Rechtsumsetzung) abspielt.

Die Governancestrukturen werden im Folgenden entlang einer der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie (vgl. Braun/Giraud 2003) entlehnten Kategorisierung unterschieden in:

- regulativ gesetzte Governancestrukturen (Aufsicht und rechtliche Regeln),
- finanzielle Anreizstrukturen (Verfahren der Ressourcenbereitstellung),
- prozedurale Governancestrukturen (Vorgaben zu Leistungen und Organisation) sowie
- durch Information und Koordination gesetzte Governancestrukturen.

Zunächst werden im Folgenden die übergreifend wirkenden, durch das SGB II gesetzten rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Governancestrukturen in den drei Formen der Aufgabenwahrnehmung skizziert (Abschnitt B.1.2). Anschließend werden die durch den Bund (Abschnitt B.1.3), die Bundesländer (Abschnitt B.1.4) und die kommunalen Spitzenverbände (Abschnitt B.1.5) gesetzten Governancestrukturen analysiert.[7] Dabei folgt die Untersuchung in jedem dieser Abschnitte im Wesentlichen der Unterscheidung in die vier kategorialen Dimensionen.

1.1 Datenbasis

Um die Komplexität des Politikfeldes hinreichend zu erfassen und abzubilden, basiert die Analyse der überregionalen Governancestrukturen auf einer Kombination verschiedener Erhebungsmethoden und Datenquellen (vgl. ausführlich Teil B des Methodenanhangs).

Gesetzestexte, Dokumente der Bundesagentur für Arbeit (BA), des BMAS, der Landesregierungen, der kommunalen Spitzenverbände und von Fachverbänden der sozialen Arbeit sowie relevante wissenschaftliche Veröffentlichungen wurden einer Dokumentenanalyse unterzogen.[8] Mit Expertinnen und Experten des BMAS, der BA-Zentrale, der zehn Regionaldirektionen (RD) der BA, der 16 Bundesländer und zweier kommunaler Spitzenverbände (Deutscher Landkreistag und Deutscher Städtetag) wurden teilstandardisierte problemzentrierte Experteninterviews geführt. Darüber hinaus wurden mit den Geschäftsführungen von 29

[6] Diese institutionellen Regelungsstrukturen werden im Folgenden auch Governancestrukturen genannt.

[7] Neben den hier beschriebenen Akteuren sind vor allem noch die EU, die (Sozial-)Gerichte und verschiedene Fachverbände (zeitweilig auch der Ombudsrat) von besonderer Bedeutung für die Steuerung des SGB II. Ihre Relevanz für die spezifische Fragestellung dieser Evaluation (§ 6c) ist allerdings verhältnismäßig gering.

[8] Unser Dank gilt insbesondere Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA und des Deutschen Landkreistages, die uns eine Vielzahl veröffentlichter und unveröffentlichter Dokumente zur Verfügung stellten.

SGB II-Einrichtungen und den zugehörigen Agenturen sowie Vertretern der kommunalen Sozialverwaltungen Experteninterviews geführt. In den 16 Bundesländern wurde ein standardisierter Fragebogen eingesetzt, dessen Ergebnisse im Folgenden als „WZB-Länderbefragung 2008“ zitiert werden. Zudem wurden zu ausgewählten Aspekten Fragen in den IAW-SGB-II-Organisationserhebungen platziert und ausgewertet.

1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden rechtliche Rahmenbedingungen skizziert, die wesentliche Strukturentscheidungen und Verfahrensregeln zur Umsetzung des SGB II enthalten. Dazu gehören vor allem die Zielrichtung des Gesetzes sowie Finanzierungs- und Aufsichtsregeln.

Grundlegendes Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es, die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, zu stärken und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Sie soll eHb bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können (§ 1 SGB II).

Das SGB II ist als ein kombiniertes Arbeitsmarkt- und Fürsorgegesetz konzipiert und knüpft an das Konzept des aktivierenden Sozialstaats (vgl. Mezger/West 2000 und Abschnitt C.5.1) und den Grundsatz des Fördern und Forderns an (vgl. Dingeldey 2007).

Im Bereich des Förderns orientiert sich das SGB II stark an den Instrumenten des SGB III, indem es im § 16 Abs. 1 den eHb den Zugang zu einem Großteil der SGB III-Instrumente eröffnet. Über die SGB III-Leistungen hinaus können weitere Leistungen erbracht werden (vgl. Abschnitt B.1.3.4.3), beispielsweise Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung (vgl. im Detail § 16 Abs. 2 SGB II). Daneben definiert das SGB II noch weitere Förderleistungen: die Benennung eines persönlichen Ansprechpartners (pAp) für jeden eHb (§ 14 SGB II), die Erstellung einer Eingliederungsvereinbarung (EGV) mit jedem eHb (§ 15 SGB II) sowie für alle diejenigen eHb, die keine Arbeit finden können, die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten (AGH; § 16 Abs. 3 SGB II). In Gesetzesänderungen wurde der Förderkatalog um den Beschäftigungszuschuss (§ 16a SGB II) und ein sogenanntes Sofortangebot (§ 15a SGB II) ergänzt, das eHb, die innerhalb der letzten zwei Jahre weder SGB II- noch SGB III-Geldleistungen bezogen haben, gemacht werden soll.[9]

Deutlich schärfere Regeln als das SGB III normiert das SGB II im Bereich des Forderns. Danach müssen eHb und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Die eHb müssen aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken, insbesondere eine EGV abschließen. Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in absehbarer Zeit nicht möglich ist, haben die eHb eine angebotene AGH anzunehmen.

Kernnormen im Katalog des Forderns sind § 10, nach dem fast jede Arbeit zumutbar ist, und § 31 SGB II, der Sanktionen bis hin zum völligen Wegfall aller Leistungen vorsieht (vgl. Abschnitt C.5.1). Die Sanktionsnorm ist innerhalb des Untersuchungszeitraumes durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende[10] erheblich verschärft worden. Die politischen Debatten im Vorfeld des FEG waren dabei maßgeblich durch die stei-

[9] Das Sofortangebot ist allerdings weniger als Erweiterung des Förderspektrums, sondern vielmehr als Kontroll- und Sanktionsnorm konzipiert. Dies zeigt sich daran, dass es im Sanktionsparagrafen ausdrücklich erwähnt wird und dass der Gesetzgeber vom Sofortangebot Einsparungen in Höhe von 280 Mio. Euro jährlich erwartet (BT-Drs. 16/1410: 36).

[10] Das Gesetz wird im Folgenden als „Fortentwicklungsgesetz“ (FEG) zitiert.

genden Leistungsempfängerzahlen geprägt. Sie mündeten in eine Missbrauchsdebatte, die wesentlich durch eine Veröffentlichung des BMWA unter dem damals zuständigen Minister Clement geprägt wurde, in der dieser die geringe Hemmschwelle für Sozialbetrug beklagte (BMWA 2005b:10).

Durch insgesamt 26 Gesetzesnovellen des SGB II (vgl. Tabelle zu B.1.2 in Teil A des Methodenanhangs), und damit eine nahezu permanente Re-Regulierung einzelner Aspekte, denen immer auch (teilweise erheblicher) Anpassungsaufwand in den Verwaltungsverfahren (vgl. Abschnitt C.1.5) folgte, bestand innerhalb des Untersuchungszeitraumes eine hohe Rechtsunsicherheit bei der Umsetzung des SGB II.[11] Diese schlägt sich u.a. in einer hohen Zahl von Widersprüchen und Klagen nieder. Verstärkt wird diese Rechtsunsicherheit durch die Verlagerung der Zuständigkeit von den Verwaltungs- auf die Sozialgerichte, da sich die Sozialgerichte nur teilweise auf die Urteile der Verwaltungsgerichte zum BSHG beziehen.[12]

Mit den Gesetzesnovellen wurden zumeist auch Governancestrukturen verändert, die unmittelbare Verfahrensvorgaben für die lokale Umsetzung des SGB II darstellen, so z.B. die flächendeckende Einführung von Außendiensten zur Vermeidung von Leistungsmissbrauch und die Einführung des Sofortangebots nach § 15a mit dem FEG (vgl. Abschnitt C.2.1.3.1), die Klarstellung der Zuständigkeiten für die Arbeits- und Ausbildungsvermittlung mit dem FEG und die Rückführung von Jugendlichen in die elterlichen Bedarfsgemeinschaften mit dem „Gesetz zur Änderung des SGB II und anderer Gesetze“ (vgl. Abschnitt C.3.2), die Einführung neuer Instrumente (vgl. Abschnitt B.1.3.2.3 und C.4.3) oder die Veränderung der Höhe von Regelleistungen und Beitragssätzen zu Sozialversicherungen.

Während die Regelungen für das „Fördern und Fordern“ und die häufigen Rechtsänderungen in der Regel für alle drei Formen der Aufgabenwahrnehmung gleichermaßen gelten, unterscheiden sich die finanziellen Anreizstrukturen und die Aufsichtsregeln zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Die Finanzierung des SGB II und die daraus folgende Kostenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen war einer der politisch umstrittensten Punkte im Gesetzgebungsverfahren. Der erst im Vermittlungsausschuss gefundene Kompromiss (vgl. BT-Drs. 15/3495) sollte gewährleisten, dass die Kommunen durch die Einführung des SGB II insgesamt um 2,5 Mrd. Euro jährlich entlastet werden. Im Ergebnis übernimmt der Bund die Kosten für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, soweit sie von der BA erbracht werden (dies gilt auch im Falle der Wahrnehmung der alleinigen Trägerschaft der Kommune), für die Verwaltung (mit Ausnahme der Aufwendungen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II) und beteiligt sich mit (zunächst) 29,1 % an den Kosten für Unterkunft und Heizung. Die Kommunen übernehmen die Kosten für Unterkunft und Heizung abzüglich des Bundesanteiles, für spezielle Eingliederungsleistungen gem. § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1–4 SGB II, für einmalige Leistungen gem. § 23 Abs. 3 SGB II, für Personal und Sachmittel im Bereich der Wohnungsfürsorge und für Wohnkosten anderer Sozialleistungsempfänger. Im Modell der zkT fallen dabei Finanzierungsverantwortung durch den Bund und Aufgabenverantwortung durch die Kommunen strukturell auseinander (vgl. Abschnitt B.1.3.2.2).

Die Aufsicht über die zkT obliegt den zuständigen obersten Landesbehörden. Sie ist in allen Bundesländern mit Ausnahme Bayerns, Sachsens und Nordrhein-Westfalens[13] als

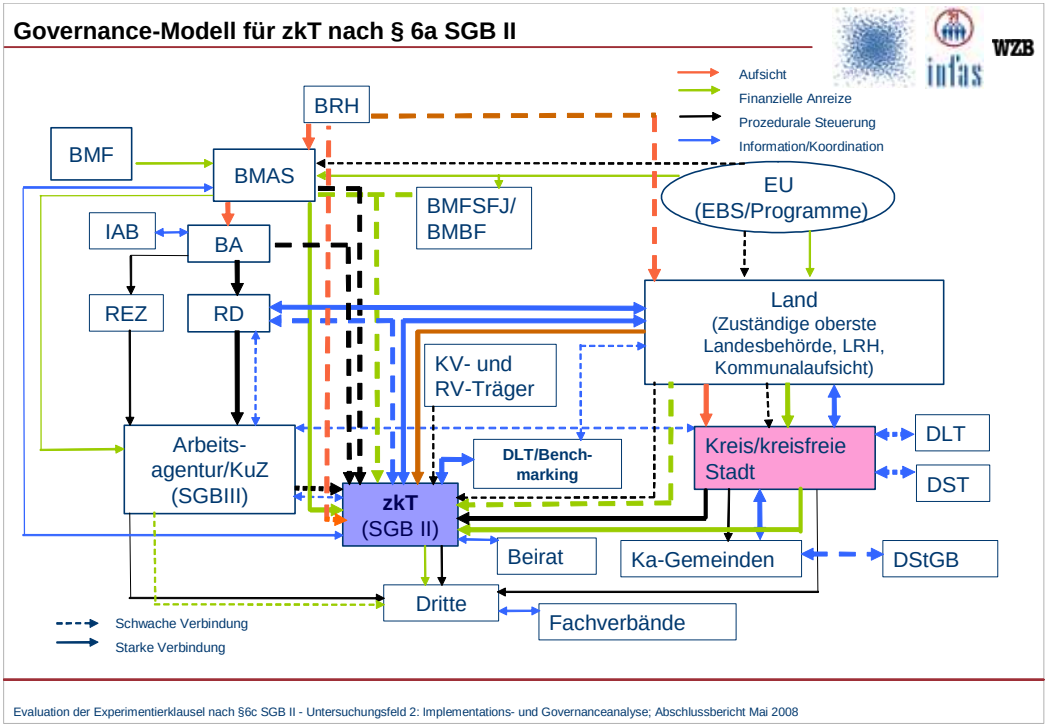
[11] Ein Richter des Bundessozialgerichts bezeichnete das SGB II als „Pandorabüchse von Problemen“ (vgl. Spellbrink 2005: 196).

[12] Allerdings wurde dadurch die Rechtssprechung für das SGB II und das SGB III in einer Instanz gebündelt.

[13] Diese Länder definieren in ihren Landesausführungsgesetzen die Aufgabenerbringung der zkT als Pflichtaufgaben nach Weisung und schreiben deshalb Fachaufsicht fest. Nordrhein-Westfalen will darüber hinaus Zielvereinbarungen zur Umsetzung des SGB II mit den kommunalen Trägern schließen.

Rechtsaufsicht ausgestaltet. Das lässt diesen Kommunen angesichts der kommunalen Selbstverwaltung einen großen Spielraum bei der Umsetzung, weil sie keinen fachlichen Weisungen unterliegen. Da der Bund die finanziellen Aufwendungen der Grundsicherung auch in den zkT trägt, ist der Bundesrechnungshof berechtigt, die Leistungsgewährung in diesen beauftragten Kommunen zu prüfen (vgl. Abbildung B.1.2-1).

Abbildung B.1.2-1: Governancestrukturen bei zugelassenen kommunalen Trägern



Im ARGE-Modell mischen sich die Aufsichtsrechte des Bundes und der Länder. Die zuständigen obersten Landesbehörden führen die Aufsicht über die ARGEn als Organisation im Benehmen mit dem BMAS. Zugleich hat das BMAS die Fach- und Rechtsaufsicht über die BA, soweit diese Leistungen nach dem SGB II erbringt, und die Bundesländer führen die Aufsicht über die kommunalen Träger, soweit sie Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4, §§ 22 und 23 Abs. 3 SGB II erbringen. Die Bundesländer haben mit Ausnahme Bayerns und Nordrhein-Westfalens diese kommunalen Leistungen in den Landesausführungsgesetzen zum SGB II als Leistungen der kommunalen Selbstverwaltung definiert und damit rechtsaufsichtliche Verantwortung (vgl. Abbildung B.1.2-2).[14]

Bei getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw) hat der Bund die Fach- und Rechtsaufsicht über die Aufgabenumsetzung durch die BA, das Land die Rechtsaufsicht über die Kommunen, soweit diese Leistungen nach dem SGB II erbringen.[15] Der Bund kann also die arbeitsmarktpolitische Umsetzung der Grundsicherung in Regionen mit gAw direkt steuern (vgl. Abbildung B.1.2-3).

[14] Bayern hat diese Aufgaben von Beginn an, Nordrhein-Westfalen seit Juni 2007 als Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises bzw. als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung interpretiert und den zuständigen Landesbehörden damit fachaufsichtliche Aufgaben zugeschrieben.

[15] Auch hier gilt dies für alle Länder mit Ausnahme Bayerns und Nordrhein-Westfalens.

Abbildung B.1.2-2: Governancestrukturen bei Arbeitsgemeinschaften

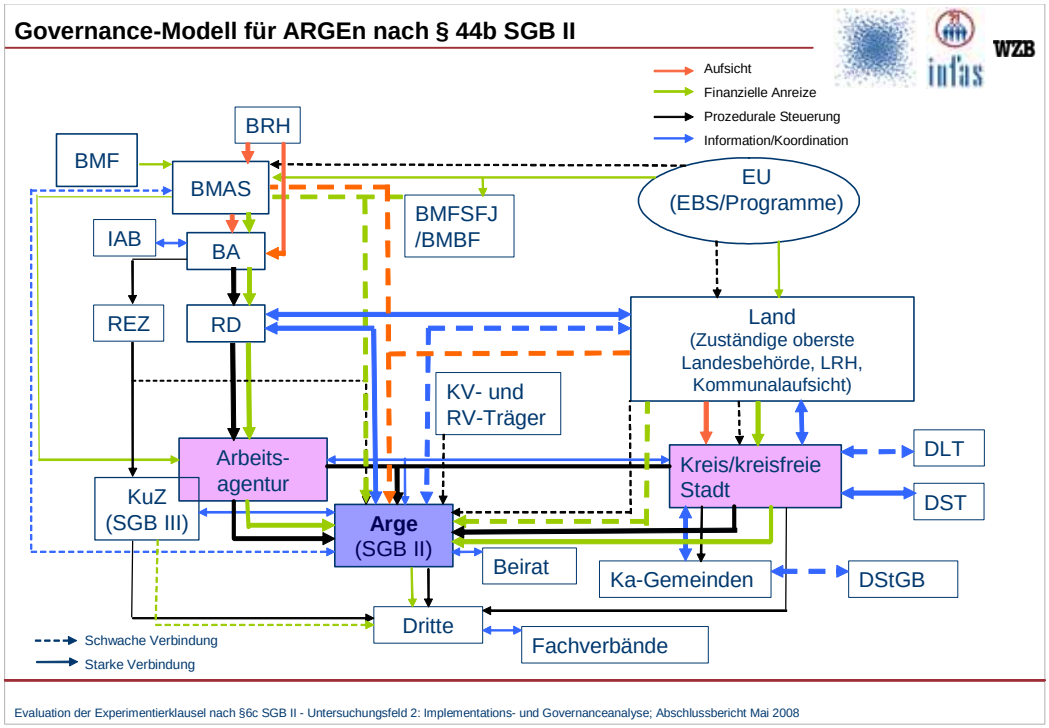
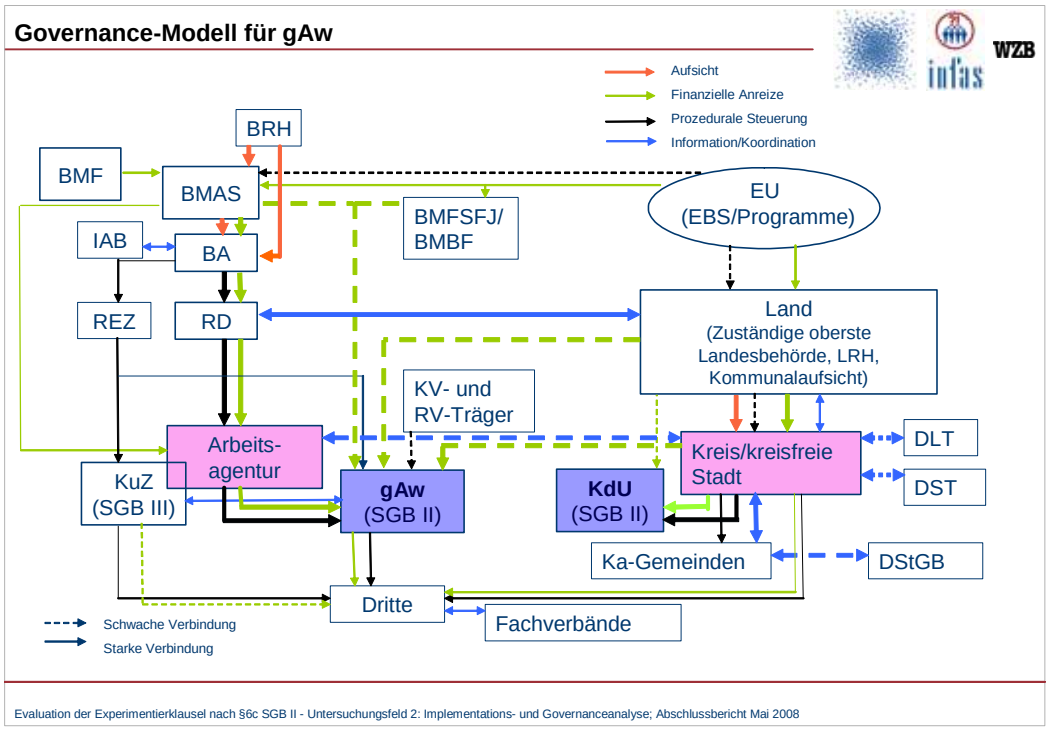


Abbildung B.1.2-3: Governancestrukturen bei getrennter Aufgabenwahrnehmung



Die Governancestrukturen der Umsetzung des SGB II sind hochkomplex, weil von der europäischen (beschäftigungspolitische Leitlinien, Europäischer Sozialfonds) bis hin zur lokalen Ebene auf mehreren Ebenen Regelungsstrukturen geprägt werden, die im Politikfeld wirken.

Auf jeder dieser Ebenen gibt es einflussreiche Akteure mit teilweise unterschiedlichen Interessen, die horizontal wie vertikal konkurrieren, aber auch kooperieren.

Sichtbar wird, dass sich die Formen der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich zentraler Aspekte der überregionalen Governancestrukturen deutlich unterscheiden. Dies führt bei den drei Formen zu unterschiedlichen Handlungsspielräumen für lokale Akteure. Eine Analyse der überregionalen Governancestrukturen muss die Komplexität des Politikfeldes abbilden und gleichzeitig die ihm inhärente Dynamik berücksichtigen. Es würde aber zu weit führen, alle Beziehungen zwischen allen Akteuren im Politikfeld ausführlich in die Analyse einzubeziehen. Deshalb konzentrieren wir uns auf wichtige Aspekte der formellen rechtlichen Rahmung, untergesetzliche Vorgaben überregionaler Akteure an die lokalen Einheiten, finanzielle Anreizstrukturen für die Grundsicherungseinrichtungen, die vom Bund und den Ländern gesetzt werden, sowie auf Formen des überregionalen Informationsaustauschs, die das Handeln der lokalen Einheiten strukturieren.

1.3 Durch den Bund und die Bundesagentur für Arbeit gesetzte Governancestrukturen

1.3.1 Einleitung und Fragestellungen

Der Bund ist der zentrale Akteur bei der Umsetzung des SGB II. Er ist einerseits der Hauptfinanzier der Grundsicherung für Arbeitsuchende: Etwa 78 % (35,5 Mrd. Euro im Jahre 2007) der Gesamtkosten des SGB II finanziert der Bund (inkl. BA).[16] Rund 13 % des Bundeshaushaltes fließen damit in die Finanzierung des SGB II. Andererseits ist er der wichtigste Steuerungsakteur im Feld und setzt als Gesetzgeber, als Rechts- und im Bereich der ARGEn und gAw (soweit die Bundesagentur Leistungen erbringt) als Fachaufsichtsinstanz und durch untergesetzliche Vorgaben wesentliche Governancestrukturen. Zentrale Fragestellungen in diesem Kapitel sind:

- Nach welchen Maßstäben verteilt der Bund die Mittel für die Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten auf die Grundsicherungseinrichtungen? Welche zusätzlichen Mittel akquirieren die Grundsicherungseinrichtungen? Unterscheiden sich die finanziellen Anreizstrukturen und Ressourcen nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung?
- Wie kontrolliert der Bund das Handeln der SGB II-Einrichtungen, und wie unterscheidet sich dies zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung?
- Durch welche prozeduralen Governancestrukturen strukturiert der Bund die Leistungserbringung in den SGB II-Einrichtungen? Unterscheiden sich diese Strukturen für die drei Formen der Aufgabenwahrnehmung?
- Inwieweit setzt der Bund daneben auch weiche informationelle Regelungsstrukturen? Wie unterscheiden sie sich nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung?

1.3.2 Finanzielle Anreizstrukturen

Die finanziellen Anreizstrukturen der Grundsicherung werden innerhalb des SGB II vor allem durch Regeln zur Verteilung von Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln und zur Verteilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kommunen bestimmt. Daneben werden sie seitens des Bundes auch durch zusätzliche Bundesprogramme geprägt.

[16] Rund 10 Mrd. Euro und damit ca. 22 % der Gesamtkosten des SGB II tragen die Kommunen.

1.3.2.1 Regeln zur Verteilung von Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln

Gemäß § 46 Abs. 2 SGB II legt der Bund fest, nach welchen Maßstäben die Mittel für die Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten auf die SGB II-Einrichtungen zu verteilen sind. Der Bund berechnet für die Verteilung der Eingliederungsleistungen eine sogenannte Grundsicherungsquote, deren Definition und die zugrunde liegenden Stichtage[17] sich im Verlauf änderten.[18] Darüber hinaus erhalten Grundsicherungseinrichtungen in Regionen mit einer überdurchschnittlich hohen Grundsicherungsquote bei der Verteilung einen Zuschlag, bei anderen mit einer unterdurchschnittlich niedrigen Grundsicherungsquote wird ein Abschlag vorgenommen.

Da aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahl 2005 der Haushalt nicht rechtzeitig verabschiedet werden konnte, gab es im Jahre 2006 bis in den Juni hinein eine vorläufige Haushaltsführung des Bundes. Die Mittelzuweisungen erfolgten deshalb scheibchenweise, eine mittelfristige Planung von Integrationsstrategien war erschwert. Zudem verhängte der Haushaltsausschuss des Bundestages im Sommer 2006 eine Haushaltssperre[19] über 1,1 von insgesamt 6,5 Mrd. Euro im EGT. Das hatte zum Teil einschneidende Konsequenzen für die Planung des Mitteleinsatzes (vgl. isr/infas/WZB 2007, Kap. 2.1.1). Später wurden Mittel regional umverteilt. SGB II-Einrichtungen, die ihre EGT-Mittel voraussichtlich nicht in vollem Umfang benötigten, gaben auf freiwilliger Basis Mittel im Gesamtvolumen von 116,5 Mio. Euro zurück, die SGB II-Einrichtungen zugute kamen, die über bestehende Mittelbindungen weiteren Finanzierungsbedarf im EGT angemeldet hatten. Im September wurde die Haushaltssperre in Höhe von 230 Mio. der 1,1 Mrd. Euro teilweise aufgehoben. Schlussendlich standen den Grundsicherungseinrichtungen 88 % des ursprünglichen Planungsansatzes zur Verfügung. Die Verteilung verlief allerdings nicht mehr analog zur Verteilungsregel der Eingliederungsmittel-Verordnung.

Im Jahre 2007 setzte der Haushaltsausschuss einen Haushaltsvermerk über 1 Mrd. Euro aus dem EGT zur etwaigen Deckung von ALG II-Leistungen, in dessen Folge diese Mittel nicht für Förderleistungen zur Verfügung standen. Letztlich standen 5,475 Mrd. Euro EGT-Mittel und 3,498 Mrd. Euro im Verwaltungshaushalt entsprechend der Verteilungsregeln für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung gleichermaßen zur Verfügung. Die Veränderungen der Berechnungsgrundlagen und die unterschiedliche Größenordnung des Gesamt-EGT haben im Jahre 2007 dazu geführt, dass im Vergleich zum Vorjahr (jeweils Soll-Zahlen) die den Einrichtungen zur Verfügung stehenden Eingliederungsmittel zwar im Bundesdurchschnitt um 2,2 % reduziert wurden, den einzelnen Einrichtungen aber zwischen 38,9 % mehr und 27,9 % weniger Ressourcen zur Verfügung standen.[20]

Im Bundesdurchschnitt stehen im EGT – jeweils im Vergleich zu den gekürzten Mitteln 2007 – im Jahre 2008 16,9 % mehr zur Verfügung (in Westdeutschland 18,1 %, in Ostdeutschland 15 %). Die Veränderungsraten zwischen den Einrichtungen variieren von +41,4 % bis +1 %. Den zkT stehen 18,1 % mehr zur Verfügung, den anderen Kreisen und Städten 16,7 % (vgl. BIAJ 2008). Für Verwaltungsmittel stehen 3,6 Mrd. Euro zur Verfügung.

---

[17] Als Datengrundlage für 2007 wurden die revidierten Daten zu eHb und Bedarfsgemeinschaften von Juni 2006 zugrunde gelegt, nachdem 2006 die vorläufigen Oktoberzahlen 2005 herangezogen wurden. Die Anwendung unterschiedlicher Monate führt zu Verschiebungen. 2007 sind durch die Verwendung von Junizahlen SGB II-Einrichtungen mit hoher Sommersaisonbeschäftigung benachteiligt. 2008 wurde der Durchschnitt der Monate Januar bis Juni 2007 zugrunde gelegt.

[18] Ausführlich dazu die Eingliederungsmittel-Verordnungen 2005 bis 2008 und isr/infas/WZB 2007: 16 ff.

[19] Hintergrund der Sperre waren befürchtete Mehrausgaben bei den passiven Leistungen, die durch EGT-Mittel ausgeglichen werden sollten.

[20] Berechnungsgrundlage ist der EGT ohne die 1 Mrd. Euro zur Deckung von eventuellen Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld II. Entsprechend gehen die Berechnungen von einem EGT in Höhe von 5,475 Mrd. Euro aus (vgl. BIAJ 2006).

Erfolge bei der Reduktion der Zahl der Hilfebedürftigen sind mit einer Verringerung der Eingliederungs- und Verwaltungsmittel im Folgejahr verbunden. Das führt dazu, dass einerseits wirtschaftliches und effizientes Handeln eher nicht strukturell durch die Verteilungsregeln[21] befördert wird:

„Ich kenne einen Geschäftsführer in […], der hervorragende Arbeit macht und mein Ohr in die Praxis ist. Der hat 25 % der passiven Leistungen eingespart durch sehr gute Arbeit, u.a. starkes Netzwerk, Kontakte zu allen Honoratioren vor Ort. Konsequenz seiner Einsparungen ist jedoch, dass er 25 % seiner Leute und des EGT verliert." (Überregionale Akteur/in)

Andererseits gilt unter Gerechtigkeitsaspekten zumindest für die Verteilung der Eingliederungsmittel auch, dass Hilfebedürftigen bundesweit gleiche Förderchancen zur Verfügung stehen sollten:

„Die Bindung der Mittelverteilung an Erfolg ist bis jetzt aus praktischen und politischen Gründen nicht weiter verfolgt worden. Praktische Gründe setzten voraus, dass es ein hartes und objektives System der Leistungsmessung gäbe und ein empirisch getestetes Modell, das zeigt, wie Erfolg mit der Leistungsfähigkeit der Einheit zu tun hat. Beides steht nicht zur Verfügung, weshalb es unverantwortlich wäre, das jetzt zu machen. Es ist einfach nicht klar, warum wer gut ist. […] Politisch hat es Müntefering auf den Punkt gebracht: Es handelt sich ja um eine gesetzliche Leistung für Bedürftige, und es kann nicht sein, dass Menschen, die einer schlechteren Verwaltung als andernorts gegenüberstehen, auch weniger Eingliederungsleistungen bekommen. Hat sich das eigentlich mal jemand durchdacht?" (Überregionale Akteur/in)

Um den negativen Leistungsanreiz zu reduzieren, wurden in der Eingliederungsmittel-Verordnung 2008 Regeln verändert. Nun orientiert sich die Höhe der Verwaltungsmittel an den Entwicklungen in den beiden Vorjahren und Reduktionen werden erst mit Verzögerung eingeführt (vgl. Eingliederungsmittel-Verordnung 2008, § 2 Abs. 2).

Die EGT-Verteilung 2008 erfolgte in zwei Teilen: Während 5,82 Mrd. Euro im „regulären" EGT lokal zur freien Verfügung stehen, sollen weitere 580 Mio. Euro grundsätzlich für das neu eingeführte Instrument Beschäftigungszuschuss (§ 16a SGB II) verwendet werden..[22] Zum Ende des Erhebungszeitraumes gab es unterschiedliche Aussagen, ob nicht für den Beschäftigungszuschuss verwendete Mittel in den „regulären" EGT überführt werden können.[23]

Grundsätzlich ist eine Mittelumschichtung zwischen Eingliederungstitel und Verwaltungsbudget (bzw. umgekehrt) möglich. Die Umschichtung ist zu begründen und dem BMAS anzuzeigen. Dies wird von vielen SGB II-Einrichtungen genutzt, wobei die große Mehrzahl EGT-Mittel in den Verwaltungstitel umschichtete (im Jahre 2006 73 % der ARGEn, 64 % der zkT und 71 % der gAw). Aber 1 % der ARGEn und 9 % der zkT schichteten auch aus dem Verwaltungsbudget in den EGT um (nachrichtlich BMAS).[24]

---

[21] Anderes gilt für das Verfahren der Zielsteuerung (vgl. Abschnitt B.1.3.4.1).

[22] Die Mittel für § 16a werden nach einer anderen Berechnungsgrundlage als der EGT verteilt (vgl. Eingliederungsmittelverordnung 2008, § 1 Abs. 4).

[23] Entfällt.

[24] Gesetzlich ist den SGB II-Einrichtungen auch eine (Teil-) Übertragung (§ 46 Abs. 3 SGB II) nicht verausgabter Mittel aus dem Vorjahr ermöglicht worden. Die Übertragbarkeit ist aber nur möglich, wenn die „übertragenen" Mittel im Haushalt des Folgejahres durch Einsparungen in anderen Haushaltstiteln gedeckt sind. Dies war bisher nicht der Fall.

Seit dem Inkrafttreten des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (BGBl. I: 3245) zum 1.Januar 2008 und der Ersetzung des Aussteuerungsbetrages durch einen Eingliederungsbeitrag finanziert die BA aus Beitragsmitteln hälftig die SGB II-Ausgaben des Bundes für Eingliederungsmaßnahmen und entsprechende Verwaltungskosten (vgl. dazu auch Abschnitt C.3.4.2). Inwieweit dies Auswirkungen auf die Verteilungsregeln (aber auch auf Strategieentscheidungen der BA im SGB II) hat, bleibt Gegenstand künftiger Untersuchungen.

1.3.2.2 Verteilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kommunen

Ein zentraler Aspekt der finanziellen Anreizstrukturen ist die (Ver-)Teilung der Finanzierungsverantwortung für das SGB II zwischen Bund und Kommunen (vgl. Abschnitt B.1.2).

Bei den zkT fallen Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für die Leistungen, die nach dem SGB II in Trägerschaft der BA liegen, strukturell auseinander. Sie haben deshalb keinen direkten Anreiz, Bundesmittel sparsam einzusetzen. Das BMAS hat deshalb standardisierte Verwaltungsvereinbarungen mit den zkT abgeschlossen, in denen sich die zkT zur ordnungsgemäßen Leistungserbringung und einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Bundesmitteln verpflichten. Außerdem müssen sie dem BMAS auf Anforderung Auskünfte erteilen, Unterlagen vorlegen und örtliche Prüfungen ermöglichen und sich zur Einrichtung eines Verwaltungs- und Kontrollsystems verpflichten. Im Gegenzug ermöglicht das BMAS den zkT eine Beteiligung am sogenannten HKR-Verfahren des Bundes und eine vereinfachte Nachweiserbringung (vgl. Abschnitt B.1.3.3.3).[25] Die Mittel für ARGEn und gAw werden über die BA verwaltet.

Daneben kommt es in einigen Bereichen des SGB II zu gemischter Finanzierungsverantwortung von Bund und Kommunen: beim kommunalen Finanzierungsanteil (KFA) an den Personal- und Verwaltungskosten, der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft (KdU) und bei der Regel zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf das ALG II bzw. die KdU.

Der Bund finanziert die Personal- und Verwaltungskosten für den Vollzug der Aufgaben in Trägerschaft der BA, nicht jedoch die Personal- und Verwaltungskosten für den Vollzug kommunaler SGB II-Aufgaben. Strittig ist der Umfang der jeweiligen Aufgaben. Das BMAS besteht seit März 2006 auf einem KFA in Höhe von 12,6 %, den die Kommunen rückwirkend zum 1. Januar 2005 erbringen sollen. Bei den ARGEn war die BA seitens des BMAS angehalten, alle ARGE-Verträge, die einen KFA von weniger als 12,6 % auswiesen, neu zu verhandeln. Bei Kommunen, die dazu nicht bereit waren, sprach die BA eine vorsorgliche Kündigung des ARGE-Vertrages zum 31. Dezember 2007 aus. Zwei ARGE-Verträge wurden letztlich Ende 2007 gekündigt. Eine Reihe anderer ARGE-Verträge konnte nicht gekündigt werden, da entsprechende Klauseln nicht vorgesehen waren oder Gerichte Kündigungen für nicht rechtskräftig erklärten. Die Höhe des KFA belastete die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen auch im Fall der zkT. Viele zkT waren lange Zeit nicht bereit, einen KFA in Höhe von 12,6 % zu akzeptieren (vgl. Abschnitt C.1.5 und isr/infas/WZB 2007: 20 ff.). Zum Zeitpunkt der Berichtslegung liefen noch etliche Verhandlungen zwischen dem Bund und den Kommunen über Rückforderungen des Bundes für die Jahre 2005 und 2006.[26]

[25] Das Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens des Bundes (HKR-Verfahren) ermöglicht den Kommunen, Bundesmittel direkt und im Voraus aus dem Bundeshaushalt abzubuchen.

[26] Nach der Verabschiedung der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die zkT und für die Bewirtschaftung von Bundesmitteln im automatisierten Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes“ im April 2008 besteht für die Kommunen künftig die Wahlmöglichkeit zwischen der prüffähigen Einzelabrechnung, der Akzeptanz des Pauschalwertes

Die Beteiligung des Bundes an den kommunalen KdU ist direkt im SGB II geregelt. In den Jahren 2005 und 2006 war eine Bundesbeteiligung in Höhe von 29,1 % festgesetzt[27], für das Jahr 2007 wurde die Beteiligung des Bundes für 14 Bundesländer auf 31,2 % und für die Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz auf 35,2 bzw. 41,2 % erhöht. Für die Jahre ab 2008 wurde eine Anpassungsformel verankert, die in Verbindung mit der Dritten Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (BGBl. I: 3141) dazu führt, dass die Höhe der Bundesbeteiligung in 2008 für Baden-Württemberg 32,6 %, für Rheinland-Pfalz 38,6 % und für die übrigen 14 Länder 28,6 % beträgt.[28] Die Beteiligung des Bundes an den KdU (sowie die Weitergabe der Wohngeldentlastung seitens der Länder) soll den Kommunen eine finanzielle Entlastung in Höhe von 2,5 Mrd. Euro garantieren. Ob dieses Ziel erreicht wird, ist nach wie vor strittig. Klar ist dagegen, dass sich die Be- bzw. Entlastungen höchst unterschiedlich auf die einzelnen Kommunen verteilen. Ob sie sich auch unterschiedlich auf die Formen der Aufgabenwahrnehmung verteilen, muss offen bleiben, bis valide Zahlen zu Be- und Entlastungswirkungen auf Kreisebene vorliegen.

Höchst umstritten ist die Regel zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf das ALG II bzw. die KdU.[29] Der Bund besteht auf einer Horizontalberechnung (Bedarfsanteilsmethode), die von allen ARGEn und gAw aufgrund der entsprechenden Programmierung in der Leistungssoftware A2LL von Beginn an praktiziert wurde. Dagegen wendeten in den Jahren 2005 und 2006 bis zu 28 zkT ein vertikales Berechnungsverfahren an (Schmachtenberg 2008: 84). Die Regel ist insofern von erheblicher Bedeutung, als nach horizontalem Verfahren Einkommen und Vermögen zunächst gegen die Geldleistungen des Bundes für die gesamte Bedarfsgemeinschaft und erst nachrangig gegen die kommunalen Geldleistungen verrechnet werden. Dagegen wird beim vertikalen Verfahren Einkommen gegen den individuellen Bedarf der Person einschließlich ihres KdU-Bedarfs verrechnet, bevor es gegen weiteren Geldleistungen des Bundes und der Kommunen für die Bedarfsgemeinschaft angerechnet wird. Das BMAS qualifizierte die Anwendung der Vertikalberechnung als rechtswidrig und sah sich finanziell geschädigt. Kurzfristig koppelte der Bund einen zkT vom HKR-Verfahren ab. Seit Herbst 2007 rechnen nun auch alle zkT Einkommen und Vermögen horizontal an. Seitens des Bundes gab es Rückforderungen, die die zkT unterdessen beglichen haben.

1.3.2.3 Sonderprogramme des Bundes zur aktiven Arbeitsmarktpolitik

Neben dem EGT können die Grundsicherungseinrichtungen Mittel aus Sonderprogrammen des Bundes erhalten, beispielsweise aus „30.000 Zusatzjobs für Ältere ab 58 Jahre“, „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“[30] oder dem Kommunal-Kombi.

---

von 12,6 % und einer repräsentativen Organisationsuntersuchung nach methodischen Vorgaben des BMAS. Die Kosten einer solchen Erhebung haben die Kommunen zu tragen.

[27] Da die Bruttoentlastung in den ostdeutschen Ländern vergleichsweise gering ausgefallen wäre, werden diesen sogenannte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zusätzlich zur Verfügung gestellt. Diese betragen bundesweit 1 Mrd. Euro und werden von allen Ländern (West und Ost), also nicht vom Bund, aus ihrem Umsatzsteueraufkommen aufgebracht und den neuen Ländern zur Verfügung gestellt. Es handelt sich somit um einen Solidarbeitrag der alten Länder für die neuen Länder, da die neuen Länder aufgrund der großen Anzahl an Arbeitslosenhilfeempfängern durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stärker belastet sind als die alten Länder.

[28] Bundesdurchschnittlich entspricht dies einem Beteiligungssatz von 29,2 %, nach 31,8 % im Vorjahr.

[29] Im Kern ging es um die Frage, ob das von Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft erzielte Einkommen vorrangig bei diesen Personen bedarfsmindernd einzusetzen (Vertikalberechnung) oder ob das Einkommen gleichmäßig auf alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft aufzuteilen ist (Horizontalberechnung).

[30] Bei dem im Oktober 2005 gestarteten Ideenwettbewerb „Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ wurden 62 regionale Modellprojekte von insgesamt 93 beteiligten Grundsicherungseinrichtungen zur Förderung ausgewählt. Sie wurden über zwei Jahre mit insgesamt 250 Mio. Euro gefördert. Beteiligt waren 77 AR-

Ob die Grundsicherungseinrichtungen zusätzliche Bundesmittel (wie auch Landesmittel; vgl. Abschnitt B.1.4.2) einwerben, ist grundsätzlich formunabhängig, nicht aber unabhängig von lokalen Strukturen. Die Einwerbung von Mitteln aus Sonderprogrammen kann zu einer ungleichen Mittelverteilung sowohl zwischen den Einrichtungen als auch zwischen den Formen. Viele SGB II-Einrichtungen konnten mit Geldern aus Bundes- und Landessonderprogrammen ihren EGT aufstocken (maximal um 90 %). Die Befragung der Geschäftsführungen der SGB II-Einrichtungen ergab, dass die zkT bisher deutlich mehr zusätzliche Mittel einwerben als ARGEn und gAw (vgl. Übersicht B.1.3-1). Diese zusätzlichen finanziellen Ressourcen sind deshalb auch in der Wirkungs- und Effizienzanalyse zu berücksichtigen.

Übersicht B.1.3-1: Prozentualer Anteil zusätzlicher Fördermittel zum EGT

	ARGEn in %		zkT in %		gAw in %	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Keine	26	27	10	12	33	33
< 10 %	59	57	62	59	62	67
11–20 %	10	13	14	14	5	0
21-30 %	4	2	6	4	0	0
> 30 %	1	1	7	10	0	0
Mittelwert	6,3	6,0	11,0	12,1	4,3	3,8

Quelle: IAW-SGB-II-Organisationserhebung 2008.

Die Vielzahl im Untersuchungszeitraum neu eingeführter Programme des Bundes erforderte eine permanente Anpassung von Verwaltungs- und IT-Strukturen (vgl. Abschnitt B.1.3.4.4). Zudem sind die Ausrichtung und der Zeitraum von Sonderprogrammen nicht immer mit den bereits vorhandenen Regelinstrumenten oder anderen Sonderprogrammen abgestimmt. Auf einhellig positive Resonanz bei überregionalen wie lokalen Akteuren stößt lediglich das Programm „Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“, weil es finanziell gut ausgestattet ist und inhaltlich große Gestaltungsspielräume ermöglicht. Dagegen ist das Programm Kommunal-Kombi[31] nicht ausreichend vom ebenfalls neu eingeführten Instrument Beschäftigungszuschuss (§ 16a SGB II) abgegrenzt, kann wegen seiner Finanzierungsstruktur genau in den Regionen, auf die es zielt, kaum eingesetzt werden (vgl. Abschnitt B.1.4.2) und wird deshalb auch von den befragten überregionalen Akteuren sehr kritisch bewertet.

1.3.3 Aufsicht und Kontrolle

Weil das BMAS die Rechts- und Fachaufsicht über die BA hat, soweit diese Aufgaben nach dem SGB II erbringt (§ 47 SGB II), kann das BMAS der BA Weisungen erteilen und sie an

GEn (21,9 % aller ARGEn), 16 zkT (23,2 % aller zkT), aber keine gAw. Eine zweite Projektphase unter Einbeziehung weiterer Grundsicherungseinrichtungen startete 2008. Dieses Bundesprogramm erweitert den finanziellen Spielraum für die beteiligten Einrichtungen zum Teil erheblich.

[31] Förderfähig sind insgesamt 79 Regionen mit einer Arbeitslosenquote von mindestens 15 %. Das Programm richtet sich an Menschen, die seit mindestens einem Jahr ALG II beziehen und seit zwei oder mehr Jahren arbeitslos sind. Das Programm läuft seit dem 1. Januar 2008.

seine Auffassungen binden.[32] Auf der Basis dieser weitgehenden Aufsichtsregel stimmen BMAS und BA alle wichtigen untergesetzlichen, die Umsetzung des SGB II betreffenden Vorgaben der BA an die Agenturen in den Arbeitsgemeinschaften oder in getrennter Aufgabenwahrnehmung (vgl. Abschnitt B.1.3.4) ex-ante ab. Dabei stehen neben der Rechtmäßigkeit immer auch die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der Entscheidungen der BA zur Prüfung an.

Neben dieser ex-ante gesetzten Regelungsstruktur erfolgt ex-post eine abgestufte Prüfung der Umsetzung des SGB II durch verschiedene Prüfinstanzen. Der Bundesrechnungshof (BRH) prüft auf der Basis des § 46 Abs. 1 SGB II die Umsetzung des SGB II in ARGEn und gAw und auf der Basis des § 6b Abs. 3 SGB II die Leistungsgewährung in den zkT. Er ist damit die einzige Instanz, die die Umsetzung des SGB II vergleichend in allen drei Formen der Aufgabenwahrnehmung kontrollieren kann. Die Interne Revision der BA prüft die Umsetzung von SGB II-Leistungen in Trägerschaft der BA in ARGEn und gAw. Die Prüfgruppe SGB II im BMAS prüft auf der Basis einer Verwaltungsvereinbarung zwischen BMAS und den zugelassenen kommunalen Trägern, ob die getätigten Aufwendungen nach Grund und Höhe vom Bund zu tragen sind.

1.3.3.1 Kontrolle durch den Bundesrechnungshof

Der BRH prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes auf der Basis der Bundeshaushaltsordnung. Prüfmaßstab des BRH sind „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns“ (§ 4 PO-BRH)[33]. Er unterstützt Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung durch Information und Beratung in ihren Entscheidungen. Der BRH entscheidet unabhängig, welche Themen wo geprüft werden. Kriterien für die Auswahl von Prüfthemen sind die finanzielle und politische Bedeutung sowie die prognostizierte Fehleranfälligkeit von Themen aufgrund fachlicher und rechtlicher Komplexität. Dabei werden Anregungen Dritter, z.B. Prüfbitten des Haushaltsausschusses des Bundestages, nach eigenem Ermessen berücksichtigt.

Seit dem Frühjahr 2005 hat der BRH themenbezogene Schwerpunktprüfungen beispielsweise der Regelleistungen, des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente, der Abrechnung der Verwaltungsausgaben gegenüber dem Bund, der Angemessenheit von KdU-Leistungen sowie der Steuerung und der Organisation der SGB II-Einrichtungen durchgeführt (vgl. BRH 2006a, 2007a). Die Prüfungen finden in der Regel in zehn bis zwölf SGB II-Einrichtungen statt, wobei ARGEn geprüft werden, in zkT aber formal „nur“ Erhebungen stattfinden.[34]

Die Prüfberichte werden an die geprüften Einrichtungen (die BA bei ARGEn und gAw) zurückgespiegelt. Die zkT dagegen erhalten nicht den Originalbericht, eben weil sie formal nicht geprüft wurden. Die Prüfungsmitteilungen werden dem BMAS vorgelegt. Wenn ARGEn geprüft wurden, erhält auch die BA diese Mitteilungen, wobei die Angaben zu zkT anonymisiert werden. Die Landesbehörden werden über die Erhebungen in zkT unterrichtet und erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme. Sie können die Berichte an die zkT weiterleiten.

---

[32] Das Verhältnis zwischen BMAS und BA unterscheidet sich damit grundlegend von dem im Rahmen des SGB III, wo das BMAS wegen der Selbstverwaltung der BA lediglich Rechtsaufsicht über die BA ausübt. Während sich die Rechtsaufsicht auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Handelns bezieht, erstreckt sich die Fachaufsicht weit über die Prüfung der Rechtmäßigkeit hinaus auch auf Fragen der Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der Entscheidungen und des Handelns der beaufsichtigten Körperschaften.

[33] Ordnungsmäßigkeit bezieht sich auf die fehlerfreie Ausübung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und die Einhaltung dazu bestehender Vorschriften. Wirtschaftlichkeit bezieht sich auf das günstigste Verhältnis von Zweckerfüllung und Mitteleinsatz. Hierzu gehört die Prüfung von Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns, der Zielerreichung und der Sparsamkeit des Mitteleinsatzes.

[34] Das eigentliche Prüfverfahren unterscheidet sich aber nicht wesentlich zwischen ARGEn und zkT.

Über Fragen, bei denen sich die Positionen von BRH und BMAS im Prüfungsverfahren nicht annähern, berichtet der BRH in seinen Jahresberichten oder in nicht öffentlichen Sonderberichten an den Bundestag (vgl. BRH 2006a, b; 2007a, b). Der Haushaltsausschuss des Bundestages kann nach Anhörung aller Seiten Beschlussvorschläge des BRH durch Beschluss in Handlungsverpflichtungen für das BMAS umwandeln.

Der BRH beschränkt sich in seinem Rollenverständnis nicht auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, sondern möchte nach eigenen Angaben durch seine Prüfungstätigkeit und Berichterstattung auch einen grundsätzlichen Beitrag zur Entwicklung des SGB II leisten. In dieser Absicht beziehen die Berichte des BRH teilweise weitgehend Stellung zu Fragen der Governance des SGB II, z.B. zum Problem des Auseinanderfallens von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung bei den zkT (BRH 2006a: 36 f.) oder zum Auseinanderfallen von Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung in den ARGEn (BRH 2006a: 32 ff.). Mit den aus seinen Stellungsnahmen abgeleiteten Vorschlägen gestaltet der BRH aktiv die Governancestrukturen des SGB II, sei es regulativ oder untergesetzlich strukturierend.

1.3.3.2 Kontrolle von ARGEn und gAw durch die Interne Revision der BA

Die Interne Revision der BA untersteht direkt dem Vorstand der Bundesagentur. Sie prüft unabhängig und trennt die Prüfungen im Rechtskreis SGB III und SGB II voneinander. Im SGB II werden ARGEn und gAw nach dem gleichen Konzept geprüft.

Grundsätzlich werden zwei Arten von Prüfungen durchgeführt. Bei vertikalen Prüfungen wird regelmäßig die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung in vergleichbaren ARGEn bzw. Dienststellen der BA (gAw) geprüft. Sie dienen der BA auch zur Qualitätssicherung und zur Überprüfung der Validität dezentraler Steuerungsdaten. Bei horizontalen Prüfungen werden spezielle Themen repräsentativ bundesweit vergleichend in einer größeren Anzahl von ARGEn und gAw geprüft. Die Auswahl der Themen basiert auf einem detaillierten und formalisierten Verfahren der Risikobewertung, das z.B. Kostenintensität von Aufgabenbereichen und die Größe von Einrichtungen als Auswahlkriterien nutzt.[35] Der Prüfungsplan wird intern mit dem Vorstand und anschließend mit dem BMAS abgestimmt, das als Aufsichtsbehörde eigene Themen beisteuert.

Zwischen 2006 und Anfang 2008 wurden Schwerpunktprüfungen u.a. zur Ordnungsmäßigkeit von Geld- und Eingliederungsleistungen, zur Ausbildungsvermittlung, zum Fallmanagement, zu den sonstigen weiteren Leistungen (SWL), zur Schnittstelle zwischen SGB II und SGB VIII bei der Beratung von Jugendlichen und zur Arbeitgeberbetreuung durch die ARGEn durchgeführt. Die Ergebnisse werden in Abschlussgesprächen mit den geprüften Dienststellen rückgekoppelt. Die zusammenfassenden Berichte werden im Intranet der BA veröffentlicht und geben so strukturierende Hinweise auch für nicht geprüfte ARGEn und gAw.

1.3.3.3 Finanzkontrolle gegenüber zkT durch das BMAS

Wie bereits in Abschnitt B.1.3.2.2 beschrieben, hat das BMAS standardisierte Verwaltungsvereinbarungen mit den zkT abgeschlossen. Die Einhaltung der darin formulierten Verpflichtungen ermöglicht den zkT eine Beteiligung am HKR-Verfahren des Bundes und eine vereinfachte Nachweiserbringung.

[35] Rund 100 Prüfer an fünf, den RD angegliederten Standorten sind für den Bereich SGB II zuständig. Normalerweise werden die großen ARGEn einmal im Jahr und kleinere alle zwei bis drei Jahre geprüft.

Nachdem der BRH und in der Folge der Haushaltsausschuss des Bundestages gefordert hatten, dass das BMAS seine Kontrolle des Einsatzes von Bundesmitteln verstärken solle, stockte das BMAS die sogenannte „Prüfgruppe SGB II“ ab Anfang 2007 auf zehn und seit Anfang 2008 auf 17 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf. Das Prüfkonzept der Prüfgruppe (vgl. BMAS 2007 f.) sieht standardisierte Prüfungen der Schlussrechnungen aller 69 zkT, thematische Schwerpunktprüfungen in jeweils vier bis sechs zkT und Sonderuntersuchungen in Fällen des begründeten Verdachts nicht wirtschaftlichen Mitteleinsatzes durch einzelne zkT vor.[36] Bei begründetem Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit des Einsatzes von Bundesmitteln kann das BMAS die Rückerstattungen von Bundesmitteln fordern. Dabei kann es seine Position damit durchsetzen, mit der Kündigung der Verwaltungsvereinbarung zu drohen. In der Folge müsste die Kommune in finanzielle Vorleistung für die Bundesmittel treten und alle Ausgaben anschließend mit Einzelbelegen nachweisen.

Die Prüfgruppe hat Anfang 2008 die Prüfung der Schlussrechnungen aller 69 zkT für das Jahr 2005 abgeschlossen und befasst sich zum Zeitpunkt der Berichtslegung dieser Untersuchung mit der Prüfung der Schlussrechungen für das Jahr 2006. Bis Oktober 2007 wurden in 15 zkT Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt, mit 16 zkT wurden Gespräche zu Einzelfragen des Mitteleinsatzes geführt. Insgesamt wurden Rückforderungsansprüche von rund 34 Mio. Euro geltend gemacht, wovon bis Oktober 2007 rund 35 % erstattet wurden (vgl. BMF 2007). Rückforderungsansprüche bezogen sich vor allem auf nicht bedarfsgerechte Mittelabrufe, das Verfahren der Einkommensanrechnung (vgl. Abschnitt B.1.3.2.2), getätigte Investitionen und Versorgungsleistungen, aber auch auf aus Sicht des BMAS nicht ordnungsgemäßen Mitteleinsatz nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II (vgl. Abschnitt B.1.3.4.3).

Seit September 2007 haben BMAS, BA, Länder, kommunale Spitzenverbände und Praktiker in einer Arbeitsgruppe an einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Abrechnung der Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die zkT und für die Bewirtschaftung von Bundesmitteln im HKR-Verfahren des Bundes gearbeitet[37], um die Verfahrensfragen der Bewirtschaftung von Bundesmitteln durch Kommunen im Rahmen der Experimentierklausel des SGB II untergesetzlich auf eine sichere Basis zu stellen. Sie wurde im März 2008 von der Bundesregierung beschlossen, im April vom Bundesrat angenommen und trat zum 1. Mai 2008 in Kraft.

1.3.4 Prozedurale Governancestrukturen

Die Bundesagentur für Arbeit hat für die ARGEn und gAw ein komplexes Unterstützungs- und Kontrollsystem aufgebaut, das überwiegend auf Ebene der Regionaldirektionen angesiedelt ist. Dort existiert ein Geschäftsführer Grundsicherung, in der Regel ein (Programm-)Bereichsleiter, die Regionalberatung und der Programmbereich. Innerhalb des Programmbereichs gibt es drei Säulen: Kundenreaktionsmanagement, Programmberatung und Interne Beratung. Die Programmberatung unterstützt die ARGEn und gAw, indem sie für fachliche Sachfragen (zu Integrationsleistungen, Vermittlung, IT, Recht etc.) zur Verfügung stehen, Workshops vorbereiten und den Informationsaustausch mit den ARGEn koordinieren. Die Interne Beratung ist als Alternative zur Inanspruchnahme externer Beratungsfirmen konzipiert. Die Inanspruchnahme seitens der ARGEn ist freiwillig, die Ergebnisse der Beratung

[36] Gegen die Schwerpunkt- und Systemprüfungen als aufsichtliche Eingriffe in die Handlungsfreiheit der zkT regte sich der Widerstand insbesondere Bayerns, Brandenburgs, Niedersachsens, Hessens, Nordrhein-Westfalens und Thüringens. Die Kritik bezog sich vor allem auf die fehlende Einbindung der Länder als Aufsichtsinstanzen und auf die Reichweite der Prüfungsbefugnisse des BMAS (vgl. Bundestag 2007).

[37] Die Entwicklung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift geht auf eine Forderung des BRH und in der Folge des Haushaltsausschusses des Bundestages aus dem Jahr 2006 zurück (vgl. BRH 2006a: 37).

bleiben vertraulich. Die Interne Beratung war zunächst nur für die ARGEn konzipiert, in Einzelfällen wurde aber auch die Bereichsleitung SGB II in den gAw beraten. Die Regionalberatung ist zuständig für die (Ziel-)Steuerung (vgl. Abschnitt B 1.3.4.1). Daneben gibt es den Bereich „Interner Service“[38], der für die Betreuung der ARGEn hinsichtlich Personal, Immobilien, Finanzen und Controlling zuständig ist.

Für die Schnittstellen zwischen den Agenturen und den zkT sind bei der Mehrzahl der RD die Programmbereiche des SGB III verantwortlich. Auch hinsichtlich Fragen des Datenaustausches zeichnet der SGB III-Bereich verantwortlich.

Auf Agenturebene wird der VG der Agentur für den SGB II-Bereich durch sog. Führungsunterstützer (FUT) unterstützt. Abhängig von der Anzahl der ARGEn und gAw im Agenturbezirk stehen den VG entsprechende Personalressourcen zur Verfügung.

Für die zkT steht keine vergleichbare Unterstützungsstruktur seitens des Bundes zur Verfügung. Einige der im Folgenden beschriebenen Strukturierungselemente können von ihnen aber freiwillig genutzt werden (vgl. Abschnitt C.1.1).

1.3.4.1 Zielsteuerung

Ein zentrales Element des New Public Management ist die Steuerung anhand von Kontraktmanagement (Budäus/Conrad/Schreyögg 1998). Auf dem Wege von Zielvereinbarungen werden den Organisationseinheiten Ressourcen gegen Leistungsversprechen überlassen. Die Steuerung anhand von Output-Größen („management by objectives“) soll die herkömmliche Input-Steuerung ablösen. Die Prozessgestaltung und der Einsatz der verfügbaren Mittel sollen weitgehend der Umsetzungsbehörde überlassen werden.

Die Abkehr von der Input-Steuerung hin zu einer Output-Steuerung hat sich in der Arbeitsverwaltung spätestens mit den sog. Hartz-Reformen und der damit verbundenen Neuausrichtung der BA vollzogen (vgl. Ochs 2005: 192 ff., Schütz 2005: 141 ff., Ochs/iso 2006: 69 ff.). Die Orientierung an Ergebnisgrößen bildet heute das Rückgrat der Steuerung in der Bundesagentur für Arbeit im SGB III. Die Agenturen schließen mit der Regionaldirektion Zielvereinbarungen ab, diese wiederum mit der Zentrale. Über Zielnachhaltegespräche bewerten dann die Regionaldirektionen den Stand der Zielerreichung je Agentur und steuern bei Bedarf nach. Auch wenn dieses System noch keineswegs widerspruchsfrei und konsistent funktioniert (ebd.), ist es doch inzwischen ein fester Bestandteil der Steuerungslogik der BA.

Im SGB II ist der Einsatz von Zielvereinbarungen (§ 48 SGB II) als Steuerungsinstrument für die Leistungen in Trägerschaft der BA zwischen dem BMAS (im Einvernehmen mit dem BMF) als Aufsichtsbehörde und der BA als nachgeordneter Behörde gesetzlich vorgegeben. Für die ARGEn und die gAw haben das BMAS und die BA unter Beteiligung des Deutschen Städtetages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes ein komplexes top-down/bottom-up/top-down-Verfahren zur Zielsteuerung entwickelt, das seit dem Jahr 2006 zum Einsatz kommt und 2007 erstmals vollständig implementiert wurde (vgl. isr/infas/WZB 2007: 45 ff.). Es ist auf fünf Zielindikatoren ausgerichtet: (1) Reduzierung der passiven Leistungen; (2) Steigerungen der Integrationsquoten insgesamt, (3) Steigerung der Integrationsquoten U 25; (4) die Bearbeitungsdauer; (5) Kosten je Integration[39] (vgl. Abbildung zu Abschnitt B.1.3.4.1 in Teil A des Methodenanhangs).

[38] Der Interne Service wurde in Verbünden zusammengeschlossen. Auch im Bereich Statistik sind Verbünde geschlossen worden.

[39] Dieser Zielindikator gilt noch nicht als statistisch valide und wurde deshalb bislang noch nicht beplant.

Nach der Aufstellung des Bundeshaushaltes, der unmittelbare Wirkungen auf die Planung der Entwicklung der passiven Leistungen hat, bricht die BA mit dem BMAS verhandelte Orientierungswerte auf die einzelnen ARGEn und gAw herunter und versendet diese Werte mittels eines sog. Planungsbriefes.[40] Nach Prüfung vor Ort übermitteln die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der ARGEn sowie die Agenturleitungen bei gAw ihre Angebotswerte, die seitens der BA einer Plausibilisierung unterzogen werden. Diese plausibilisierten Daten bilden die Grundlage für die Kontraktverhandlungen zwischen dem Vorstand der BA und dem BMAS. Das BMAS wiederum muss die Vorschläge der BA mit den Vorgaben aus den Haushaltsverhandlungen des Bundes zur Deckung bringen. Dabei kann es zu erheblichen Diskrepanzen zwischen den Zielwertvorschlägen der BA und den Vorgaben des Bundeshaushalts kommen, was neue Abstimmungen zwischen zentraler und lokaler Ebene notwendig machen kann. Am Ende der überregionalen Kontraktverhandlungen steht die bundesweite Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA. Die BA-Zentrale bricht die Vorgaben aus diesem Vertrag nun entlang der regionalen Vorschläge herunter auf die zehn Regionaldirektionen, die Regionaltypen (vgl. IAB 2006) und auf die einzelnen SGB II-Einrichtungen.

Diese top-down definierten Zielwerte müssen nun von den Agenturleitungen in allen ARGEn mit den kommunalen Partnern in der Trägerversammlung und mit den Geschäftsführungen abgestimmt, bei deutlicher Abweichung auch noch einmal bottom-up verhandelt werden.

Die Regionaldirektion erhält disaggregierte Zielwerte für die jeweilige Region und zusätzlich einen Leitfaden, in dem auf Basis der Vergleichtypen dargestellt ist, wie sich die Zielwerte in den einzelnen Grundsicherungseinrichtungen widerspiegeln könnten. Ihre Aufgabe ist dann, gegensätzliche Zielvorstellungen und sonstige lokale Abweichungen einzelner Einheiten unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten zu bewerten und zwischen den Einheiten Ausgleichsprozesse in Gang zu setzen, um sicherzustellen, dass insgesamt die Werte der bundesweiten Zielvereinbarung von den lokalen Einheiten akzeptiert werden.

Abschließend werden Zielvereinbarungen zwischen den einzelnen Ebenen der BA geschlossen: Die Zentrale schließt einen Kontrakt mit den RD[41], diese wiederum mit den Vorsitzenden der Geschäftsführungen (VG) der Arbeitsagenturen. Bei den lokalen Zielvereinbarungen wird unterschiedlich verfahren. Zum Teil schließt die Geschäftsführung der ARGEn eine Zielvereinbarung mit der Trägerversammlung, zum Teil auch nur mit dem VG der Agentur (vgl. ausführlicher zum Zielplanungsprozess isr/infas/WZB 2007: 44 ff., BA 2008c). Wenn auf lokaler Ebene keine Zielvereinbarung zustande kommt, gibt der VG der Agentur die Ziele vor. Über die Bundesziele hinaus werden vor Ort oft noch zusätzliche lokale Ziele vereinbart (vgl. Abschnitt C.1.2).

Bei den gAw schließt die Agenturleitung analog zum SGB III die Zielvereinbarung direkt mit der RD. Allerdings ist der Verhandlungsspielraum, um von den top-down übermittelten Werten abzuweichen, deutlich geringer. Anders als in den ARGEn, in denen die Kommune als Vetoplayer in der Trägerversammlung sowohl den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern als auch den Agenturleitungen größere Spielräume gegenüber überregionalen Vorgaben verschafft, ist der Zielsteuerungsprozess in den gAw letztlich ein Top-down-Prozess.

Auch die Zielnachhaltung läuft nach einem abgestuften Verfahren. Monatlich führt die Zentrale Zielnachhaltegespräche mit den RD, diese (im Wesentlichen über die Regionalberaterinnen und Regionalberater) mit dem VG der Agentur und dieser wiederum mit der Ge-

[40] Diese Orientierungswerte sind von der BA-Zentrale auf die einzelnen Regionaltypen heruntergebrochene Vorstellungen zur Leistungssteigerung auf der Basis von Erfahrungswerten des Vorjahres unter Berücksichtigung erwarteter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen.

[41] Hier ist 2007 ein zusätzliches funktionales Ziel vereinbart worden, die Anerkennung von § 4 der Rahmenvereinbarung zu erhöhen.

schäftsführung der ARGE. Sanktionen bei Zielverfehlung sind bislang konzeptionell (noch) nicht vorgesehen, allerdings resultierten – nach Aussagen aus einzelnen Regionaldirektionen – aus erheblichen Zielabweichungen bereits Ablösungen von ARGE-Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern.

Nachdem 2006 noch kein formeller Kontrakt zwischen BMAS und BA zustandegekommen war, sowie örtliche Zielvereinbarungen – wenn überhaupt – erst Mitte 2006 abgeschlossen wurden, lief der Zielvereinbarungsprozess für 2007 relativ planmäßig ab: 98 % der ARGEn und gAw beteiligten sich mit der Meldung von bottom-up-Werten. Die bundesweiten Zielvereinbarungen wurden – fast einen Monat verzögert – am 7. Februar verabschiedet. Damit verschob sich auch der lokale Zielvereinbarungsprozess jeweils bis in den April des Jahres. 2008 verlief der Prozess ähnlich ab.

Übersicht B.1.3-2: Orientierungswerte, Angebotswerte[42] und Zielwerte des Kontraktes im Zielsteuerungsprozess 2007 und 2008 (in Prozent)

Zielindikator	Orientierungswerte (top-down)		Angebotswerte (bottom-up)		Vereinbarte Zielwerte		Differenz zwischen Orientierungs- und Zielwert	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Integrationsquote	+9,1	+11,9	+8,5	+9,8	+8,7	+10,3	–4,4	–13,4
Integrationsquote U 25	+9,7	+9,6	+9,3	+8,3	+9,5	+8,9	–2,1	–7,3
Passive Leistungen	–4,0	–8,0	–2,8	–5,5	–3,5	–6,5	–12,5	–18,8
Dauer Antragsbearbeitung in Tagen	15	10	15	–	15	10		-

Anmerkungen: +/– beziehen sich auf die Veränderung im Vergleich zum Vorjahreswert.

Quelle: nachrichtlich BA. Werte in Spalten 2 und 3 sind Durchschnittswerte.

Die größten Diskrepanzen zwischen den top-down vorgeschlagenen Orientierungswerten und den Angebotswerten aus dem bottom-up-Prozess ergaben sich sowohl 2007 als auch 2008 beim Indikator „Passive Leistungen“: Top down wurde eine Reduzierung von 4 % (2007) bzw. 8 % (2008) anvisiert. Im bottom-up-Prozess boten die ARGEn und gAw nur eine Reduzierung von 2,8 % bzw. 5,5 % (vgl. Übersicht B.1.3-2).

Die Konflikte um diesen Indikator bezogen sich nicht nur auf die Höhe der Orientierungswerte, sondern auch darauf, dass die Orientierungswerte 2007 nicht regional differenziert wurden und insbesondere darauf, dass die Entwicklung der passiven Leistungen von den Einrichtungen kaum beeinflussbar ist.

Im Jahr 2007 schlossen 93 % der ARGEn und gAW eine Zielvereinbarung entsprechend den Erwartungswerten aus dem Bundeskontrakt, d.h. bei 25 ARGEn kam es 2007 zu keiner oder nur einer unvollständigen Zielvereinbarung.[43] Für 2008 lagen noch keine Ergebnisse vor.

[42] Von den Regionaldirektionen gemeldete, zum Teil plausibilisierte Werte.

[43] Angaben der BA-Zentrale.

Auf Bundesebene wurden 2007 alle Zielwerte im Kontrakt erreicht oder übertroffen, allerdings basierten die Zielwerte auf einer Konjunkturprognose aus dem vorherigen Herbst, die von der unerwartet positiven Wirtschaftsentwicklung schnell übertroffen wurde.[44]

Die zkT sind am hier beschriebenen Zielvereinbarungsprozess nicht beteiligt, denn sie erfüllen die Aufgaben als Träger eigenverantwortlich (vgl. Abschnitt C.1.2).

1.3.4.2 Statistik und Controlling

Nach § 53 in Verbindung mit § 51b SGB II ist die BA für die gesamte SGB II-Statistik zuständig. Der Aufbau der Statistiken vollzieht sich in zwei Strängen: (1) Statistiken auf der Basis der IT-Fachverfahren der BA für ARGEn und die Agenturen mit gAw; (2) Statistiken auf der Basis der Datenlieferungen über den XML-Standard XSozial-BA-SGB II für alle Leistungen der zkT und für kommunale Leistungen aus Kommunen in Regionen mit gAw und kommunale Eingliederungsleistungen, sofern sie nicht der ARGE übertragen wurden.

Um vergleichbare Daten für die drei Formen der Aufgabenwahrnehmung in größerem Umfang bereitzustellen, haben sich die Kommunalen Spitzenverbände, das BMAS und die BA darauf verständigt, einen Datenpool mit „SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche“ zu schaffen. Die erstmals im Januar 2007 veröffentlichten Kennzahlen umfassen grundlegende wirtschaftliche und soziale Rahmendaten, zur Struktur, Entwicklung und Beendigung der Hilfebedürftigkeit, zu SGB II-Leistungen und Sanktionen, Einkommen und Arbeitslosigkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und deren Aktivierung sowie die Ausgaben für aktive Leistungen erwerbsfähiger Hilfebedürftiger.

Die Leistungs- und Arbeitslosenstatistik aus den zkT gelten inzwischen als vergleichbar, auch wenn Daten, die aus unterschiedlichen Datensystemen stammen, prinzipiell vorsichtig zu interpretieren sind. Problematisch und kontrovers sind vor allem die Kennzahlen zu Fördermaßnahmen und die darauf aufgebauten Eingliederungsbilanzen. Mit dem FEG sind die zkT seit Juli 2006 für das Erstellen von Eingliederungsbilanzen nach § 54 SGB II zuständig geworden. Auf der Basis der Statistikmeldungen nach § 51b SGB II werden durch die BA die Daten für die Eingliederungsbilanzen der zkT aufbereitet und zusammengefasst. Die Interviews im Rahmen der Substichprobe ergaben, dass es zwischen den Daten, die die zkT liefern, und den Daten, die die BA-Statistik ausweist,, Diskrepanzen gibt, die keine der beiden Seiten ausreichend erklären kann (vgl. auch Abschnitt C.1.4.3). Einige zkT sehen sich zudem durch die mit den statistischen Festlegungen tendenziell verbundene Standardisierung ihrer Leistungsprozesse in ihren Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Den ARGEn und den gAw bietet die BA zur Unterstützung umfangreiche Daten für Controlling- und Statistikzwecke. Angelehnt an das SGB-III-Cockpit (vgl. WZB/infas 2006) steht ihnen ein sog. S2S-Cockpit zur Verfügung, um die Zielerreichung kontinuierlich auf Teamebene beobachten und bei Bedarf nachsteuern zu können. Zudem ermöglicht der „operative Datensatz“ den ARGEn und gAw Auswertungen aus der Leistungssoftware A2LL (vgl. hierzu die Abschnitt C.1.2.4 und C.1.2.5).

1.3.4.3 Organisations-, Verfahrens-, und fachliche Vorgaben

Als zentraler Akteur bei der Umsetzung der Grundsicherung einerseits und als nachgeordnete Behörde (soweit es das SGB II betrifft; vgl. auch Oppermann in Eicher/Spellbrink: 724) des BMAS andererseits setzt die BA prozedurale Regelungsstrukturen über „Geschäftsan-

[44] Nach Angaben der BA wurden 2007 letztlich folgende Steigerungen gegenüber 2006 erreicht: Integrationen +18,2 %; Integrationen U 25 + 22 %; Reduzierung passiver Leistungen - 5,2 %.

weisungen SGB II", „Informationsbriefe SGB II" (Bereitstellung von Arbeitshilfen und Konzepten) und „Verfahrensinformationen".[45] Dabei haben Arbeitshilfen für die ARGEn Empfehlungscharakter, aber für die gAw in der Regel Weisungscharakter.

Die konkrete Gestaltung des Produktionsprozesses liegt grundsätzlich im Ermessen der Grundsicherungseinrichtungen. Allerdings hatte die BA bei den ARGEn und gAw zunächst stark darauf gedrängt, dass diese das Geschäftsmodell der Arbeitsagenturen (Kundenzentrum der Zukunft; „KuZ") mit seinen stark standardisierten Organisationsformen und Abläufen (vgl. WZB/Infas 2006: 15 ff.) übernehmen. Dies führte dazu, dass die gAw und die ARGEn viele Organisationselemente aus der gerade reformierten Agentur für Arbeit übernommen haben: einen zentralen Empfang, eine Eingangszone, in der einfache Anliegen sofort bearbeitet werden, die Trennung von Leistungssachbearbeitung und Fallmanagement bzw. Vermittlung, Beratung an verbindlich festgelegten Terminen sowie einen speziellen Bereich, der Arbeitgeberanliegen beantwortet und Vermittlungsvorschläge unterbreitet. Unter anderem, weil die BA in die Organisationshoheit der ARGEn nicht direkt eingreifen kann, ist die Organisationsvielfalt der ARGEn dennoch deutlich größer als die im SGB III, und nicht alle Elemente des KuZ werden genutzt (vgl. Abschnitt C.2.1.3).

Ein zentrales Problem ist, wie angesichts der geteilten Trägerschaft für das SGB II gemeinsame Entscheidungen beider Leistungsträger in den ARGEn getroffen werden. Die ARGE-Verträge sehen eine Trägerversammlung vor. Zum Abbau von Steuerungsdefiziten in den ARGEn (vgl. Abschnitt C.1.1) vereinbarten BMAS, BA, DST und DStGB im August 2005 die sog. „Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften". Sie stellte den Versuch dar, zwei grundsätzliche Governanceprobleme des SGB II in den ARGEn zu lösen: die Pattsituationen in Trägerversammlungen, in denen beide Träger gleiche Stimmanteile haben, und das Problem der Zuschreibung von Verantwortung an beide Leistungsträger. Gegen die Einhaltung von Mindeststandards und die Beteiligung am Zielvereinbarungs- und Controllingprozess der BA für das SGB II sollte den ARGEn mehr dezentraler Handlungsspielraum eingeräumt und auf Weisungen seitens der BA weitgehend verzichtet werden.[46] Zusätzlich wurde den Kommunen angeboten, die Stimmenmehrheit in der Trägerversammlung und damit in der ARGE „die Führung und Verantwortung" zu übernehmen.

Nicht zuletzt als Reaktion auf die Kritik des Bundesrechungshofes vom Sommer 2006 an dieser Vereinbarung und der unklaren Verantwortungszuschreibung (vgl. Abschnitt B.1.3.3.1) hatten das BMAS und die BA im Januar 2007 mit dem sog. Rollenpapier[47] ihre Position zur Steuerung der ARGEn geklärt bzw. anders als in der Rahmenvereinbarung definiert. Darin wird nun auf die getrennte Auftraggeberfunktion der Agenturen und der Kommunen für ihre jeweiligen Leistungen verwiesen. Die Agentur wird „als Auftraggeber eines gesetzlichen bzw. rechtsgeschäftlichen Auftrags gegenüber der ARGE" verstanden, die bei Bedarf Weisungen zur Leistungserbringung und zur Einhaltung der Zielvereinbarungen erteilen kann. Das Rollenpapier stellt heraus, was in der Logik der Arbeitsgemeinschaft aus Sicht des BMAS grundsätzlich angelegt ist: Im Ernstfall kann und muss jeder Leistungsträger Entscheidungen

[45] Aufgrund der Überschneidungen in den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten des SGB III und des SGB II sind auch die „Handlungsempfehlungen/Geschäftsanweisungen" (HEGA) für den Rechtskreis SGB III für die ARGEn und gAw relevant.

[46] Dennoch stieg die Zahl der Geschäftsanweisungen insgesamt von 17 im Jahre 2005 kontinuierlich auf 54 im Jahre 2007. Auch die Zahl der im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung erteilten Geschäftsanweisungen stieg: von 14 im Jahre 2005 auf 32 im Jahre 2007. Dennoch blieb die Anzahl der Weisungen im SGB II deutlich unter der des SGB III (184 im Jahre 2007) (nachrichtlich BA).

[47] „Die Arbeitsgemeinschaften und ihre Träger im SGB II", Schreiben vom 12. Februar 2007 an die Vorsitzenden der Geschäftsführung der Arbeitsagenturen.

über die Erbringung der ihm jeweils übertragenen gesetzlichen Aufgaben allein treffen. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 20.12.2007 bestätigt.

Die Mischverwaltung in den ARGEn wurde vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil als einer der zentralen Punkte dafür bewertet, die ARGEn für nicht verfassungskonform zu erklären. Für den Übergangszeitraum des Fortbestehens der ARGEn in ihrer heutigen Form wirken die in ihr angelegten Governancestrukturen, die interne Steuerung erschweren, aber fort.

Diese Mischverwaltung führt dazu, dass Organisations- und Verfahrensvorgaben eines Leistungsträgers immer auch die Bereiche des anderen Trägers berühren. Das zeigte sich Anfang 2008 auch bei der Einführung eines Organisations- und Geschäftsstellenplans (OGP) für die ARGEn durch die BA (vgl. Abschnitt B.1.3.4.4), der indirekt auch den Einsatz kommunalen Personals in den ARGEn betrifft.

Das SGB II (§ 54 Satz 3) fordert von der BA, Indikatoren zu entwickeln, die den Integrationsfortschritt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen abbilden, wenn es nicht unmittelbar gelingt, sie in Arbeit zu vermitteln. Vor diesem Hintergrund hat die BA eine Kundendifferenzierungslogik, die sog. Betreuungsstufen, entwickelt. Die Differenzierung erfolgt zunächst in vier Kategorien, die den Unterstützungsbedarf widerspiegeln sollen: Integrationsfern (IF), Stabilisierungsbedarf (IG), Förderbedarf (IK) und Integrationsnah (IN). Für erwerbstätige Hilfebedürftige wurde eine fünfte Kategorie gebildet („I – Integriert, aber weiterhin hilfebedürftig"). Ein Tool zur Differenzierung der Hilfebedürftigen in die Betreuungsstufen wurde im Sommer 2006 in VerBIS implantiert. Seitdem werden die Unterstützungsbedarfe der eHb mit diesem Instrument abgebildet.[48] Auch die zkT nehmen in ähnlicher Form Kundendifferenzierungen vor. Allerdings verwenden die zkT dabei kein einheitliches System, und die IT-Systeme bilden diese Differenzierung unterschiedlich ab (vgl. Abschnitt C.4.1).

Die BA definiert in ähnlicher Form, aber mit größerer Stringenz ihre Geschäftsprozesse im SGB III (Kundenzentrum – KuZ). Sobald sich für den Produktionsprozess im SGB II Schnittstellen zum SGB III ergeben, erzeugen diese Geschäftsprozesse des KuZ auch Regelungsstrukturen für die Grundsicherungseinrichtungen (vgl. Abschnitt C.3). So empfiehlt die BA sowohl bei der Ausbildungsstellenvermittlung (vgl. Abschnitt C.3.2) als auch im Reha-Bereich (vg. C.3.3) die Übertragung der Aufgaben an die Agentur. Zudem empfiehlt sie, dass die ARGEn und die Agenturen einen gemeinsamen Arbeitgeberservice einrichten (vgl. Abschnitt C.4.2 und isr/infas/WZB 2007: 233 ff.). Die gAw wurden dagegen seitens der Zentrale verpflichtet, „ihre Ressourcen für die AG-orientierte Vermittlung in einem gemeinsamen AG-Service" zu bündeln (E-Mail-Info POE/CF/SGB II vom 23. Juli 2007).

Nach § 16 Abs. 1 SGB II findet der Großteil der SGB III-Instrumente auch im SGB II Anwendung. Entsprechend kommen hier die Verfahrensregelungen des SGB III zum Tragen. Zusätzlich gibt es im SGB II Instrumente, die über die im SGB III zur Verfügung stehenden hinausgehen (vgl. Abschnitt B.1.2, C.4.1 und C.4.3). Zu allen Instrumenten gibt es umfangreiche Arbeitshilfen, zum Teil auch Geschäftsanweisungen der BA, an denen sich auch häufig die zkT orientieren.

Am Beispiel der Auseinandersetzung über die „sonstigen weiteren Leistungen" (SWL) soll im Folgenden kurz veranschaulicht werden, welche komplexen Aushandlungsprozesse in Gang gesetzt werden, wenn sich die Grundsicherungseinrichtungen nicht oder nur teilweise an diesen Arbeitshilfen orientieren (vgl. Abschnitt C.4.3).

[48] Anvisiert wird in der BA auch, Integrationsfortschritte als Übergänge von einer Betreuungsstufe in die nächste statistisch abzubilden. Allerdings ist das Konzept noch in der Erprobung, und zudem gelten solche Verfahren als stark manipulationsgefährdet.

Die Arbeitshilfe der BA (2006m) zu SWL vom August 2006 setzte über das durch das Fortentwicklungsgesetz eingefügte „Aufstockungsverbot" hinaus dem Instrument kaum Grenzen und betonte lediglich den Vorrang der „Regelleistungen". Kritische Berichte des Bundesrechnungshofes und der Internen Revision der BA zur Anwendung der SWL seitens der Grundsicherungseinrichtungen hatten zur Folge, dass das BMAS den Spielraum zur Anwendung deutlich einengte und die BA beauftragte, eine neue Arbeitshilfe in diesem Sinne zu erstellen. Damit löste es heftige Kontroversen zwischen dem Bund auf der einen und den SGB II-Einrichtungen, den Ländern, aber auch der BA auf der anderen Seite aus.

Vor allem der Gestaltungsspielraum der SGB II-Einrichtungen bei „sonstigen weiteren Leistungen" ist umstritten. Die juristischen Kommentare zum SGB II interpretieren den Satz als Generalklausel für Ermessens-Eingliederungsleistungen (Eicher 2005: 347) und schlussfolgern, damit sei der Fantasie keine Grenze gesetzt (Niewald 2007: 256). Dagegen meint das BMAS, dass dieser Satz nur in Ausnahmefällen „ergänzende Einzelfallhilfen" ermöglicht.

Da der Bund seine Rechtsauffassung nur bei den ARGEn und gAw aufsichtlich durchsetzen kann, versuchte er mit den Ländern als Rechtsaufsicht der zkT eine einheitliche Position herzustellen. Die Bundesländer wiesen in einem gemeinsamen ASMK-Beschluss die Rechtsauffassung des BMAS einstimmig zurück.[49] Daraufhin bekräftigte das BMAS seine Rechtsauffassung in einem Schreiben vom 21. November 2007 an die zkT. Bei der Vorschrift handele es sich nicht um eine „Experimentierklausel im Sinne einer freien Mittelverwendung", und die „Experimentierklausel (§ 6a SGB II) begründe keinen Sonderstatus für die zkT. Die Erprobung innovativer arbeitsmarktpolitischer Ansätze könne „nur innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens" erfolgen. Angefügt war eine Liste von Beispielen von aus der Sicht des Ministeriums unzulässigen Eingliederungsleistungen, die als SWL häufig vorkommen („Verbotskatalog").

Neben der grundsätzlichen Diskussion um die Interpretation der Gesetzesformulierung eskalierte der Streit, insbesondere nachdem Projektförderung in der neuen Arbeitshilfe (Bundesagentur für Arbeit 2008e) vom März 2008 ausdrücklich verboten wurde. Damit hat das BMAS hier seine Position im Vergleich zur alten Arbeitshilfe, in der Projektförderung ausdrücklich erlaubt wurde, vollständig verändert.

Obwohl in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung SWL häufig zum Einsatz kamen (bei ARGEn und zkT in ähnlichem Umfang, bei gAw weniger), sehen sich nur die zkT mit finanziellen Regressforderungen seitens des BMAS aufgrund gesetzeswidrigen Einsatzes von SWL konfrontiert. Bei den ARGEn und gAw ist keine Rückabwicklung möglich, da sie im Auftrag einer nachrangigen Bundesbehörde handeln. Eine Dienstanweisung der BA ermöglicht allerdings bei ARGEn und gAW die Prüfung von Regress- und Haftungsansprüchen gegenüber einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

1.3.4.4 Regelungsstrukturen des Personaleinsatzes in der Grundsicherung

Vier Aspekte sind hier besonders relevant: der Transfer von Personal in die neu geschaffenen Einrichtungen, die Befristung von Beschäftigungsverhältnissen, tarifliche Regelungen und personalvertretungsrechtliche Fragen.[50]

Die ARGE verfügt grundsätzlich über kein eigenes Personal. Stattdessen werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agentur und der Kommunalverwaltung in den ARGEn zusammengeführt, bleiben aber arbeits- und dienstrechtlich an ihre bisherige Dienststelle angebun-

[49] „Positionspapier der Bundesländer zur Anwendung des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II – weitere Leistungen" auf Grundlage eines Beschlusses des ASMKs vom 15./16. November 2007.

[50] Für eine ausführliche Debatte dieses Themenkomplexes vgl. Blanke/Trümner (2006).

den. Zur Überleitung von Personal in die ARGEn bestanden verschiedene Möglichkeiten, die in der praktischen Handhabung der unter Zeitdruck stehenden Gründungsphase vieler ARGEn in zwei Hauptformen mündeten: die Dienstleistungsüberlassung und die Personalzuweisung. Die BA schloss mehrheitlich Dienstleistungsüberlassungsverträge mit den ARGEn, und noch im Mai 2008 hatte die BA in 92 % der ARGEn diese Form gewählt (nachrichtlich BA). Das hatte den Vorteil, dass Arbeitsverhältnisse de jure nicht verändert werden mussten und die Arbeitgeberrechte bei der BA verblieben. Eine Zustimmung der Beschäftigten und die Beteiligung des Personalrats waren nicht erforderlich. Von Nachteil ist allerdings, dass die Dienstleistungsüberlassung nur ein sehr eingeschränktes Direktions- und Weisungsrecht der Geschäftsführungen vorsieht, was weit reichende Folgen für die Steuerung der ARGEn hat (vgl. Abschnitt C.1.3).

Die zkT hatten im Unterschied zu den ARGEn geringere Hürden der Personalüberleitung zu überwinden, da das Personal in der Regel lediglich innerhalb der Kommunalverwaltung wechselte. Die für die ARGE typische Trennung zwischen Arbeitgeber und Einsatzort kommt zumeist nicht vor, weshalb personalrechtliche Fragen von geringerer Bedeutung waren.[51] Im Falle einer formalen Privatisierung einzelner Aufgabenbereiche im Zuge der Einführung des SGB II wären aber auch in zkT vergleichbare Fragen des Personaltransfers und der Personalvertretung zu lösen (vgl. Abschnitt C.1.3).

In den gAw stellte sich das Problem des Personaltransfers nicht, weil beide Leistungsträger ihre Aufgaben mit ihrem Personal erfüllen.

Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA und der Kommunen gilt hinsichtlich der Vergütung ihrer Tätigkeit und der Arbeitszeitregelung unterschiedliches Tarifrecht. Mit der Umstellung des BAT auf den TVöD bzw. den TV-BA unterscheiden sich wegen des Bestandsschutzes zudem die Vergütungen langjährig Beschäftigter von denen neu eingestellten Personals. In der Folge werden vergleichbare Tätigkeiten in Abhängigkeit von Art und Dauer der Betriebszugehörigkeit unterschiedlich entlohnt.[52] Diese Unterschiede wirken sich am deutlichsten innerhalb der ARGEn aus, weil hier vergleichbare Tätigkeiten innerhalb von Teams zu unterschiedlichen Konditionen geleistet werden. Sie verursachen in Kombination mit den Befristungen aber auch erhebliche Personalfluktuationen zwischen den verschiedenen öffentlichen Arbeitsmarktdienstleistern und in andere Bereiche.

Im Laufe des Jahres 2007 haben BA-Zentrale, Personalvertretung, Gewerkschaften und Vertreterinnen und Vertreter von ARGEn die existierenden Organisationsformen der ARGEn in vier Geschäftsmodelle geclustert, um den ausgeübten Tätigkeiten im Zuge des neuen Tarifvertrages (TV-BA) sog. Tätigkeits- und Kompetenzprofile (TuK) zuzuordnen und damit eine einheitliche Basis für die Eingruppierung der Beschäftigten nach dem neuen Tarifvertrag zu schaffen.[53] Als Instrument zur Strukturierung der Tätigkeiten im SGB II und des Controllings des Personaleinsatzes hat die BA auf der Basis dieser Geschäftsmodelle einen Organisations- und Geschäftsverteilungsplan (OGP) entwickelt, mit dem das gesamte Personal unabhängig von der Herkunft und dem Status differenziert nach Geschäftsfeld, Stellenwertigkeit, Aufgabenumfang und Tätigkeitsprofil erfasst wird. Mit ihm sollen Ressourceneinsatz, Dienst-

[51] Dies trifft auch für das Personal kommunaler Beschäftigungsgesellschaften zu, wenn Teile des Leistungsprozesses an diese ausgelagert wurden.

[52] Als Faustregel gilt, dass langjährig beschäftigtes Personal der Kommunen für gleiche Tätigkeiten am besten bezahlt wird, dann folgt langjährig beschäftigtes BA-Personal, sodann Neueinsteiger in die BA und zuletzt neu eingestelltes kommunales Personal.

[53] So soll z.B. nur bei einer Organisation nach dem „Organisationsmodell mit KuZ-Elementen“ die Tätigkeiten von Bereichs- und Teamleitern tariflich geregelt sein. Damit soll eine Gleichbehandlung vergleichbarer Tätigkeiten im SGB III und SGB II hergestellt werden.

postenbewertung und Organisationsstrukturen im SGB II transparenter und vergleichbar gemacht sowie ein Planungstool für die Haushaltentwicklung im SGB II geschaffen werden.

Ein für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung wichtiges Thema war und ist die Ausstattung mit und die Befristung von Personal. Der Stellenplan der BA für das SGB II ließ unbefristete Neueinstellungen in ARGEn und gAw nicht im notwendigen Maß zu. Deshalb wurde in ARGEn und gAw neues Personal zunächst in der Regel befristet (*ohne* Sachgrund) eingestellt.[54] Während in den ARGEn auch kommunales Personal zur Erfüllung von Aufgaben in Trägerschaft der BA (z.B. als FM oder pAp) eingesetzt wurde und dabei auf den Stellenpool der Kommunalverwaltung zurückgegriffen werden konnte, fehlten diese Ressourcen den Agenturen in Regionen mit gAw. Um die angespannte Personalsituation zu beheben und qualifiziertes befristetes Personal halten zu können, hatte die Bundesregierung der BA im Zuge der Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2007 4.000 zusätzliche Stellen genehmigt und weitere 750 Stellen für 2008 in Aussicht gestellt. Im November 2007 wurde kurzfristig ein Einstellungsstopp verhängt, um eine laufende Erfassung zur Personalsituation in den ARGEn für den Haushaltsausschuss des Bundestages nicht zu stören. Ende Dezember 2007 wurden für das Jahr 2008 weitere 3.000 zusätzliche Dauerstellen im Bereich SGB II ausschließlich für die Übernahme bisher befristet Beschäftigter genehmigt. Zudem wurden 5.000 bisher mit Sachgrund befristete Beschäftigungsverhältnisse bis Ende 2010 verlängert und die Zahl befristeter Beschäftigter gedeckelt.[55] Nachdem trotz der Schaffung neuer Stellen im Jahre 2007 der Anteil befristeter Beschäftigung nicht deutlich zurückging, koppelte der Haushaltsausschuss des Bundestages die Zuteilung neuer Stellen im Jahre 2008 an die Übernahme des OGP der BA oder eines vergleichbaren Berichtssystems durch die ARGEn und gAw, um auf diesem Wege die Personalentwicklung im SGB II beobachten und steuern zu können (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008d).

Auch in den zkT wurde zusätzliches Personal eingestellt, denn Aufgabenumfang und Kundenvolumen stiegen im Vergleich zur Umsetzung des BSHG deutlich an. Teilweise konnten die zkT zusätzliches Personal aus dem Abbau von Personalüberhängen in anderen Fachbereichen sowie aus kommunalen Personalpools rekrutieren, nicht immer genügten aber diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter allen fachlichen Anforderungen der SGB II-Umsetzung. Der Anteil befristeter Neueinstellungen liegt in den zkT im Mittel höher als in den ARGEn (siehe C.1.3). Die Verträge wurden aber häufig *mit* Sachgrund für den gesamten Experimentierzeitraum geschlossen. Im Gegensatz zu den sachgrundlosen Befristungen der BA für ARGEn und gAw wurden diese Beschäftigungsverhältnisse mit bis zu sechs Jahren auf deutlich längere Dauer geschlossen. Das erklärt, warum das Befristungsproblem anfangs vor allem für die ARGEn, zunehmend aber auch für die zkT wahrgenommen wurde (vgl. Abschnitt C.1.3).

Schließlich wirken auch personalvertretungsrechtliche Regelungsstrukturen unterschiedlich auf die Formen der Aufgabenwahrnehmung. In den ARGEn mit öffentlich-rechtlichem Status ist die personalrechtliche Interessenvertretung insgesamt kompliziert. Bei der üblichen Dienstleistungsüberlassung bleibt die Personalvertretung der entsendenden Dienststelle zuständig. Für die Geschäftsführung der ARGE bedeutet dies, dass sie mit zwei oder mehr Personalrechtssystemen und Personalvertretungen zu tun hat.

[54] Damit ist nach zwei Jahren oder dreimaliger Verlängerung der Befristung keine weitere zeitliche Befristung dieser Beschäftigungsverhältnisse mehr zulässig.

[55] Mit einem entsprechenden Beschluss hatte der Haushaltsausschuss des Bundestages am 19. Dezember 2007 auf die Vorschläge des BMAS reagiert.

1.3.5 Information und Koordination

Der Bund versucht indirekt auch über Formen des Informationsaustausches und der Koordination die Umsetzung des SGB II zu beeinflussen. Insgesamt sind die Aktivitäten aber von nachrangiger Bedeutung, weshalb sie hier nur kursorisch angedeutet werden.

Das bisher quantitativ größte Gremium des Informationsaustausches war der Bundeskongress SGB II, zu dem vom BMAS und der BA alle Grundsicherungseinrichtungen eingeladen waren. In Workshops und Podiumsdiskussionen wurde ein umfangreiches Spektrum fachlicher Fragen zum SGB II diskutiert (vgl. www.bundeskongress-sgb2.de).

Zur Einführung des SGB II hatte das BMAS zudem eine Online-Plattform für den Erfahrungsaustausch zwischen den Einrichtungen gefördert. Auch die „Fachtagungen Netzwerk SGB II“ des Vereins beschäftigungspolitik:kommunal e.V. werden vom BMAS finanziell unterstützt (vgl. www.sgb-ii.net). Zudem veranstalten BA bzw. BMAS in regelmäßigen Abständen einen jeweils eigenständigen Erfahrungsaustausch mit den zkT unter Beteiligung von Ländern und Spitzenverbänden, bei dem fachliche und Verfahrensfragen diskutiert werden.

1.3.6 Zwischenfazit: Governancestrukturen durch den Bund

Der Bund ist der zentrale überregionale Akteur zur Gestaltung der Governancestrukturen bei der Umsetzung des SGB II und Hauptfinanzier der Grundsicherung. Wesentliche Regelungsstrukturen prägen seitens des Bundes: (1) die Bundesregierung und der Bundestag als Gesetzgeber und Entscheider über die grundlegende Finanzausstattung, (2) das BMAS als Rechts- und im Bereich der ARGEn und gAw als Fachaufsichtsinstanz (soweit die Bundesagentur Leistungen erbringt), (3) die BA-Zentrale in Abstimmung mit dem BMAS bei der Entwicklung von Organisations- und Verfahrensvorgaben und (4) der Bundesrechnungshof als Kontrollorgan.

Die finanziellen Anreizstrukturen zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung unterscheiden sich vor allem in der Gestaltung der Finanzierungsverantwortung und bei der Akquisition zusätzlicher Ressourcen aus Bundessonderprogrammen. Bei den zkT fallen Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für die Leistungen, die nach dem SGB II in Trägerschaft der BA liegen, strukturell auseinander. Bei ARGEn und gAw dagegen liegen Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung auf derselben staatlichen Ebene, weil die Mittel über die BA verwaltet werden. Die zkT haben im Mittel mehr zusätzliche Ressourcen für die Förderung ihrer Klientel erschlossen. Die Verteilung der Eingliederungs- und Verwaltungsmittel des SGB II unterscheidet sich hingegen nicht strukturell zwischen ARGEn, zkT und gAw. Hier waren in den letzten Jahren eher haushaltspolitische Interventionen des Haushaltsausschusses des Bundestages von Bedeutung für die Planbarkeit des Mitteleinsatzes. Die Mischfinanzierung in den Bereichen Personal- und Verwaltungskosten (KFA) führte zu lang anhaltenden Kontroversen auf verschiedensten Ebenen. In Bezug auf die Kosten der Unterkunft (KdU) war vor allem das Verfahren zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen von Bedeutung. Anfangs wandten einige zkT hier ein anderes Verfahren als ARGEn und gAw an.

Der BRH ist die einzige Instanz, die die Umsetzung des SGB II in allen drei Formen der Aufgabenwahrnehmung vergleichend prüfen kann. Er hat in Zusammenspiel mit dem Haushaltsausschuss des Bundestages bisher stark auf die Gestaltung der Governancestrukturen des SGB II eingewirkt, indem er immer wieder auf Probleme bei der Steuerung von zkT und ARGEn durch den Bund bzgl. des Einsatzes von Bundesmitteln hinwies. Berichte des BRH stehen den zkT nur über den Umweg über die Aufsichtsinstanz der Bundesländer, der BA dagegen direkt zur Verfügung. Die Interne Revision der BA prüft ARGEn und gAw vergleich-

bar dem Verfahren im SGB III, nutzt dabei die dort gewonnenen Erfahrungen und stellt zusammenfassende Prüfergebnisse allen ARGEn und gAw im BA-Intranet zur Verfügung. Ihre Ergebnisse fließen wie die des BRH in Vorgaben der BA an ARGEn und gAw ein. Die Ergebnisse der Finanzkontrolle durch die Prüfgruppe des BMAS werden – bisher mit erheblichen Zeitverzug – an die zkT rückgekoppelt. Die Aufsicht über die zkT obliegt den Ländern, der Bund hat deshalb keine direkten Durchgriffsmöglichkeiten auf die zkT. Dennoch konnte der Bund eine wirkungsvolle Finanzkontrolle praktizieren, weil er mit der Abkopplung der zkT vom HKR-Verfahren drohen kann.

BA und BMAS setzten untergesetzlich unterschiedlich wirksame prozedurale Regelungsstrukturen. Eine Vielzahl von Weisungen und anderen Vorgaben zur Organisation, zu Verfahren und dem Einsatz von Förderinstrumenten ist zumindest für die gAw i.d.R. bindend. Dagegen können die ARGEn teilweise davon abweichen. Der Zielsteuerungsprozess für ARGEn und gAw wirkt auf diese stark strukturierend. Mit umfangreichen Controllingtools stehen ARGEn und gAw vielfältige Möglichkeiten zur Verfügung, Prozesse strategisch zu beobachten. Zum Vergleich der Formen der Aufgabenwahrnehmung stehen allen Akteuren sog. SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche zur Verfügung. Darüber erstellt die BA umfangreiche fachliche Arbeitshilfen, die von allen Einrichtungen, auch den zkT genutzt werden können. Kommt es allerdings zu unterschiedlichen Rechtsauffassungen zwischen Aufsichtsinstanzen, dann gewinnen diese Arbeitshilfen schnell auch sehr verbindlichen Charakter.

Im Bezug auf den Personaleinsatz in der Grundsicherung waren anfangs vor allem Fragen der Personalüberleitung in die ARGEn zu klären. Der aus strukturellen Gründen resultierende hohe Anteil an befristetem Personal stellte für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung leistungsbeschränkende Rahmenbedingungen dar.

1.4 Durch die Bundesländer gesetzte Governancestrukturen

1.4.1 Einleitung und Fragestellungen

In diesem Abschnitt wird untersucht, inwieweit die Bundesländer steuernd Einfluss auf die Umsetzung des SGB II nehmen und welche Governancestrukturen sie dazu geschaffen haben. Folgende Fragen werden in diesem Abschnitt beantwortet:

- Welche regulativen Governancestrukturen haben die Bundesländer durch ihre Landesausführungsgesetze geschaffen? Wie wirken diese und die Ausgestaltung der Aufsichtsrechte im SGB II auf die praktizierte Rechts- und Fachaufsicht der Bundesländer?
- Mit welchen finanziellen Anreizstrukturen suchen die Bundesländer, die Umsetzung des SGB II zu beeinflussen?
- Inwieweit beeinflussen die Bundesländer indirekt mit den Mitteln von Information und Koordination die Umsetzung des SGB II?

Dabei wird jeweils untersucht, wie sich die von ihnen geschaffenen Governancestrukturen im regionalen wie im Modellvergleich unterscheiden.

1.4.2 Landesrecht und Aufsichtspraxis

Das SGB II weist den Bundesländern unterschiedliche Aufsichtsrechte in den Formen der Aufgabenwahrnehmung zu, die von den Landesausführungsgesetzen zum SGB II weiter konkretisiert werden (vgl. Abschnitt B.1.2 und Übersicht B.1.4-1). Insgesamt sind die Aufsichtsrechte der Länder mit Ausnahme Bayerns so formuliert, dass sowohl hierarchische

Eingriffe als auch Beratungen und Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991: 629) ermöglicht werden.

Übersicht B.1.4-1: Aufsichtsregeln für die Bundesländer

	ARGE	zkT	gAw
Organisation der Grundsicherungs-einrichtung	Rechtsaufsicht in Benehmen mit BMAS	Kommunal-aufsicht	-
Leistungen der BA nach SGB II	-	Rechtsaufsicht; BY und NRW Fachaufsicht	-
Leistungen der Kommune nach dem SGB II	Rechtsaufsicht; BY und NRW Fachaufsicht		

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Übersicht B.1.4-2: Häufigkeit von ausgeübter Aufsicht durch die Bundesländer in speziellen Themengebieten in den Jahren 2006 und 2007

Skala: 1=nie, 5=sehr häufig,
Mittelwerte über alle Antworten

	ARGE (n=16)	zkT (n=13)	gAw (n=5)
Kosten der Unterkunft	3,9	4,3	3,8
Leistungen nach § 16 Abs. 2, Satz 2 (1-4) SGB II	2,5	2,8	2,8
Einmalige Leistungen nach § 23 SGB II	2,8	2,8	2,0
Berechnung ALG II	2,4	3,3	2,0
Kommunaler Finanzierungsanteil an Verwaltungskosten (KFA)	2,4	2,6	1,8
Arbeitsgelegenheiten (AGH)	2,3	2,9	1,0
Sonstige weitere Leistungen (SWL)	2,2	3,2	1,0
Lohnkostenzuschüsse (LKZ)	1,7	1,9	1,0
Sonstige Aktivierungsleistungen	2,1	2,5	1,0
Einsatz von Sanktionen	1,9	2,2	1,0
Einsatz von Landesprogrammen	2,3	2,3	1,0
Eingliederungsvereinbarungen	2,1	2,8	1,0

F1: In welchen der folgenden Themenbereiche haben Ihre Landesbehörden im Bereich des SGB II gegenüber Grundsicherungsträgern in den Jahren 2006 und 2007 Aufsicht ausgeübt?

Datenbasis: WZB - Länderbefragung 2008
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

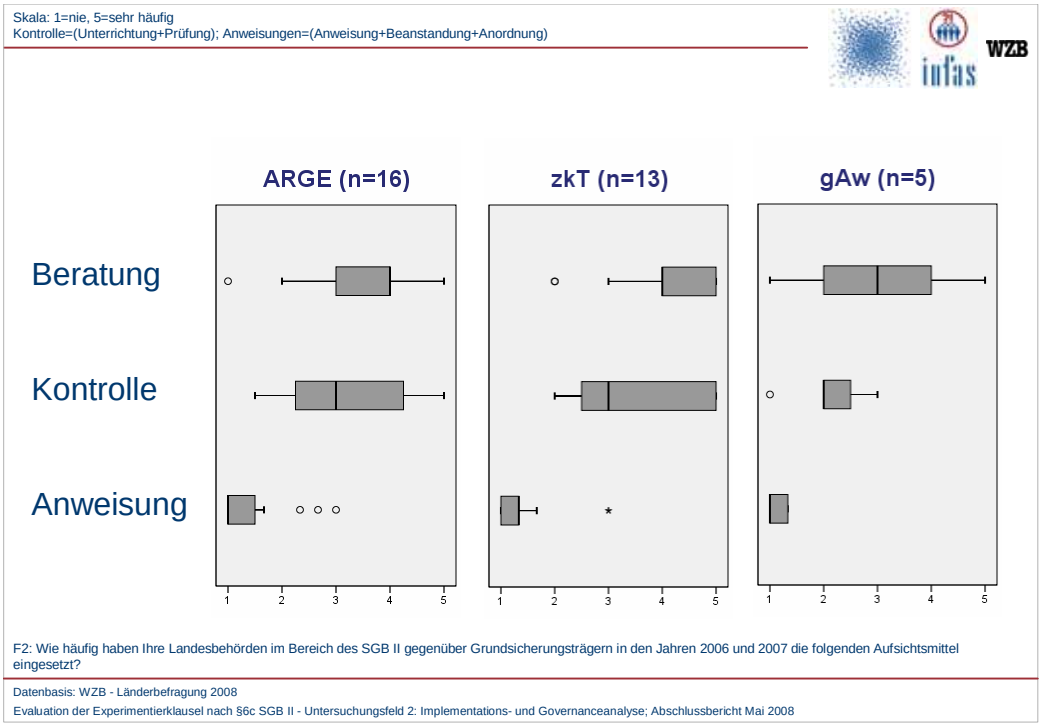
In der Folge der formenspezifischen Unterschiede in den Aufsichtsregeln lassen sich auch in der Aufsichtspraxis Unterschiede zwischen den Formen erkennen, und zwar sowohl in Bezug auf die Häufigkeit, mit der die Länder zu speziellen Themen aufsichtlich tätig wurden

(vgl. Übersicht B.1.4-2), als auch in Bezug auf die Intensität der ausgeübten Aufsicht (vgl. Abbildung B.1.4-1).

Regelungen zu den Kosten der Unterkunft und den flankierenden kommunalen Leistungen wurden besonders häufig thematisiert. Bei zkT spielten darüber hinaus der Einsatz von Integrationsleistungen, besonders SWL und AGH sowie Eingliederungsvereinbarungen eine starke Rolle (vgl. Abschnitt C.1.1, C.4.1 und C.4.3).

Am häufigsten übten die Bundesländer ihre Aufsicht niedrigschwellig mittels Beratungen und Aufsichtsgesprächen aus. Es wurden aber auch relativ häufig Unterrichtung eingefordert und Prüfungen vorgenommen. Eher selten und bezogen auf konkrete Anlässe in einzelnen Grundsicherungseinrichtungen wurden auch Anordnungen, Anweisungen oder förmliche Beanstandungen eingesetzt. Im Modellvergleich wurde sowohl beratende als auch kontrollierende Aufsicht insgesamt stärker gegenüber den zkT ausgeübt, was sich auch daraus erklärt, dass hier eben nicht nur die kommunalen Leistungen und die Organisation der ARGE zu beaufsichtigen sind.

Abbildung B.1.4-1: Häufigkeit des Einsatzes von Aufsichtsmitteln durch die Bundesländer[56]



Kombiniert man die Aussagen aus den Experteninterviews und die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Bundesländer, so zeigt sich, dass die Intensität der ausgeübten Aufsicht nicht zuletzt von der Interpretation der Aufsichtsregeln, der Ressourcenausstattung der zuständigen Landesbehörden und ihrer Haltung zu den Formen der Aufgabenwahrnehmung abhängt.

[56] In der hier genutzten Darstellungsform der Box-Plots umfassen die Balken die mittleren 50 % der Angaben. Die dicke senkrechte Linie bildet den Median ab. Die beiden Enden der waagerechten Linien außerhalb des Balkens zeigen die untersten und obersten 25 % aller Angaben an. Kreise bilden Ausreißer und Sterne Extremwerte ab.

So verfügt Hessen über deutlich größere Personalressourcen als die meisten anderen Länder und kann auch deshalb systematisch die Vor-Ort-Prüfungen der Prüfgruppe SGB II des BMAS (vgl. Abschnitt B.3.3.3) in den zkT begleiten. Die dadurch gewonnenen Einblicke nutzte das Hessische Sozialministerium einerseits im Rahmen seiner Rechtsaufsicht, andererseits, um in zwischen Bund und Kommunen auftretenden Konflikten direkt zu vermitteln. Andere Bundesländer, beispielsweise Baden-Württemberg, halten sich gezielt mit aufsichtlichen Aktivitäten zurück und verstehen sich eher als Moderatoren der Umsetzung des Gesetzes.

Neben der Struktur der Aufsichtsregeln im Zusammenhang mit dem SGB II ist seitens der Bundesländer auch die Kommunalaufsicht für die Umsetzung des SGB II von gewisser Bedeutung. Speziell jene Kommunen, die sich in einer Haushaltsnotlage befinden, haben Schwierigkeiten, ihre freiwilligen Leistungen in den Grenzbereichen zum SGB II aufrechtzuerhalten. Von den Kommunalaufsichtsbehörden wurden dabei insbesondere die Angemessenheit der KdU, Leistungen im Bereich der Jugendhilfe, aber auch in Bereichen, die unmittelbar die Aufgaben nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 - 4 SGB II berühren, kritisch infrage gestellt. So können Kommunen, die sich in Haushaltskonsolidierung oder Haushaltsnotlage befinden, auch bei guter Absicht oftmals nicht die kommunalen Beiträge erbringen, die zur Umsetzung der dem SGB II zugrunde liegenden „Idee der Hilfe aus einer Hand“ notwendig und sinnvoll wären. Das betrifft beispielsweise Bereiche der Jugendhilfe und die Förderung kommunaler Beschäftigungsgesellschaften.

„Wir haben zwei kommunale Beschäftigungsgesellschaften vor Ort, die wir als Stadt auch mit 4 Mio. finanzieren. Da sind jeweils 1000 Leute im Jahresdurchschnitt beschäftigt. Das Land sagt, Arbeitsmarktpolitik ist für die Kommunen eine freiwillige Aufgabe, das dürft ihr nicht machen bei einem defizitären Haushalt. Daher stehen die zur Disposition.“ (Sozialdezernent/in ARGE)

„Wir hatten mal eine Landesjugendkonferenz, da wurden einige Defizite sichtbar. Die Stadt […] macht da noch relativ viel, die wurden jetzt aber auch von der Kommunalaufsicht angezählt, ihre freiwilligen Leistungen – auch in diesem Bereich – zu überprüfen. Sie müssen noch viele Mio. einsparen und alle freiwilligen Leistungen reduzieren. Das läuft dem Fokus des SGB II auf Jugendliche zuwider.“ (Vertreter/in Landesministerium)

Bei zkT in Haushaltsnotlagen hatte sich die desolate Haushaltslage schon erschwerend im Zulassungsprozess ausgewirkt, und die Kommunalaufsichtsbehörden dürften nun mit Argusaugen darüber wachen, dass jede mögliche Finanzbelastung dem Bundeshaushalt zugerechnet wird.[57]

Betrachtet man die Anzahl der Kreise und kreisfreien Städte, die keinen ausgeglichenen Haushalt vorweisen können, wird deutlich, dass Vorgaben der Kommunalaufsicht der Länder gerade in wirtschaftlich schwierigen Phasen bundesweit den Handlungsspielraum der Kommunen deutlich verengen können. So befanden sich nach den Angaben in der „WZB-Länderbefragung 2008“ ca. 42 % der Kreise und 53 % der kreisfreien Städte bundesweit in Haushaltskonsolidierung bzw. in vorläufiger Haushaltswirtschaft wegen unausgeglichener kommunaler Haushalte (vgl. Abbildung zu Abschnitt B.1.4 in Teil A des Methodenanhangs).

1.4.2.1 Rechtsformen der Grundsicherungseinrichtungen und Landesrecht

Neben Aufsichtsregeln enthalten die Landesausführungsgesetze zum SGB II auch Regelungen zu möglichen Rechtsformen der Grundsicherungseinrichtungen, zu Fragen des Finanz-

[57] Das zeigt sich auch bei den Problemen, die Kommunen in Haushaltsnotlage mit der Umsetzung des Bundes-Sonderprogramms „Kommunal-Kombi“ haben. Ohne die finanzielle Unterstützung der jeweiligen Bundesländer könnten viele der dafür vorgesehenen Kommunen das Programm nicht nutzen, da zusätzliche Aufgaben den Vorgaben der Kommunalaufsicht zur Haushaltskonsolidierung zum Opfer fallen.

transfers zwischen Bund, Ländern und Kommunen und zur Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden.

Der § 44b Abs. 1 Satz 1 SGB II enthält die Regelung, dass ARGEn durch einen privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Vertrag errichtet werden sollten. Nach § 6a Abs. 6 SGB II müssen die zkT „besondere Einrichtungen" errichten, in denen die Aufgaben nach dem SGB II umgesetzt werden. Je nachdem, in welchen Rechtsformen die ARGEn und die besonderen Einrichtungen errichtet wurden, unterscheidet sich der Handlungsspielraum in Bezug auf Personal- und Budgethoheit. Die Landesgesetzgebung bestimmt damit den Handlungsspielraum, in welchen Rechtsformen die ARGEn und besonderen Einrichtungen der zkT ausgestaltet werden können, entweder grundlegend in der Gemeindeordnung oder im Ausführungsgesetz zum SGB II. Deshalb wird hier ein kurzer Überblick über die landesrechtlichen Möglichkeiten gegeben. Die Landesausführungsgesetze von Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Thüringen enthalten Regelungen zu möglichen Rechtsformen für ARGEn (vgl. Abbildung zu Abschnitt B.1.4 in Teil A des Methodenanhangs). In den Stadtstaaten regeln die ARGE-Verträge diese Frage.

Für die Umsetzungspraxis spielt die Rechtsform der Grundsicherungseinrichtung auch außerhalb personalrechtlicher Fragen eine Rolle. So können in privatrechtlich organisierten Einheiten wegen der im Vergleich zu öffentlich-rechtlichen Einheiten geringeren öffentlichen Kontrolle von den internen Führungsgremien grundlegende Entscheidungen schneller und politisch reibungsloser herbeigeführt werden. Zudem können privatrechtliche Einheiten unabhängiger in Bezug auf die Budgethoheit agieren, weil sie innerhalb eines einmal definierten Wirtschaftsplans relativ selbständig entscheiden können. Umgekehrt unterliegen sie aber auch einer geringeren demokratischen Kontrolle, und die Verantwortlichkeit für die Aufgabenerfüllung ist zwischen Kommunen und den Dritten geteilt.

Insgesamt waren Ende 2005 nach der IAW-SGB-II-Organisationserhebung (Welle 2006) nur 5,6 % der ARGEn privatrechtlich und 3,3 % als Anstalten öffentlichen Rechts organisiert. Es lassen sich erhebliche regionale Unterschiede ausmachen, die eindeutig auf die Regelungen der Landesausführungsgesetze zurückzuführen sind: Alle Anstalten des öffentlichen Rechts fanden sich in Niedersachsen. Die Hälfte der hessischen ARGEn war privatrechtlich organisiert. Privatrechtliche Organisationsformen fanden sich zudem in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Den Daten der gleichen Erhebung zufolge hatten 20 zkT Teile des Leistungsprozesses an mehrheitlich kommunale Beschäftigungs-, Service-, Qualifizierungs- oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften ausgelagert (vgl. Abschnitt C.2.3). Hier lassen sich zwar aus den Daten nicht so eindeutige Bezüge zwischen Rechtsformen dieser Einheiten und dem jeweiligen Landesrecht herstellen, dennoch spielen hier vor allem die Gemeindeordnungen und die Eigenbetriebsgesetze eine strukturierende Rolle. So hatten 35 % dieser Einheiten die Rechtsform des Eigenbetriebs gewählt, während in mindestens einem Land das Eigenbetriebsgesetz diese Form zur Erfüllung der (nichtwirtschaftlichen) Aufgaben des SGB II nicht ermöglichte. Daneben fanden sich GmbHs bzw. gGmbHs (zusammen 50 %) und auch hier (kommunale) Anstalten öffentlichen Rechts (15 %). Für die Umsetzung der Leistungsprozesse von Bedeutung ist bei allen Formen der Privatisierung, ob die Einheiten mit hoheitlichen Aufgaben nach dem SGB II beliehen werden können, um Schnittstellen zwischen der Auswahl von Förderstrategien und der Leistungsgewährung zu vermeiden. Hessen und Thüringen haben diese Möglichkeit in ihren Landesausführungsgesetzen geregelt.

1.4.2.2 Heranziehung der Gemeinden und Landesrecht

Eine mögliche Übertragung der kommunalen Aufgaben nach dem SGB II an kreisangehörige Gemeinden ist ebenfalls in den Ausführungsgesetzen der Länder geregelt. In Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein können kreisangehörige Gemeinden durch Satzung herangezogen werden. In Baden-Württemberg sind den Gemeinden die Verwaltungskosten teilweise, in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und dem Saarland nicht zu erstatten. In Brandenburg und Niedersachsen erfordert die Heranziehung gegenseitiges Einvernehmen und einen Vertrag, in Hessen einen Beschluss der Kreisausschüsse auf Antrag der Gemeinden (vgl. Übersicht zu Abschnitt B.1.4 in Teil A des Methodenanhangs).

Aus der IAW-SGB-II-Organisationserhebung (Welle 2006) ist bekannt, dass 21 der 63 zkT-Landkreise Aufgaben an die kreisangehörigen Gemeinden delegiert hatten.[58] Auffällig ist, dass sich 18 dieser Einheiten auf Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen verteilten. Daneben fand sich die Aufgabendelegation in Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

1.4.3 Finanzielle Anreizstrukturen

Die finanziellen Mittel nach dem SGB II verteilt der Bund (vgl. Abschnitt B.1.3.2.1). Darüber hinaus setzen die Bundesländer in unterschiedlichem Ausmaß Mittel der europäischen Strukturförderung und eigene Haushaltsmittel ein, um eigene arbeitsmarktpolitische Akzente zu setzen. Von der Ausgestaltung dieser Programme, der Förderstruktur, dem Volumen verfügbarer Fördermittel und der Kapazität der lokalen Einheiten, diese Mittel zu akquirieren, wird der Handlungsspielraum der kommunalen Grundsicherungseinrichtungen im Bereich der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB II beeinflusst.

1.4.3.1 Landesarbeitsmarktförderung

Alle Bundesländer setzen – in unterschiedlichem Ausmaß – in ihrer Landesarbeitsmarktpolitik auch Schwerpunkte in den Bereichen, die das SGB II berühren. Hierbei werden Landesmittel und Mittel aus dem ESF zur Kofinanzierung von Leistungen nach dem SGB II eingesetzt. In Abhängigkeit von der Einordnung der Regionen in die europäischen Ziel-Gebiete stehen den Ländern dabei unterschiedlich hohe Anteile an den europäischen Strukturfonds zur Verfügung.

Das gesamte Feld ist zu komplex, um hier auch nur annähernd vollständig dargestellt werden zu können.[59] Deshalb konzentrieren wir uns auf eine vergleichende Betrachtung der Zielgruppen, Programmschwerpunkte und Steuerungsmodi der Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, soweit sich ein Bezug zum SGB II herstellen lässt. Insgesamt hatten die Länder nach eigenen Angaben in den Jahren 2006 und 2007 jeweils rund 360 Arbeitsmarktprogramme aufgelegt, von denen rund 180 bzw. 190 zumindest teilweise auch für erwerbsfähige Hilfebedürftige einsetzbar waren (vgl. Übersicht B.1.4-3).

Alle Länder förderten verschiedene Zielgruppen, wobei der stärkste Schwerpunkt insgesamt auf der Förderung von Jugendlichen und älteren Arbeitslosen lag. Teilweise wirken bei der Gestaltung der Landesprogramme die Vorgaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie deutlich durch, so z.B. bei Programmen zur Verhinderung von Schulabbrüchen.

---

[58] Für die ARGEn wurde eine ähnliche Frage nicht gestellt. Aber auch in den untersuchten ARGE-Standorten wurden Aufgaben an kreisangehörige Gemeinden delegiert (vgl. Abschnitt B.2).

[59] Zudem haben die Länder in der „WZB-Länderbefragung 2008“ hierzu nur unvollständige Angaben gemacht.

Übersicht B.1.4-3: Arbeitsmarktprogramme der Länder in den Jahren 2006 und 2007

Anzahl Nennungen

	Anzahl 2006	Auch für SGB II	Nur für SGB II	besondere Zielgruppen 2006*	Anzahl 2007	Auch für SGB II	Nur für SGB II	besondere Zielgruppen 2007
BW*	1	1	k.A.	LZA, Ältere	3	1	k.A.	Ältere, Jugendliche, Migranten
BY	36	18	1	eHb	24	14	1	Jugendliche, Migranten, Berufrückkehrer/innen, Alleinerziehende
B	7	5	2	eHb, Jugendliche, Ältere	8	5	3	Jugendliche, Migranten, Berufrückkehrer/innen, Alleinerziehende
BB	32	7	0	LZA, Jugendliche, Ältere	23	7	0	Ältere, Jugendliche
HB	19	17	0	Jugendliche, Ältere, Frauen	3	3	0	Ältere, Migranten
HH	5	4	1	eHb	1	1	0	Jugendliche, Migranten
HE	35	8	3	Jugendliche	35	8	3	Ältere, Jugendliche, Migranten
MV	29	0	0	LZA, Jugendliche, Ältere	36	0	0	Jugendliche
NI	26	5	0	eHb, Jugendliche	26	5	0	Jugendliche
NW*	39	12	k.A.	LZA, Jugendliche, Ältere, Berufsrückkehrer/innen	23	k.A.	k.A.	Jugendliche
RP	13	9	2	Jugendliche, Ältere	15	10	3	Ältere, Jugendliche, Rehabilitanden, Migranten, Berufrückkehrer/innen, Alleinerziehende, ALG I-Aufstocker
SL	9	4	1	eHb, Jugendliche	9	4	1	Jugendliche
SN	35	32	k.A.	LZA	46	40	k.A.	Jugendliche
ST	38	38	0	eHb, Jugendliche, Ältere	79	79	0	Ältere, Jugendliche
SH	24	12	3	LZA, Jugendliche	14	6	1	Jugendliche
TH	15	9	k.A.	LZA, Jugendliche, Ältere	10	6	k.A.	Ältere, Jugendliche, Berufsrückkehrer/innen
gesamt	**363**	**181**	**13**		**355**	**189**	**12**	

F16: Wie viele Förderprogramme hatte Ihr Bundesland im Jahr 2006 im Bereich der Arbeitsmarktpolitik aufgelegt?, F17: Wie viele Förderprogramme hat Ihr Bundesland im Jahr 2007 im Bereich der Arbeitsmarktpolitik aufgelegt?, F18: Auf welche speziellen Zielgruppen zielt das Operative Programm zum ESF Ihres Bundeslandes für die Jahre 2007-2013?, * eigene Recherche

Datenbasis: WZB - Länderbefragung 2008

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

In der inhaltlichen Ausrichtung der Landesarbeitsmarktpolitik unterschieden sich die Bundesländer im Jahre 2006 deutlich. Zehn Länder förderten besonders die Berufsausbildung in Unternehmen und Ausbildungsverbünden (BB, NI, HB, HE, NW, RP, SL, SH, TH). Kombilohn-Programme für eHb hatten BW (KOLIPRI), HH (Hamburger Kombilohn), NI (Niedersachsen-Kombi), NW (Kombilohn-NRW), ST, SH und TH aufgelegt. Baden-Württemberg hatte sich zugunsten des KOLIPRI-Programms aus der Förderung im Bereich der Jugendlichen zurückgezogen. Sachsen-Anhalt hatte Projektträger damit beauftragt, das Instrument des Einstiegsgeldes nach dem SGB II im Land bekannt zu machen und so eine überdurchschnittliche Nutzung des Einstiegsgeldes befördert. Existenzgründungsprogramme für eHb fanden sich in B, BB, HB, HH, NI, ST und SH. In fünf Ländern existierten spezielle Programme zur Kinderbetreuung (HB, HE, NW, SH, TH).

Im Jahre 2007 nahmen einige Länder den Beginn der neuen ESF-Förderperiode zum Anlass, ihre Arbeitsmarktpolitik neu auszurichten (vgl. Übersicht B.1.4-4). Nicht zuletzt wegen der erheblich geringeren Mittelausstattung seitens des ESF verfolgen sie dabei eine Politik der Konzentration auf als wesentlich Erachtetes. Auffällig ist eine stärkere Hinwendung zur Prävention. So wird insgesamt besonders auf die Förderung der Qualifizierung von Beschäftigten (und von Arbeitsuchenden) als Prävention gegen den vorausgesagten Fachkräftemangel und auf die Verhinderung von Arbeitslosigkeit gezielt (BW, BB, HB, HH, ST, TH). Daneben spielt die Förderung von Jugendlichen beim Übergang Schule-Beruf eine bedeutende Rolle. Hier stehen präventive Maßnahmen wie die Förderung vertiefter Berufsorientierung (MV, B, ST) und Schulsozialarbeit (B, RP, SL) oder reaktive wie die Ausbildungsförderung für Altbewerber (BY, HH, HE, NW, NI, SN) und das Nachholen von Schulabschlüssen (RP, SN) im Vordergrund. Zielgruppenförderung zugunsten von schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen stand zunächst weniger als bisher im Zentrum der Förderstrategien der Bundesländer. Mit der Einführung des Bundessonderprogramms Kommunal-Kombi und des neuen Instruments Beschäftigungszuschuss (§ 16a SGB II) gewann allerdings die Förderung des zweiten Arbeitsmarktes in einzelnen Ländern wieder an Bedeutung (B, BB, HB, MV, ST, SN), auch weil ohne zusätzliche Landesmittel die vom Bund definierten Förderpotenziale

nicht auszuschöpfen wären. Andere Länder beendeten ihre Kombilohn-Programme, da die neuen Instrumente diese ersetzen (NW, SH).

Insgesamt ist mit der neuen Förderperiode eine stärkere Trennung zwischen der Regelförderung nach SGB II bzw. SGB III und den ESF-Programmen zu beobachten. Dazu mögen auch die zwischen Regionaldirektionen der BA und den Landesregierungen abgeschlossenen Rahmenvereinbarungen zur Abstimmung beider Förderstrategien beigetragen haben.

Drei Verfahren der Ressourcenverteilung können unterschieden werden: Richtlinienförderung, Regionalbudgets und Ideenwettbewerbe. Je nach Verfahren können die Länder direkt über die Mittelverteilung entscheiden, oder sie haben diese Entscheidung an regionale Gremien verlagert, in denen die kommunalen Träger mitbestimmen können. Im Fall von Zuwendungen über Richtlinien kann die Bewilligungsbehörde die Mittelverteilung steuern. Im Fall von Regionalbudgets stehen allen Regionen, entsprechend dem jeweiligen Verteilungsschlüssel, vergleichbare Mittelvolumina zur Verfügung. Da zumeist die Kreise und kreisfreien Städte die Zuwendungsempfänger sind, können sie die Mittelverteilung selbst steuern und dabei die strategischen Überlegungen zur Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende besonders berücksichtigen. Im Fall von Ideenwettbewerben hängt eine Einbeziehung einzelner kommunaler Träger von ihrer institutionellen Kapazität ab, flexibel und professionell auf derartige Ausschreibungen zu reagieren.

Übersicht B.1.4-4: Ziele der ESF-Programme der Bundesländer 2007–2013

Skala: 1=gar nicht, 5=in starkem Maße,
Mittelwerte über alle Länder (N=16)

Ergänzung zur Zielgruppenförderung des SGB II	3,6
Ergänzung zur Förderung von Benachteiligten im SGB III	2,3
Förderung von Nichtleistungsempfängern	2,8
Verhinderung von Arbeitslosigkeit	4,0
Schaffung von lokalen Netzwerken	2,9
Regionalisierung der Förderung	2,9
Förderung von Lösungen an den Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern	2,4
Unterstützung der flankierenden Leistungen des SGB II	1,6
Integration in ersten Arbeitsmarkt durch Lohnkosten- u. Ausbildungszuschüsse	3,3
Integration in ersten Arbeitsmarkt durch betriebliche bzw. außerbetriebliche Qualifizierung	4,7
Beitrag Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen durch Beschäftigung am zweiten Arbeitsmarkt	3,2
Förderung der sozialen Integration von Langzeitarbeitslosen	3,5
Sonstiges (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, Qualifizierung von Beschäftigten, Existenzgründungsförderung)	1,6

F18a: Auf welche Aspekte zielt das Operative Programm zum ESF Ihres Bundeslandes für die Jahre 2007-2013?

Datenbasis: WZB - Länderbefragung 2008
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Die meisten Landesprogramme wurden über Richtlinienförderung gesteuert. Seit 2007 wurden verstärkt Ideenwettbewerbe eingeführt, um wettbewerbliche Anreize zu setzen. Regionalbudgets fanden sich in den Jahren 2006 und 2007 in BW, NW, HE, MV, SL und BB[60], manchmal nur für einzelne Programmbereiche.

[60] In BW erhalten die sog. ESF-Arbeitskreise jährlich ein Budget, innerhalb dessen sie geeignete Projekte auswählen können, die dann vom Sozialministerium bewilligt werden. In Nordrhein-Westfalen befinden die sog. Regionalagenturen über einen Teil der Fördermittel des Landes. In Mecklenburg-Vorpommern entscheiden

„Es ist die Paradoxie des Loslassens. Wir lassen los und sind viel tiefer in den Regionen drin, als wir es vorher waren unter den zentral gesteuerten Programmen, u a. weil wir Zielvereinbarungen miteinander abschließen. Insoweit ist das auch noch mal was Neues, indem wir stark output-orientiert herangehen. Das hat auch zwischen Kreisen und Trägern zu einer neuen Kommunikationskultur geführt. Zudem erkennen wir an diversen Stellen, dass ein systematisches Aufeinanderschalten von Maßnahmen dazu führt, dass man schwierige Kundenkreise wieder in Erwerbstätigkeit zurückführen kann." (Vertreter/in Land)

Sachsen-Anhalt hatte mit dem Kommunalen Rahmenprogramm bis Mitte 2007 ebenfalls Mittel an die Regionen verteilt, in der neuen Förderperiode diese Steuerungsstrategie aber zugunsten von Richtlinienförderung wieder abgeschafft. Nordrhein-Westfalen hat im Jahre 2006 einen Teil der Mittel aus den Regionalbudgets herausgenommen, um sie in Ausbildungsförderungsprogramme zu investieren. Rheinland-Pfalz hatte für die ergänzende Förderung von Zusatzjobs ein Regionalbudget aufgelegt, das die Mittel direkt den Grundsicherungseinrichtungen zur Verfügung stellte.

Die Stadtstaaten sind bei der Nutzung der Fördermittel in einer besonderen Lage. Da sie zugleich die Mittel gebende Landes- wie auch die Mittel ausgebende kommunale Ebene sind, können sie schneller und gezielter auf Finanzierungslücken in den Sozialgesetzbüchern reagieren.

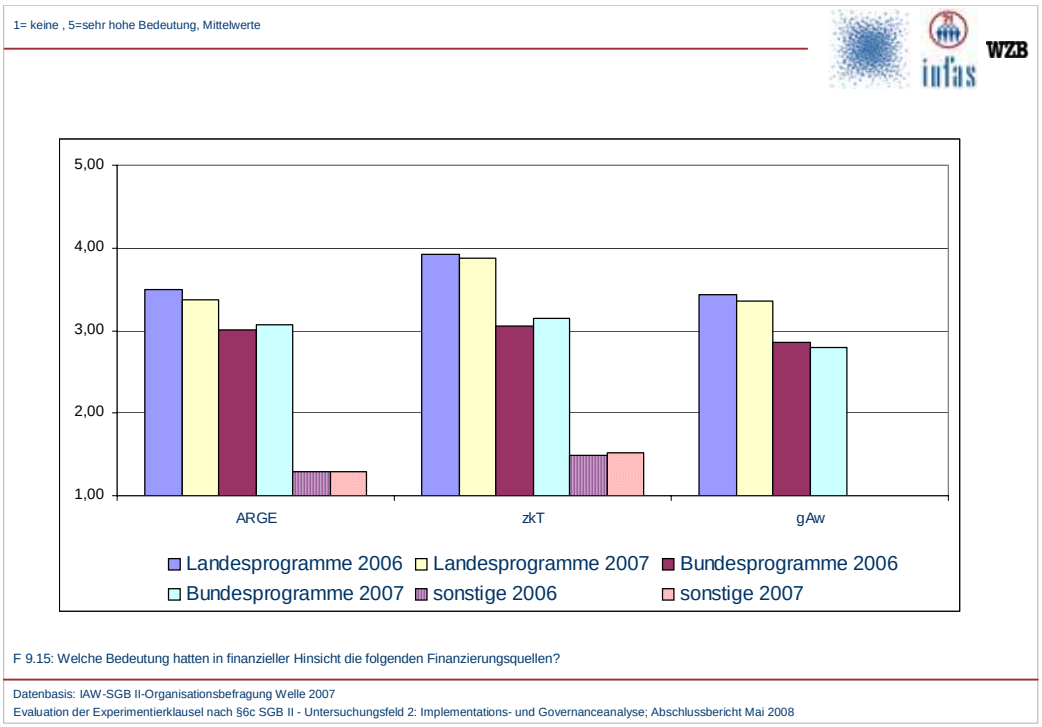
Die Zuständigkeiten für die Umsetzung dieser Förderprogramme sind – mit Ausnahme der Stadtstaaten – auf zwei bis sechs Landesministerien verteilt, was u.a. dazu führt, dass in der „WZB-Länderbefragung 2008" kein Bundesland vollständige Angaben über die eingesetzten ESF-Mittel und Landesmittel zur Kofinanzierung des ESF sowie zur Finanzierung eigener Landesprogramme machen konnte. Deshalb lassen sich auch die im Zusammenhang mit dem SGB II aus den Arbeitsmarktprogrammen der Länder zur Verfügung stehenden Mittel hier nicht eindeutig darstellen. Nach den im Rahmen dieser Studie angestellten Untersuchungen (vgl. auch Malik 2008) kann aber aus der allgemeinen Beobachtung sinkender ESF-Mittel über die Jahre nicht geschlussfolgert werden, dass alle Bundesländer ihre Landesmittel synchron reduziert hätten.[61]

Nach den Ergebnissen der IAW-SGB-II-Organisationserhebung (Welle 2007) haben im Mittel die Grundsicherungseinrichtungen aller drei Modelltypen den Landesprogrammen größere Bedeutung beigemessen als Bundessonderprogrammen. Die zkT bewerteten zudem Landesarbeitsmarktprogramme im Vergleich zu ARGEn und gAw als bedeutender. Nimmt man den Nutzungsgrad zum Maß für die Relevanz dieser Programme, dann ergibt sich ein ähnlicher Befund (vgl. Abschnitt B.1.3.2.3 und Abbildung B.1.3-1). Die zkT nutzten deutlich stärker als ARGEn und gAw zusätzliche Fördermittel, um ihre Integrationsstrategien umzusetzen.

die sog. Regionalbeiräte über die Fördermittel im Rahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms des Landes (ASP M-V). In Brandenburg wurden Regionalbudgets nach einem Modellversuch 2006 im Jahre 2007 flächendeckend eingesetzt. Hessen hat das Budget des Programms PiA regionalisiert und eröffnet damit den Kommunen und Grundsicherungseinrichtungen mit der Förderung flankierender Leistungen, von Existenzgründungsberatung und Innovationen zur Herstellung der Beschäftigungsfähigkeit sowie von Organisationsentwicklungsberatung für die zkT zusätzliche Spielräume.

[61] Für eine genaue Differenzierung der finanziellen Anreizstrukturen in den Bundesländern – auch für den Vergleich zwischen den einzelnen Einheiten in den drei Modellen der Aufgabenwahrnehmung im Detail zur Verfügung stehenden zusätzlichen Ressourcen – wären aber weitere Untersuchungen nötig, die im Rahmen dieser Evaluation nicht geleistet werden konnten.

Abbildung B.1.4-2: Bedeutung von Landesarbeitsmarktprogrammen



Begründet wurde die bessere Ausstattung der zkT mit zusätzlichen Mitteln u.a. damit, dass sie solche Mittel flexibler und unaufwendiger akquirieren könnten, weil sie dazu keine Abstimmungsprozesse mit der Arbeitsagentur durchlaufen müssen. In den Gesprächen mit den lokalen Akteuren wurde betont, dass es entscheidend darauf ankomme, in den Grundsicherungseinrichtungen oder bei ihren Trägern Strukturen zu schaffen, die in der Lage sind, solche zusätzlichen Fördermöglichkeiten zu erschließen und strategisch an die SGB II-Mittel anzubinden. Die zkT legten nach Aussagen der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer insgesamt größeren Wert auf Errichtung solcher Strukturen (vgl. auch Abschnitt C.2.2). So waren in 25 % der zkT, aber nur in 3 % aller ARGEn Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter explizit mit der Akquisition von zusätzlichen Mitteln beauftragt.

„Auf diesem Gebiet ist der stellvertretende Vorstand unserer Beschäftigungsgesellschaft sehr gut eingearbeitet und leuchtet das ab. Er entwickelt und beantragt Gelder und macht auch die ESF-Schiene sehr intensiv. Er hat es schon vor dem SGB II gemacht.“ (Sozialdezernent/in zkT)

„Wir haben einen Projektentwickler eingestellt. In 2005 und 2006 haben wir so zusammen rund 10 Mio. Euro zusätzliche Mittel eingeworben. Das ist eine enorme Leistung.“ (Mitarbeiter/in ARGE)

In einigen Bundesländern wurden zudem (eher kleine) zusätzliche Fördertöpfe speziell für die zkT bereitgestellt, so in Hessen zur Unterstützung der Organisationsentwicklung der zkT. Durch den intensiven Informationsaustausch besonders der zkT mit den Landesministerien dürften zkT zudem auch häufiger mit den Möglichkeiten der Landesförderung in Kontakt gekommen sein (vgl. Abschnitt B.1.4.3).

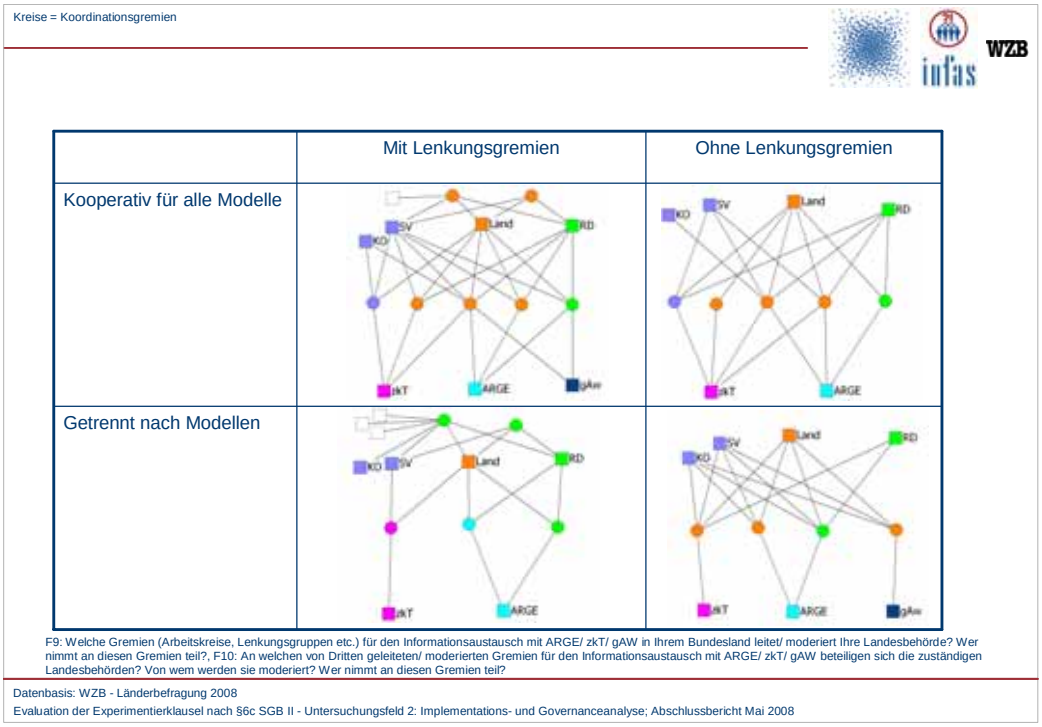
Insgesamt geben damit die Unterschiede beim Einsatz von zusätzlichen Fördermitteln zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung deutliche Hinweise auf einen Erklärungsfaktor für unterschiedliche Wirkungen zwischen den Formen.

1.4.4 Informationsaustausch und Koordination

In allen Bundesländern wurden Arbeitsgremien eingerichtet, um das Handeln der Grundsicherungseinrichtungen zu koordinieren und dabei auch zumindest indirekt zu steuern. Moderiert werden diese mehrheitlich von den zuständigen Landesbehörden bzw. den Regionaldirektionen, gelegentlich auch von kommunalen Spitzenverbänden oder den Landesarbeitsgemeinschaften der ARGE-Geschäftsführer.

Einige Bundesländer begleiten die zkT besonders intensiv und vollständig getrennt von den ARGEn, andere legen Wert auf einen transparenten Austausch zwischen allen Formen und Steuerungsakteuren in der Region. Typische Netzwerkstrukturen sind in Abbildung B.1.4-3 dargestellt.

Abbildung B.1.4-3: Koordinationsnetzwerke zur Umsetzung des SGB II in den Bundesländern



Für die Koordination der Arbeit der zkT haben Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen Arbeitskreise beim Land eingerichtet, während in Sachsen und Bayern Gremien der zkT beim jeweiligen Landkreistag für den Informationsaustausch mit den Landesregierungen genutzt werden. In Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen existieren beide Gremientypen.[62]

Auch für die ARGEn wurden Arbeitsgremien auf Länderebene initiiert. Sie werden entweder von den zuständigen Landesbehörden moderiert und die Regionaldirektion der BA nimmt daran teil, oder die Länder nutzen die Versammlungen der ARGE-Geschäftsführer bei den Regionaldirektionen für den Informationsaustausch mit den ARGEn. In den Stadtstaaten existieren ebenfalls Koordinations- und Steuerungsgremien für die ARGEn.

[62] Am vom Hessischen Sozialministerium moderierten Arbeitskreis der zkT nehmen auch zkT aus Bayern und Thüringen teil. Der zkT aus Mecklenburg-Vorpommern beteiligt sich an den Treffen der brandenburgischen zkT.

In sieben Flächenländern (NI, NW, RP, SL, ST, SH und TH) wurden Vernetzungsgremien eingerichtet, in denen alle existierenden Formen der Aufgabenwahrnehmung vertreten sind. In den anderen Flächenländern strukturieren die Landesbehörden den Austausch mit den Grundsicherungseinrichtungen getrennt nach Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Sieben Bundesländer nutzen Monitoring-Systeme, um die Umsetzung des SGB II auch im Vergleich zwischen den Einheiten zu beobachten (BW, BY, B, BB, NI, NW und SL). Vor allem Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg wollen dabei mittels Datenabfragen die Zielerreichung der Grundsicherungseinrichtungen beobachten und mittels Monitoring den Wettbewerb zwischen den Grundsicherungseinrichtungen fördern.[63]

Sechs Bundesländer setzten in den vergangenen Jahren besonders darauf, durch Fachveranstaltungen gute Praxis bekannt zu machen und das Lernen voneinander zu fördern (BB, HE, NW, RP, SH und TH).

Übersicht B.1.4-5: Häufigkeit von Themen bei Informationsveranstaltungen der Bundesländer

F5: Skala: 1=nie bis 5=sehr häufig
Mittelwerte über alle Länder (N=16)

	ARGE (n=14)	zkT (n=11)	gAw (n=2)
Kosten der Unterkunft	3,0	3,3	1,0
Leistungen nach § 16 Abs. 2, Satz 2 (1-4) SGB II	3,2	3,5	3,0
Einmalige Leistungen nach § 23 SGB II	2,1	2,3	1,5
Sonstige leistungs-rechtliche Fragen	2,7	3,1	2,5
Arbeitsgelegenheiten (AGH)	3,1	2,9	2,5
Lohnkostenzuschüsse/ Kombilohn	2,5	2,8	3,0
sonstige weitere Leistungen (SWL)	3,3	3,7	3,0
Sonstige Aktivierungsleistungen	2,5	2,9	2,5
Einsatz von Sanktionen	2,0	2,2	1,5
Einsatz von Landesprogrammen	3,7	3,9	4,5
Schnittstelle SGB II/ SGB III bei der Ausbildungsvermittlung	2,8	3,6	3,0
Schnittstellen zwischen SGB II und SGB VIII	2,4	2,4	2,5
Förderung von Jugendlichen aus besonders benachteiligten Bedarfsgemeinschaften	3,0	3,6	4,5
Umsetzung von Gender Mainstreaming im SGB II	1,8	1,9	2,3
Förderung von Migrant/innen im SGB II	2,6	3,0	2,5
Aufgaben im SGB II bei der beruflichen Rehabilitation	2,8	3,1	2,5
Umgang mit Selbständigen als eHb	1,9	2,8	1,5
Sonstiges	3,3	4,0	

F 5: Wie häufig wurden folgende Themen bei diesen [Informations-]Veranstaltungen diskutiert?

Datenbasis: WZB - Länderbefragung 2008
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Informationsveranstaltungen zu speziellen Themen wurden von den Landesbehörden besonders häufig in BB, HB, MVP, NRW, SL, SH und TH durchgeführt. Während sechs Flächenländer dabei generell alle Formen der Aufgabenwahrnehmung zu gemeinsamen Veranstaltungen einluden (MVP, RP, SL, SN und ST), hatten HE und BY vor allem Veranstaltungen für die zkT organisiert. BB hatte neben modellübergreifenden Veranstaltungen auch zusätzliche nur für ARGEn oder nur für zkT initiiert. SH und TH hatten neben modellübergreifenden zusätzliche Veranstaltungen für zkT organisiert.

63 Auch die Stadtstaaten gaben an, Zielerreichung über Datenabfragen zu beobachten. Da hier zumeist Vertreterinnen und Vertreter der Landesbehörden in den Trägerversammlungen bzw. Aufsichtsgremien der ARGEn sitzen, kann dabei allerdings nicht zwischen Landes- und kommunaler Ebene unterschieden werden.

1.4.5 Zwischenfazit: Governancestrukturen durch die Bundesländer

Die direkten Interventionsmöglichkeiten der Länder gegenüber den Grundsicherungseinrichtungen sind vor allem aufsichtsrechtlicher Art. Im Modellvergleich wurde sowohl beratende als auch kontrollierende Aufsicht insgesamt stärker gegenüber den zkT ausgeübt, was sich auch daraus erklärt, dass hier eben nicht nur die kommunalen Leistungen und die Organisation der ARGE zu beaufsichtigen sind.

Insgesamt können die Unterschiede beim Einsatz von zusätzlichen Fördermitteln der Länder und des Bundes zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung – die zkT nutzen die Möglichkeiten am stärksten, die gAw am wenigsten – einen relevanten Erklärungsfaktor für von UF 3 zu untersuchende Wirkungsunterschiede und stärker noch für Unterschiede in der Effizienz des Einsatzes von EGT-Mitteln zwischen den Formen darstellen.

Im Bereich von indirekter Steuerung durch Monitoring, Netzwerkbildung und Informationsaustausch ließen sich zwar durchaus Unterschiede zwischen den Formen und den Bundesländern finden; deren Wirkungen sind jedoch für sich genommen geringer zu bewerten als die Unterschiede im Bereich der finanziellen Anreizsteuerung.

Die Bundesländer nutzten insgesamt eher niedrigschwellige und unterstützende Instrumente der Steuerung und versuchten, die rechtsaufsichtlich relevanten Handlungen der Grundsicherungseinrichtungen durch Informationsaustausch und Verhandlungen zu koordinieren. Die Wirkung weicher Steuerungselemente, vor allem des Informationsaustauschs und der Handlungskoordination in diversen Arbeitsgremien, für das lernende System Grundsicherung sollte jedoch nicht unterschätzt werden, zumal Verhandlungen zwischen den Grundsicherungseinrichtungen und den Ländern im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991: 629) teils erhebliche Wirkungen erzielen können.

Entsprechend der politischen Positionen agieren die Länder mehr oder weniger aktiv im Politikfeld. Dabei lässt sich zeigen, dass die offensiven Unterstützer des Optionsmodells, die auch besonders in die Kommunikation und Handlungskoordination mit den zkT investieren, sich teilweise besonders für die Verbesserung der Datenqualität und die Vergleichbarkeit der Formen engagieren.

Nimmt man die Hinweise aus Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen zum steuernden Umgang der Landesministerien mit den finanziellen Mitteln der Landesarbeitsmarktpolitik zum Maßstab, dann ist davon auszugehen, dass die Länder, die die zkT politisch befördern, ihnen in relativ geringem Umfang auch zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen. Aber auch ohne diese gelingt es zkT, im Mittel mehr zusätzliche Ressourcen einzuwerben, weil sie einen strukturellen Vorteil im Wettbewerb haben: Die Entscheidungsfindung innerhalb der Kommune verläuft schneller als in den ARGEn. Ob sie allerdings diesen strukturellen Vorteil nutzen können, hängt wesentlich davon ab, ob ihnen lokal institutionelle Strukturen zur Verfügung stehen, diese Mittel zu akquirieren und strategisch einzubinden.

1.5 Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände

1.5.1 Einleitung und Fragestellungen

Neben dem Bund, der BA und den Ländern sind vor allem die kommunalen Spitzenverbände zentrale Akteure bei der Umsetzung des SGB II. Sie haben zwar keine Aufsichtsrechte und können auch nicht über finanzielle Anreize Einfluss auf Regelungsstrukturen nehmen, gleichwohl sind sie insbesondere im Feld der informationellen Governance wichtige Akteure.

Zudem ist der Deutsche Landkreistag (DLT) Mitinitiator und Organisator[64] eines Kennzahlenvergleichs und Benchmarkings der zkT untereinander.

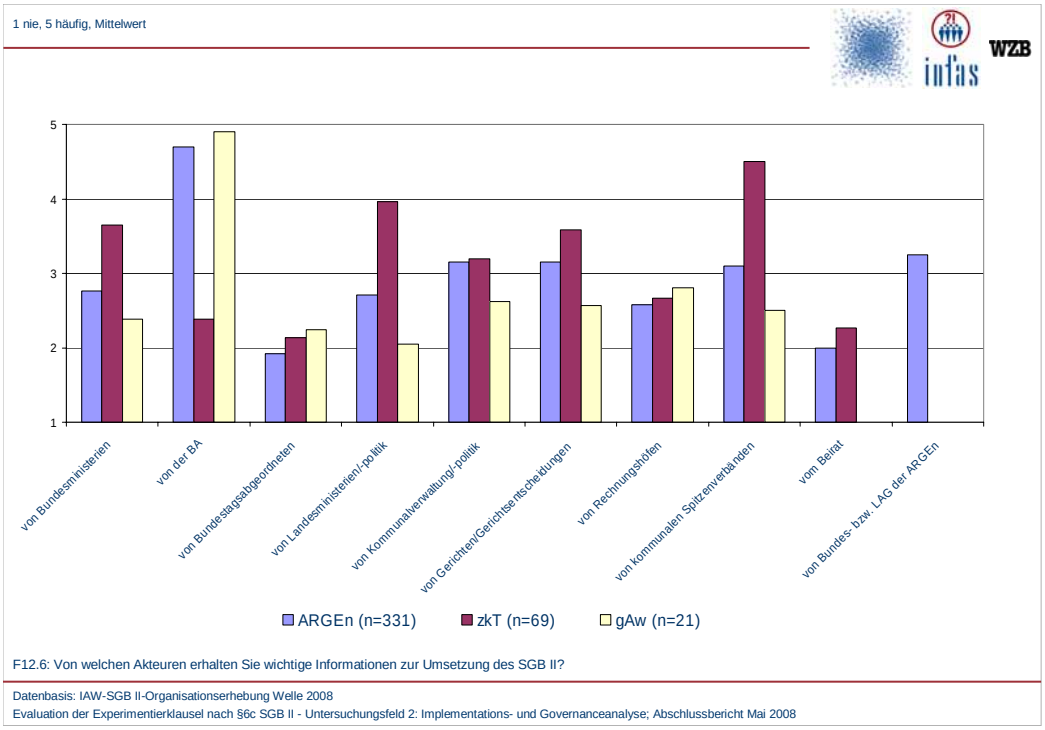
Die zentrale Fragestellung dieses Abschnitts ist, welche Rolle die kommunalen Spitzenverbände für die Grundsicherungseinrichtungen spielen und inwieweit die beiden im Kontext des SGB II relevanten Spitzenverbände sich hierbei unterscheiden.

1.5.2 Informationsaustausch und Beratung

Die kommunalen Spitzenverbände nahmen bereits am Diskussionsprozess zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in exponierter Position teil. Während der Deutsche Landkreistag (DLT) von Beginn an vehement für eine kommunale Lösung bei der Betreuung Langzeitarbeitsloser eintrat, engagierten sich der Deutsche Städtetag (DST) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) zunächst für die sog. BA-Lösung bzw. im späteren Verlauf für die ARGE-Lösung.

Auch in der Implementation des SGB II nahmen die Spitzenverbände, insbesondere der DLT, aber auch der DST[65], wesentlichen Einfluss, vor allem durch Stellungnahmen, als Informationsverteiler und Koordinatoren von Gremien; der Landkreistag darüber hinaus als Unterstützer der Verfassungsbeschwerde von elf Landkreisen gegen die Regelungen der §§ 6, 44b und 46 SGB II.

Abbildung B.1.5-1: Häufigkeit des Informationsbezuges



Für die zkT ist der Landkreistag auch über das Benchmarking (vgl. Abschnitt B.1.5.3) hinaus der Akteur, bei dem der eigentliche Informationsaustausch durch regelmäßige Treffen auf verschiedenen Ebenen (z.B. Initiierung eines Arbeitskreises Option beim DLT), durch Rund-

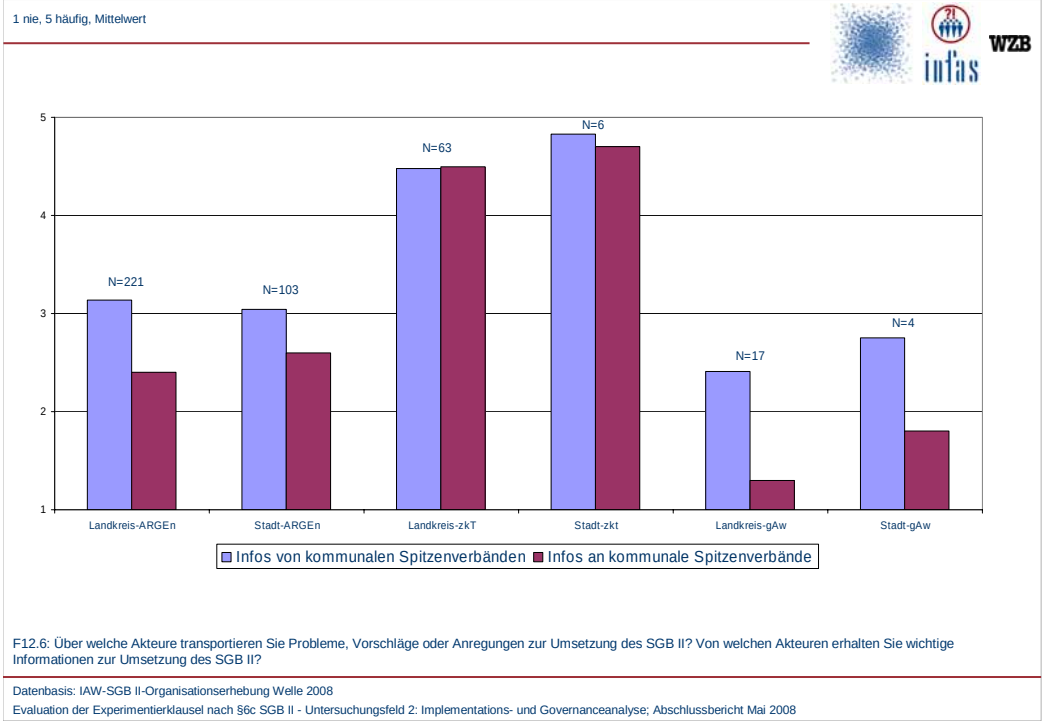
64 Die Kosten übernahmen die zkT anteilig aus Mitteln des Bundes.

65 Weniger der DStGB. Gleichwohl hat auch dieser die wichtigen Verhandlungsdokumente mitgetragen und unterzeichnet.

schreiben und E-Mails sowie den Aufbau einer Intranet-Plattform stattfindet. Entsprechend sind für die zkT die kommunalen Spitzenverbände die wichtigsten Akteure im Bereich der informationellen Governance (vgl. Abbildung B.1.5-1). Hier zeigt sich ein erheblicher Unterschied zu den ARGEn und den gAw. Insbesondere bei den gAw spielt der Informationsbezug von den kommunalen Spitzenverbänden nur eine untergeordnete Rolle.

Während die Landkreis-zkT die Häufigkeit des Informationsbezuges im Mittelwert mit 4,5 bewerten, liegt der entsprechende Wert bei den ARGEn bei 3,1 und bei den gAw bei 2,4 (vgl. Abbildung B.1.5-2). Die Interviews mit den Führungskräften der Grundsicherungseinrichtungen der Substichprobe bestätigen dies. Während die Führungskräfte der zkT die Rolle des Landkreistages durchweg positiv sahen, bewerteten ihn die Führungskräfte der ARGEn ambivalent. Sie bewerteten die Informationen und Arbeitskreise des Landkreistages positiv. Negativ beurteilten sie dagegen die Präferenz des DLT für das Optionsmodell. Fast alle Führungskräfte der ARGEn gaben an, dass der DLT den zkT größere Unterstützung gewährt.

Abbildung B.1.5-2: Häufigkeit der Informationsweitergabe und des Informationsbezuges an bzw. von kommunalen Spitzenverbänden



Die Mehrheit der befragten Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der gAw der Substichprobe betrachten die kommunalen Spitzenverbände kritisch und sehen sich durch die Verbände nur wenig vertreten. Informationsaustausch bietet hier insbesondere die zuständige Regionaldirektion. Die gAw klagten beispielsweise darüber, dass in Rundschreiben der kommunalen Spitzenverbände häufig nur von ARGEn und zkT die Rede ist und die gAw ignoriert wird.

Die Stadt-ARGEn und die Stadt-gAw bewerten die Häufigkeit des Informationsbezuges durch die kommunalen Spitzenverbände ähnlich wie die Landkreis-ARGEn und die Landkreis-gAw (vgl. Abbildung B.1.5-2). Der besonders hervorgehobene häufige Informationsbezug durch die Stadt-zkT (Mittelwert 4,83) ist der „doppelten Betreuung“ geschuldet, einerseits als Informationsbezieher seitens des Städtetags als zuständiger Verband, andererseits als

Informationsbezieher seitens des Landkreistages als stärkster unterstützender Akteur des Optionsmodells.

Der Städtetag bietet ähnlich wie der Landkreistag unterschiedlichste Gremien und Arbeitskreise, die aber in der Beschreibung der Akteure nicht die Bedeutung haben wie die entsprechenden des Landkreistages. Während der Städtetag von den Akteuren vor Ort als moderierend charakterisiert wird, beschreiben einige Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer von ARGEn und gAW den Landkreistag als politisch-konflikttreibend.

1.5.3 Kennzahlenvergleich und Benchmarking für die zkT

Die organisatorische Umsetzung eines Kennzahlenvergleichs und Benchmarkings wurde zunächst der Bertelsmann Stiftung übertragen und im Verlauf den Firmen con_sens und Rambøll. An diesem Projekt, das seit Herbst 2005 läuft, nehmen alle 69 zkT teil. Die erhobenen Kennzahlen sollten ursprünglich aus X-Sozial gewonnen werden, um keine Differenzen zur BA-Statistik aufkommen zu lassen und eine Vergleichbarkeit in der Datengewinnung sicherzustellen. Dieser Ansatz ließ sich allerdings nicht vollständig umsetzen, so dass einige Kennzahlen „händisch" erhoben wurden (vgl. Bertelsmann Stiftung 2007: 23), darunter auch Schlüsseldaten wie Integrations-, Eingliederungs- und Aktivierungsquoten. Erst seit 2008 werden alle Kennzahlen aus X-Sozial generiert. Aus dem Projekt resultieren zwei Berichte (ebd. und Rambøll Management/con_sens 2008).

Einerseits betonen fast alle Führungskräfte der 51 zkT der Implementationsuntersuchung, dass ihnen das Benchmarking eine wichtige Hilfestellung bietet, insbesondere in den Bereichen Kennzahlenentwicklung und Organisation. Besonders hervorgehoben wurde, dass bei den Treffen ein nutzbringender fachlicher Austausch mit allen anderen zkT möglich ist. Andererseits können aufgrund der Datenqualität keine wirklichen Schlussfolgerungen gezogen werden, wie die jeweilige Einheit im Vergleich steht.[66]

1.5.4 Zwischenfazit: Governancestrukturen durch die kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände nahmen bereits am Diskussionsprozess zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in exponierter Position teil, und zumindest der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag begleiten auch die Umsetzung sehr aktiv mit. Für die zkT sind die kommunalen Spitzenverbände die wichtigsten Akteure im SGB II-Feld hinsichtlich des Informationsbezuges. Hierin unterscheiden sich die Rollen der kommunalen Spitzenverbände für die unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung erheblich. Während die Spitzenverbände in dieser Hinsicht für die ARGEn durchaus noch von Bedeutung sind, ist dies bei den Agenturen in Regionen mit gAw kaum der Fall.

[66] Während im ersten Bericht trotz der Datenqualität zumindest einige Kennzahlen auf Ebene der einzelnen zkT ausgewiesen wurden, verblieb im Folgebericht die Auswertung auf der Ebene der Vergleichsringe.

2 „Übergangsgeschichte“ und lokale Governance

2.1 Fragestellungen und Datenbasis

Unter „lokaler Governance“ verstehen wir das Geflecht lokaler Akteure, die in unterschiedlichem Maße auf die Politik der SGB II-Einrichtungen einwirken. Die lokale Governance weist von Ort zu Ort unterschiedliche Strukturen auf, was nicht nur von den länderspezifischen Kommunalverfassungen, sondern auch von lokalen Traditionen abhängt. Die zentrale Fragestellung bei der Betrachtung lokaler Governance lautete demnach: Welchen Einfluss nehmen kommunalpolitische Akteure und lokale Netzwerke auf die SGB II-Einrichtungen? Gibt es in dieser Hinsicht Unterschiede zwischen Arbeitsgemeinschaften (ARGEn), zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) und Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw)?[67]

Diese Fragestellung wurde im Zuge der Auswertung der ersten Befragungswelle vom Herbst/ Winter 2006/2007 bearbeitet. Befragt wurden Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten sowie die Geschäftsleitungen der SGB II-Einrichtungen und der Agenturen für Arbeit.

2.2 Die Rekonstruktion des organisatorischen Übergangs ins SGB II

Lokale Governance könnte bereits bei der Entscheidung eine Rolle gespielt haben, eine ARGE zu bilden, als kommunaler Träger für die Option nach § 6c SGB II zu optieren oder es bei getrennter Aufgabenwahrnehmung zu belassen.

Im Folgenden wird deshalb versucht, Muster des organisatorischen Übergangs ins SGB II herauszuarbeiten, die sich in den Jahren 2004 und 2005 gezeigt haben[68], um die damalige Bedeutung lokaler Governance abzuschätzen. Die Schwierigkeit einer solchen Analyse liegt darin, dass sich mehrere Motive überschneiden können, letztlich ein „Motivbündel“ verantwortlich gewesen sein könnte. Erfreulicherweise waren die befragten Expertinnen und Experten aber meistens sehr auskunftsfreudig, so dass es überwiegend gelang, im Interview die zentralen Motive herauszuarbeiten und zu gewichten.[69]

2.2.1 Arbeitsgemeinschaften

Für die Bildung der 97 ARGEn im Sample waren folgende unterschiedlichen Gründe verantwortlich.

2.2.1.1 Vorwiegend politisch motivierte Entscheidungen

Selbstverständlich spielten politische Überlegungen fast immer eine Rolle bei der Entscheidung für eine Form der Trägerschaft. Die in diesem Typ zusammengefassten ARGEn unterscheiden sich von den anderen dadurch, dass in den Interviews explizit politische Gründe für die Entscheidung geltend gemacht wurden, ohne fachliche Argumente anzuführen oder dass angesichts einer fachlich „unentschiedenen“ Ausgangssituation politische Gründe den Ausschlag gaben.

---

[67] Die Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung wurden nur hinsichtlich der „Übergangsgeschichte“ in die Betrachtung einbezogen, da eine Abgrenzung der Organisationseinheiten, die mit Aufgaben des SGB II betraut sind, vom Rest der Kommunalverwaltung nicht möglich ist. Insofern sind politische Einflüsse bzw. die Bedeutung von Netzwerken nicht eindeutig auf den Bereich des SGB II zu beziehen.

[68] Die Bildung von ARGEn bzw. getrennten Trägerschaften zog sich teilweise weit ins Jahr 2005 hinein.

[69] Durch diesen Zugang werden subjektive Meinungen erfasst. Da pro Standort mehrere Akteure befragt wurden, konnte jedoch eine relativierende Bewertung einzelner Aussagen erfolgen.

„Der Oberbürgermeister war zu diesem Zeitpunkt als politischer Gegenkandidat eines Befürworters der Option gehandelt worden. Daher kam politisch eine Option nicht in Frage. Aus der Geschichte der Kommune spricht eigentlich nichts dafür, die ARGE zu machen. Aus der Geschichte hätte es eher auf die Option hinauslaufen müssen." (GF ARGE)

In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zeigte sich der letztlich Ausschlag gebende Einfluss kreisangehöriger Städte und Gemeinden, sei es, dass vom Kreistag eine einstimmige Entscheidung aller kreisangehörigen Städte und Gemeinden für die ARGE (oder „Option") als Grundlage für das eigene Verhalten verlangt worden war, sei es, dass eine Entscheidung des Kreises nicht an ökonomisch und/oder politisch dominanten kreisangehörigen Städten vorbei getroffen werden konnte.

Bei 20 von 93 (= 22 %, Vergleichs-ARGEn: 20 %, Stadt-ARGEn: 27 %, Kreis-ARGEn: 13 %) der hier betrachteten ARGEn[70] war die Entscheidung vorwiegend politisch motiviert.

2.2.1.2 ARGE als Resultat traditionell enger Zusammenarbeit

Unter diesen Typ fallen überwiegend ARGEn, bei denen der kommunale Partner in der Vergangenheit selbst ausgeprägt beschäftigungspolitisch tätig gewesen war, dies aber in enger Kooperation und Abstimmung mit der Agentur. Deshalb gab es meist keinen langen Diskussionsprozess, die Entscheidung für die ARGE fiel überwiegend früh und mit hohem kommunalpolitischem Konsens.

„Es gab einen einstimmigen politischen Beschluss, nachdem klar die unterschiedlichen Phasen der Gesetzgebung durchlaufen waren: Zwischendurch gab es die Diskussion, ob man die kommunale Option zieht. Aber die Option kam faktisch nicht in Frage, da hier in der Region zu hohe Arbeitslosigkeit da war (ca. 18 %), das Know How der Agentur sollte genutzt werden." (SD ARGE)

Bei 25 von 93 (= 27 %; Vergleichs-ARGEn: 20 %, Stadt-ARGEn: 38 %, Kreis-ARGEn: 27 %) der hier betrachteten ARGEn fiel die Entscheidung, weil es bereits eine enge Kooperation zwischen Kommune und Agentur für Arbeit gab.

2.2.1.3 ARGE als Resultat fehlender beschäftigungspolitischer Tradition der Kommune

Hier hatten wir es durchweg mit ARGEn zu tun, bei denen der kommunale Partner keine oder nur sehr wenig eigene Erfahrung in der Entwicklung beschäftigungspolitischer Instrumente aufwies und deshalb auch zum Zeitpunkt der Entscheidung über kein entsprechendes Instrumentarium verfügte. Die Kooperationserfahrungen mit der Agentur waren deshalb meist nicht sehr ausgeprägt, weil das arbeitsmarktpolitische Geschäft in der Vergangenheit überwiegend der Agentur überlassen worden war.

„Es gab eine relativ schnelle Entscheidung Anfang 2004 bei der Kommune. Diese hat die gemeinsame Vorgehensweise, also die ARGE, präferiert. Die Stadt ist eine der kleinsten Gebietskörperschaften im Bundesland. Es gab keine Beschäftigungsgesellschaft, also hatte die Stadt keine Strukturen, um das SGB II allein zu bewältigen. Dazu kam noch eine bevorstehende Verdoppelung der Fälle." (GF ARGE)

Bei 23 von 93 (= 25 %; Vergleichs-ARGEn: 23 %, Stadt-ARGEn: 12 %, Kreis-ARGEn: 47 %) der hier betrachteten ARGEn fiel die Entscheidung, weil die Kommune keine oder nur eine geringe Vorerfahrung mit beschäftigungspolitischen Instrumenten und Strategien hatte.

[70] Insgesamt befanden sich 97 ARGEn im Sample. Aus der Betrachtung fielen jedoch zwei ARGEn, bei denen der kommunale Träger eine Zulassung beantragt hatte, diese vom zuständigen Bundesland aber aus unterschiedlichen Gründen nicht erhielt. Zwei ARGEn machten keine Angaben.

2.2.1.4 Pragmatische Entscheidung trotz vorhandener kommunaler beschäftigungspolitischer Tradition

Unter diesen Typus fallen ARGEn, bei denen der kommunale Partner in der Vergangenheit ausgeprägte Aktivitäten im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit" entwickelt, gleichwohl aber angesichts erkennbarer logistischer Probleme davon abgesehen hatte, eine Zulassung als kommunaler Träger zu beantragen. Es handelte sich somit um eine eher „defensive Motivlage", insbesondere, da die Kooperationserfahrungen mit der Agentur für Arbeit überwiegend nicht sehr ausgeprägt waren, das Verhältnis teilweise sogar gespannt war.

Für die Entscheidung waren drei zentrale Motive ausschlaggebend:

- Es fehlte an Personal bzw. den logistischen Strukturen, um das erweiterte Aufgabenspektrum als zkT bewältigen zu können*: „Die Entscheidungsfindung lief zunächst bei beiden Partnern getrennt; nach zwei gemeinsamen Treffen stimmte man sich auf das ARGE-Modell ab. Das Optionsmodell kam aus Sicht der Kommune nicht in Frage, weil sich die relativ kleine Stadt nicht alleine die Arbeitslosen aufhalsen wollte." (GF ARGE)*
- Die Kommune scheute das finanzielle Risiko bzw. sah angesichts akuter Finanzprobleme keine Aussicht, die Aufgaben als kommunaler Träger wahrzunehmen: *„Wir hatten die Option diskutiert, auch im Kreistag. Grund gegen Option: Die verfassungsrechtliche Garantie der Kostenübernahme durch den Bund war nicht möglich. Der Landkreis konnte das Risiko nicht eingehen." (GF ARGE)*
- Die Kommune sah gerade in der überregionalen Arbeitsvermittlung Chancen, sich selbst aber nicht in der Lage, diese zu realisieren: *„Wir sind eine kreisfreie Stadt mit einem überschaubarem Kreis an Betroffenen (Kunden); die Arbeitsvermittlung ist aus unserer Sicht nur überregional zu leisten, daher sollte die BA unbedingt auch im Leistungsprozess für ALG II dabei sein." (SD ARGE)*

Bei 25 von 93 (= 27 %; Vergleichs-ARGEn: 32 %, Stadt-ARGEn: 19 %, Kreis-ARGEn: 13 %) der hier betrachteten ARGEn fiel die Entscheidung vorwiegend aus pragmatischen Gründen, obwohl die Kommune gewisse beschäftigungspolitische Traditionen aufweisen konnte.

2.2.2 Zugelassene kommunale Träger

Der Entscheidungsprozess, die Zulassung als kommunaler Träger zu beantragen, weist hierzu analoge Muster auf. Im Einzelnen zeigten sich bei den zkT folgende Motivstrukturen.

2.2.2.1 Vorwiegend politisch motivierte Entscheidungen

Analog zu den ARGEn gibt es auch einige zkT, bei denen die Entscheidung für die Form der Aufgabenwahrnehmung überwiegend politisch motiviert war, insbesondere durch den Hinweis auf die „Interessenslage" und/oder den (unterstellten) „Zentralismus" der BA.

„Die Entscheidung, prinzipiell die Option zu wählen, wurde vom Kreis unabhängig von der organisatorischen Konstellation vorgenommen. Vielmehr ist der Kreis davon ausgegangen, dass die ARGE mit den Fragen nach der Federführung im Verfahren usw. zu viele Probleme aufwirft. Bsp. der Selektionsprozess, wer bestimmt, wer erwerbsfähig ist im Sinne des SGB II. Da hat die Agentur eine andere Interessenslage." (GF zkT)

„Die Sozialhilfe war in Verbandsgemeinden verlagert, Arbeit statt Sozialhilfe lief mit großem Erfolg, wir hatten den niedrigsten Anteil an Sozialhilfeempfängern im Bundesland. Überzeugung: Wir können es besser als Nürnberg. Landrat und Sozialdezernent standen voll dahinter und haben sich gegen Widerstand im Haus durchgesetzt. Der Kreistag hat einstimmig zugestimmt" (SD zKT)

Bei 10 von 51 (= 20 %) der zkT im Sample war die Entscheidung vorwiegend politisch motiviert.

2.2.2.2 Option als Fortführung bestehender beschäftigungspolitischer Strategien

Hier finden sich eine Reihe von Kommunen mit ausgeprägter Tradition kommunaler Beschäftigungspolitik. Diese folgte unterschiedlichen Strategien und stützte sich auf ein meist differenziertes Instrumentarium: Gemeinsames Moment der zkT in diesem Typus war, dass die Interviewpartnerinnen und -partner explizit aussagten, die Möglichkeit der Zulassung sei ergriffen worden, um die bisherige Politik fortzusetzen und/oder bestehende Strukturen zu bewahren. Beides sei, so die geäußerte Befürchtung, bei der Bildung einer ARGE gefährdet gewesen. Dieser Typus lässt sich in drei Teilgruppen ausdifferenzieren:

- Kommunen, die eine weitgehend auf kommunalen Angeboten basierende Beschäftigungspolitik betrieben hatten und diese „ungestört" fortsetzen wollten: *„Schon als klar wurde, dass es zu dem Gesetz kommen wird, gab es von unserer Seite eine Vorlage, in der wir auf unser Know How hingewiesen haben; wir waren der Ansicht, uns besser um die Langzeitarbeitslosen kümmern zu können, insbesondere um die Jugendlichen. Wir hatten damals schon ein Netzwerk und – vor dem Hintergrund, dass wir gesehen haben, dass der Übergang von der Schule in den Beruf von der Arbeitsagentur nicht ausreichend betreut ist – ein kommunales Programm aufgebaut und unter Anderem eine Einrichtung zur Qualifikation für Jugendliche gegründet." (GF zkT)*

- Kommunen, deren Beschäftigungspolitik sich in der Vergangenheit auf eine kommunal (mit)getragene Beschäftigungsgesellschaft gestützt hatte und die befürchteten, diese müsse bei der Bildung einer ARGE aufgelöst werden.[71]

  „In den 90er Jahren gab es bereits eine zu hohe Arbeitslosenquote. Deshalb hat der Kreis frühzeitig einen Sonderweg beschritten, indem er zunächst eine Stabsstelle etabliert hat, die beschäftigungspolitische Akzente setzen sollte. Nach ersten Erfolgen wurde eine GmbH ausgegründet. (...) Als dann der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen hat, zwischen Option und ARGE zu wählen, hat X sich aufgrund der guten Arbeit, die bereits innerhalb dieser GmbH geleistet wurde, entschlossen, die Möglichkeit der Option zu beantragen. Man fühlte sich bestätigt, als man erfahren hat, dass man den Weg als Optionskommune tatsächlich gehen durfte." (SD zkT)

- Kommunen, die traditionell mit einem Trägernetzwerk zusammenarbeiteten und diese enge Kooperation im Übergang zu einer ARGE gefährdet sahen:[72]

  „Die Stadt war gewillt, dieses Thema SGB II mit Steuerung aus einer Hand umzusetzen. Die größte Befürchtung bestand in dem Zerreiben zwischen zwei Institutionen. Weiterhin hat sie einen Gewinn darin gesehen, es in eigener Trägerschaft zu machen, weil man davon ausging, dass starke Schnittstellen vorhanden waren/sind: Einmal zur Wirtschaftspolitik der Kommune, zum anderen zur Sozialpolitik der Kommune und im weiteren Verfahren zur Bildungspolitik. Die Stadt wollte letztendlich die Systeme aktiv mitgestalten. Ein weiterer Aspekt war sicherlich auch, dass man schauen wollte, dass die gewachsenen Strukturen vor Ort nicht einem Kahlschlag zum Opfer fallen, sondern in die Integration von SGB II-Beziehern eingebunden sein sollte und dass so Geschäftsfelder wie beispielsweise AGHs auch zielführend für das Gemeinwesen genutzt werden." (GF zkT)

Bei 31 von 51 (= 61 %) der zkT im Sample fiel die Entscheidung vor dem Hintergrund ausgebauter kommunaler beschäftigungspolitischer Strukturen, die von der Kommune bei der Bildung einer ARGE als „gefährdet" angesehen wurden.

---

[71] Wie begründet diese Befürchtung ist, kann nicht festgestellt werden. Auch in einer Reihe von Kommunen, die eine ARGE gebildet haben, gab es kommunale Beschäftigungsgesellschaften, die dann überführt oder integriert wurden.

[72] Auch hier kann nicht beurteilt werden, ob diese Befürchtung realistisch war. In einer ganzen Reihe von ARGEn war dieselbe Ausgangssituation gegeben und die ARGE-Strategien stützen sich auch weiterhin auf die tradierten Netzwerke.

2.2.2.3 Selbstbewusste „kleine Optierer“

Hiervon zu unterscheiden sind Kommunen, die vor dem Hintergrund einer gewissen, aber vergleichsweise nicht sehr ausgeprägten Tradition kommunaler Beschäftigungspolitik[73] und einer guten Arbeitsmarktlage der Auffassung waren, auch ein ausgeweitetes Aufgabenspektrum bewältigen zu können:

„Es existierte eine langjährige Erfahrung mit Projekten der Hilfe zur Arbeit, seit zehn Jahren gab es bereits eine Koordinationsstelle dafür, Personalstamm war vorhanden. Die Kommune wollte unbedingt mitentscheiden. Wir sind ein relativ kleiner Kreis mit 64.000 Einwohnern, alles ist übersichtlich, daher war man sich sicher, die Aufgabe schultern zu können.“ (SD zkT)

Bei drei von 51 (= 6 %) der zkT im Sample fiel die Entscheidung, weil sich die Kommune trotz vergleichsweise bescheidener Vorerfahrungen mit beschäftigungspolitischen Instrumenten und Strategien vor dem Hintergrund einer guten Arbeitsmarktlage für die Aufgabe „gerüstet“ sah.

2.2.2.4 Option als „Wagnis“

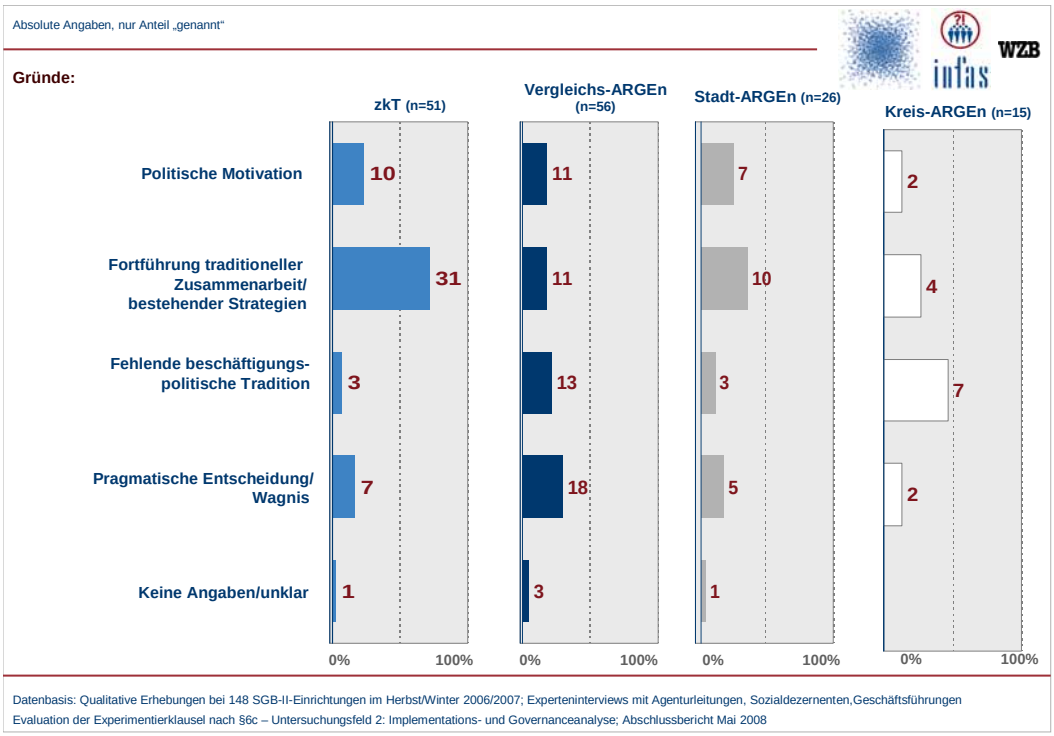
Analog zur pragmatischen Entscheidung zur ARGE (vgl. Abschnitt 1.1.4) hatten einige Kommunen sich entschlossen, die Zulassung nach § 6a SGB II zu beantragen, auch wenn ihnen bewusst war, ein gewisses Risiko zu tragen. Ausschlaggebend waren hier folgende Gründe:

- Ein seit geraumer Zeit schlechtes Verhältnis zur lokalen Agentur zur Arbeit führte zur Befürchtung, als Partner nicht ernst genommen zu werden: *„Aus der Erfahrung der Zusammenarbeit mit der BA, in der Zeit als die Aufgaben noch klassisch verteilt waren zwischen BA und Sozialamt, haben wir festgestellt, dass eine Zusammenarbeit auf gleicher Höhe nicht funktioniert. Schon damals nicht. Sie hat nur dann funktioniert, wenn wir uns dem Regime der Agentur unterworfen haben. Das...hat dazu geführt, dass wir gesagt haben, dass wir was für die Region tun wollen, aber wir wollen das dann auch 100%ig selbst tun.“ (SD zkT)*
- Verhandlungen, eine ARGE zu bilden, waren gescheitert: *„Eine dezentrale Struktur hätte möglich sein müssen. Bürger sollten kurze Wege haben. Die alte Struktur sollte bestehen bleiben. Mit Akteuren vor Ort wäre das gut vorstellbar gewesen. Mit der AA wurde verhandelt. Aber die AA war dagegen. Nachdem deutlich wurde, wie viel Gestaltungsspielraum man aus der Hand gibt, ging’s in Richtung Option.“ (GF zkT)*
- Trotz gutem oder zumindest neutralem Verhältnis zur lokalen Agentur wurde befürchtet, dass die vorhandenen dezentralen Strukturen „aufgegeben“ werden müssten: *„Maßgebliche Motive waren die Erfahrung und die Erfolge mit HzA, die gewünschte Bürgernähe und die Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse. Die Steuerung sollte vor Ort verbleiben.“ (GF zkT)*

Bei 7 von 51 (=14 %) der zkT im Sample fiel die Entscheidung, obwohl die Kommune nur geringe Vorerfahrungen mit beschäftigungspolitischen Instrumenten und Strategien aufzuweisen hatte.

[73] Insbesondere war das Instrumentarium der Beschäftigungsförderung nicht sehr ausdifferenziert.

Abbildung B.2.2-1: Gründe ARGE oder Option zu wählen



2.2.3 Die getrennte Aufgabenwahrnehmung

Die Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung spielen in der Betrachtung insofern eine besondere Rolle, als diese Variante der Aufgabenwahrnehmung vom Gesetzgeber nicht als „Dauerlösung" vorgesehen war.[74] Da die Bildung einer ARGE aber bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht erzwungen werden konnte, entschied sich eine Reihe von Kommunen von Anfang an gegen diese enge Form der Zusammenarbeit. In anderen Fällen wurde die Bildung einer ARGE angestrebt, kam aber im Untersuchungszeitraum nicht zu Stande.[75] Diese beiden Konstellationen werden im Folgenden kurz skizziert.

2.2.3.1 „Einvernehmliche" getrennte Aufgabenwahrnehmung

In diese Gruppe gehören die vier (von sechs) Standorte, bei denen sich der kommunale Träger bereits früh dagegen entschied, eine ARGE mit der Agentur für Arbeit zu bilden, es somit auch zu keinen nennenswerten Verhandlungen kam. Auf dieser Basis konnten sich beide Partner früh darauf einstellen, ihre jeweiligen Aufgaben selbstständig zu erbringen. Als Beispiel sei ein Agenturleiter zitiert:

„Der Landkreis konnte sich die Zusammenarbeit in einer gemeinsamen ARGE mit der AA nicht vorstellen. Dann war die Entscheidung klar. Einen Unterschied zw. SGB II und SGB III gibt's hier nicht. Von der Steuerung her ist es das, was wir hier immer schon kannten. Ich bin froh, dass es nicht zur ARGE gekommen ist." (GA)

[74] Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 44b SGB II, demzufolge Arbeitsgemeinschaften gebildet werden „sollen".

[75] Eine (kleine) dritte Gruppe von gAw bildete sich über die Auflösung von ursprünglich vereinbarten ARGEn. Diese Konstellation wird hier aber nicht betrachtet.

Diese Klarheit führte in drei der vier Standorte zu einer guten Kooperation an den Schnittstellen:

„Mit Vorlauf von einem Jahr haben wir dann die Kooperation angefangen vorzubereiten. Der GF der AA war daran interessiert, ein modernes Arbeitsamt fortzusetzen und wir waren daran interessiert, flache Hierarchien zu halten. Wir wollten mit einem schon unterschriftsreif ausgearbeiteten Kooperationsmodell bei getrennter Zuständigkeit mit nur einer Akte arbeiten, was von der Regionalbehörde der AA aber nicht zugelassen worden ist. (…) Jetzt arbeiten wir mit zwei Akten und haben wenige Probleme, wir sind zeitnah in den Entscheidungen und auch recht unkompliziert." (SD)

2.2.3.2 Getrennte Aufgabenwahrnehmung als nicht zu Stande gekommene ARGE

Deutlich von der ersten Gruppe unterscheiden sich zwei Standorte, an denen zunächst eine ARGE nicht nur diskutiert, sondern bereits in Arbeitsstrukturen vorbereitet wurde:

„Wir haben im Haus so eine Art ARGE gegründet mit kommunalen Mitarbeitern, neue Fälle schon gemeinsam bearbeitet, im Vertrag vereinbart, dass wir bis Juni 2005 die ARGE zu Stande bringen wollten. Einiges hat die BA und das Ministerium nicht akzeptiert, was wir mit der Stadt eigentlich geplant hatten. Da gab es Riesentrouble." (GA)

Aus unterschiedlichen Gründen kam an den beiden Standorten dann doch keine ARGE zu Stande, was im operativen Geschäft erhebliche Probleme bereitete, hatte man doch bereits Strukturen für eine enge Zusammenarbeit aufgebaut, die jetzt wieder zurückgenommen werden mussten. Dies schaffte nicht gerade ein kooperationsfreundliches Klima.

„Wir haben die Fälle jeweils übergeleitet und zusammengeführt, irgendwann haben wir realisiert, dass wir nicht zusammenkommen. Die Stadt hatte Liegenschaften angeboten, die dann doch nicht zur Verfügung standen; die haben hoch gepokert. Im Mai wurde klar, dass wir zu weit auseinander liegen, und dann war das Kind im Brunnen und wir hatten riesige Probleme mit Personalübernahmen, Zurücksortieren der Fälle etc. etc.. Das hat uns das ganze letzte Jahr beschäftigt, sehr viel Kraft gekostet und im Leistungsbereich auch zurückgeworfen; daran knabbern wir heute noch teilweise. Wir mussten es dann so gestalten, dass wir eine Minimalzusammenarbeit haben zugunsten der Kunden wie etwa die gemeinsame Anlaufstelle. Bei KdU existieren unterschiedliche Rechtsauffassungen, mit der Konsequenz von Klageverfahren, die natürlich nicht im Sinne der Gesetzgebung sind." (GA)

2.2.4 Der Prozess der Entscheidungsfindung und lokale Governance

Eine nähere Betrachtung der „Übergangsgeschichte" aus der Perspektive der befragten Akteure gibt Hinweise auf deutlich unterscheidbare Strukturen lokaler Governance. Dabei können drei große „Blöcke" unterschieden werden:

- Es gab eine Reihe von ARGEn und zkT (jeweils ungefähr 1/5 der Standorte), bei denen politische Interessen eine große Rolle gespielt hatten, meist vermittelt über die jeweils dominante Mehrheitsfraktion im Kommunalparlament oder über Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Landrätinnen und Landräte. Hier transportierten politische Einflüsse die fachlichen Überlegungen der Verwaltung, konterkarierten sie aber auch häufig. Die lokale Governance war deutlich politikdominiert.
- In der überwiegenden Zahl der ARGEn (62 %) und einem Fünftel (20 %) der zkT war die Selbsteinschätzung der Verwaltung, die Aufgaben nach dem SGB II ohne ausgeprägte beschäftigungspolitische Tradition entweder alleine erfüllen zu können (zkT) oder aber gerade nicht (dann ARGE), letztlich ausschlaggebend. Hier spielte lokale Politik nur eine geringe Rolle, der Entscheidungsprozess war sehr verwaltungsdominiert.

- Ein Viertel der ARGEn (27 %) und die meisten zkT (61 %) wiesen ausgeprägte kommunale beschäftigungspolitische Traditionen auf, häufig existierte ein Netzwerk, mit dem Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik umgesetzt wurden. Die lokale Governance wurde von den Strukturen dieser Netzwerke bestimmt, sie wirkten sich auch auf die Entscheidungsfindung aus: Viele zkT hatten sich für die „Option" entschieden, weil sie befürchteten, das Netzwerk würde nicht in die ARGE übertragen werden können; umgekehrt entschieden sich „traditionsreiche" Kommunen für die ARGE, wenn die lokale Agentur für Arbeit ein wichtiger Akteur in der lokalen Governance war.

Allerdings kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Strukturen dieser Governance aktuell fortbestehen: Gerade politikdominierte Governance ist stark von Personen abhängig. Wenn diese wechseln, wandelt sich u.U. auch die Struktur. Demgegenüber sind Netzwerke stabiler, aber auch hier können Veränderungen der Akteurskonstellation Auswirkungen auf die lokale Governance gehabt haben. Insofern musste die eher „historisch" zentrierte Betrachtung kontrastiert werden mit Aussagen zu aktuelleren Strukturen lokaler Governance.

2.3 Muster lokaler Governance in den ersten beiden Jahren der Implementation des SGB II

Die Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten sowie die Geschäftsleitungen der SGB II-Einrichtungen und der Agenturen für Arbeit wurden in der ersten Welle (Ende 2006 bis Anfang 2007) dezidiert danach gefragt, welche Akteure vor Ort Einfluss auf die Umsetzung des SGB II nehmen. Daneben wurde die Existenz und Zusammensetzung der „Trägerversammlung", eines „Beirats" oder analoger Gremien erhoben, um feststellen zu können, ob die genannten Akteure formell in die Organisation eingebunden werden oder nicht (vgl. Abschnitt C.1.1). Ähnlich wie Beiräte nahmen nämlich „Trägerversammlungen" oder analoge Lenkungsgremien eine Scharnierfunktion zwischen lokaler Governance und Organisation der SGB II-Einrichtung wahr. Sie waren ein zentrales innerorganisatorisches Gremium, das strategische Entscheidungen traf (vgl. hierzu Abschnitt C.1.1), gleichzeitig wurden Strukturen lokaler Governance abgebildet.

Über alle 148 Standorte mit ARGEn oder zkT hinweg konnten drei Typen lokaler Governance im Rahmen der Umsetzung des SGB II festgestellt werden:

2.3.1 Parteipolitische Einflüsse sind feststellbar

Dieser Fall liegt dann vor, wenn im Interview entsprechende Aussagen gemacht wurden (dies war in 24 % aller Standorte der Fall; zkT: 24 %, Vergleichs-ARGEn: 13 %, Stadt-ARGEn: 50 %, Kreis-ARGEn: 20 %)[76]. Dabei hingen Art und Umfang der Einflussnahme von der jeweiligen Kommunalverfassung und natürlich den lokalen politischen Verhältnissen ab: Das Spektrum reichte vom Einfluss politischer Schlüsselfiguren (z.B. prominente Bundes- oder Landtagsabgeordnete) bis hin zur Geltendmachung der Bedeutung kreisangehöriger Städte und Gemeinden für die Umsetzung des Gesetzes. Deutlich waren die Unterschiede zwischen Stadt-ARGEn und Vergleichs- wie Kreis-ARGEn sowie zkT und Vergleichs-ARGEn.

[76] Die Aussagen der an den einzelnen Standorten interviewten Experten ergänzten sich, in keinem Falle waren Differenzen feststellbar. Von daher besitzt die Auswertung trotz potenziell unterschiedlicher Interessenslage der Auskunftspersonen eine hohe Validität.

„Ganz klar die politische Seite, die einzelnen Gremien versuchen, Einfluss zu nehmen, auch die Beschäftigungsgesellschaften haben immer mal wieder versucht, Einfluss zu nehmen, die haben eine sehr große Lobby. Hier in X ist es eine sehr stark vernetzte politisch geprägte Lobby, es versucht so mancher, hier mitzumischen. Man merkt das immer an den Sitzungen im Steuerungsgremium, da muss man etwas vorsichtig sein. Sehr stark politisch geprägt." (GA ARGE)

2.3.2 Einflüsse lokaler Netzwerke sind feststellbar

Mehr als ein Drittel (insgesamt 36 %) aller befragten ARGEn (34 %, Vergleichs-ARGEn: 39 %, Stadt-ARGEn: 23 %, Kreis-ARGEn: 40 %) und zkT (37 %) gaben an, dass Akteure aus dem weiteren lokalen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Kontext aktuell Einfluss auf die Umsetzung des Gesetzes hatten. Dabei wurden häufig genannt: Kammern, Gewerkschaften, Bildungsträger, Wohlfahrtsverbände, Kirchen, aber auch große lokal angesiedelte Unternehmen.

„Einfluss haben zwei Bischöfe, die Impulse der AA in die Gemeinden tragen; es existiert ein eigenes Netzwerk, an dem der GF der AA teilnimmt." (GA ARGE)

Besonders komplex war die Situation in folgender ARGE:

„Es gibt eine neue politische Mehrheit, also die drei Vertreter der Koalition beeinflussen gegenwärtig, über die Trägerversammlung; der Beirat beeinflusst, also Handwerk, Beschäftigungsgesellschaften, etc.; Träger waren immer schon wichtig für den Landkreis; Besonderheit in der Stadt sind zwei starke Zeitungen, über die Akteure von außerhalb Einfluss nehmen". (GF ARGE)

Auch im Bereich der zkT gab es komplexe Einflussnahmen:

„Es existiert eine gute Zusammenarbeit mit der freien Wohlfahrtspflege, mit den Beschäftigungsgesellschaften. Auch gibt es enge Verbindungen mit den Kammern. IHK und Handwerkskammer. Der Schulterschluss mit der Wirtschaft ist hier ein großes Anliegen. Thema Zusatzjobs: Hier sehr kooperative Struktur." (SD zkT)

Wenn ein solcher Einfluss auf eine lokale ARGE oder einen zkT bestand, wurde dort durchgängig versucht, die einflussreichen Akteure über einen Beirat oder analoge Gremien einzubinden. Dabei wurden häufig Kooperationstraditionen fortgesetzt, wie das folgende Beispiel zeigt:

„Wir haben keinen Beirat, wir haben eine Sozialhilfekommission, in der weiterhin alle drin sind, die uns auch früher schon geholfen haben in der Arbeitsmarktpolitik: Die Liga, die Verbände. Und wir haben weiterhin das arbeitsmarktpolitische Frühstück, in dem alle von der IHK über die Handwerkskammer, die Kirchen, Ausbildungsverbünde drin sind. Dort werden Ideen entwickelt. Dieses Gremium ist erhalten worden und jetzt wie ein Beirat – Arbeitsmarktfrühstück und Sozialhilfekommission. Aus dem Haus kommen dann ggf. Spezialisten noch dazu, wenn sie zu bestimmten Themen gebraucht werden." (GF ARGE)

2.3.3 Es gibt keine feststellbaren Einflüsse

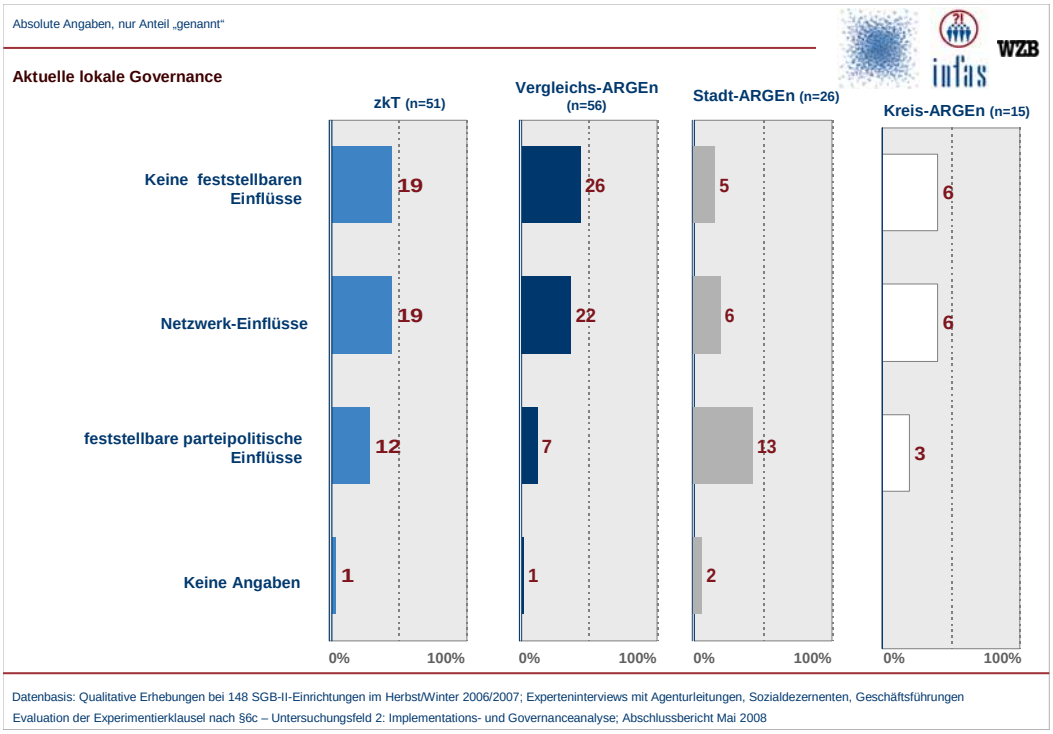
Dies ist mit 40 % aller Fälle der häufigste Typus, der sich aber ungleich auf die Segmente verteilt (Vergleichs-ARGEn: 46 %, Stadt-ARGEn: 19 %, Kreis-ARGEn: 40 %, .zkT: 37 %). Hierunter wurden alle SGB II-Einheiten subsumiert, bei denen die Befragten keine expliziten Angaben zur Einflussnahme durch politische Akteure im lokalen arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Kontext machten. Dass die Verwaltung weitgehend eigenständig agierte, wurde somit dann angenommen, wenn keine Aussagen vorlagen, die auf eine Einflussnahme politischer Gremien auf die SGB II-Einrichtung hindeuteten. In etlichen Fällen wurde eine Einflussnahme explizit verneint. Spiegelbildlich zum erstgenannten Typus 1 (2.3.1) sind hier die

Vergleichs-ARGEn stärker vertreten als die zkT und die Stadt-ARGEn spielen mit fünf Standorten (= 19 %) eine vergleichsweise bescheidene Rolle.

Im Falle der zkT ist es besonders wichtig, tatsächliche „Einflussnahme“ nicht mit der Existenz formaler Gremien gleichzusetzen. Denn hier war die „besondere Einheit“ häufig in der Sozialverwaltung angesiedelt, so dass es je nach Kommunalverfassung formale Einflussmöglichkeiten kommunalpolitischer Gremien (z.B. des Sozialausschusses) gab. Fraglich ist jedoch, ob und inwieweit sie diesen Einfluss wirklich geltend machten oder sich mit der „üblichen“ Berichterstattung durch die Verwaltung begnügten, weshalb diese einen breiten Handlungsspielraum hatte.

„Hier hat die Option den Vorteil einer sehr geringen Beeinflussung. Ich habe von der Politik grünes Licht, einschließlich der notwendigen Budgets. Es gibt zwar Nachfragen, aber keine Behinderungen. Es gibt also von politischer Seite kaum Einflussnahmen, was auch auf unsere offenen Karten zurückzuführen ist. Die hatten wir auch immer gegenüber der IHK – da gibt es keine Probleme, etwa wegen der Einrichtung wettbewerbsneutraler Ein-Euro-Jobs. Wir haben da einen kurzen Draht, das Verhältnis zu den Innungen und den Handwerkern ist seit Hartz IV eher besser geworden.“ (GF zkT)

Abbildung B.2.3-1: Aktuelle lokale Governance



2.4 Zwischenfazit: Die Bedeutung lokaler Governance

Betrachtet man sowohl die „Entstehungsgeschichte“ (Abschnitt B.2.2) als auch die Situation zur Jahreswende 2006/2007 (B.2.3), so zeigt sich, dass der lokalen Governance in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung eine hohe Bedeutung zukam. Ein direkter Einfluss der Politik wurde bei einem knappen Viertel der ARGEn bzw. zkT spürbar. Dieser hatte sich seit der Entstehung der jeweiligen Organisationskonstellation leicht verstärkt (bei ARGEn von 22 % auf 25 %, bei zkT von 20 % auf 24 %), so dass von einer leichten „Politisierung“ auf lokaler Ebene gesprochen werden könnte. Insgesamt war die „Politisierung“ in zkT und in Stadt-ARGEn besonders ausgeprägt.

Von Anfang an hoch war die Bedeutung des lokalen Netzwerkes, d.h. es waren starke Einflüsse identifizierbar, die über die parteipolitische Ebene hinausgingen. In der Entstehungsgeschichte der zkT war die Relevanz unterschiedlichster lokaler Akteure besonders ausgeprägt, deren Existenz spielte bei der Entscheidung für die Option teilweise eine Ausschlag gebende Rolle (vgl. Abschnitt B.2.2.2.2). Aber auch zur Jahreswende 2006/2007 war ein Einfluss der lokalen Netzwerke auf die SGB II-Einrichtungen (bezogen auf die Gesamtzahl der untersuchten Standorte) unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung mit Ausnahme der Stadt-ARGEn häufiger zu verzeichnen als ein direkter Einfluss lokaler politischer Parteien.

Teil C

Implementationsanalyse

UF1 hat auf der Basis einer Web-basierten Fragebogenerhebung bei den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern aller ARGEn, zkT und gAw eine Organisationstypologie erstellt, deren „Leitunterscheidung“ die zwischen „spezialisiertem“ und „generalisiertem“ Fallmanagement ist.

Diese Typologie gibt bereits ein differenziertes Bild der gegebenen organisatorischen Vielfalt bei der Umsetzung des SGB II. Was über eine quantitative Befragung jedoch nur bedingt erfasst werden kann, ist der Gesamtprozess, in dem die Leistungen, Angebote und Hilfen an den SGB II-Standorten geplant, gesteuert und bereitgestellt werden. Aus diesem Grund hat UF 2 die Aufgabe übernommen, sowohl die Leistungsprozesse (einschließlich der Integrationsstrategien und der Maßnahmepolitik) wie auch die begleitenden Planungs- und Steuerungsleistungen detailliert zu analysieren.

Konzeptionelle Basis von Erhebung und Analyse ist die Erfassung der jeweiligen „Produktpolitik“ und „Produktionsorganisation“ an den einzelnen Standorten, die dann im Hinblick auf die Formen der Aufgabenwahrnehmung verglichen werden, um hieraus „Produktionsmodelle“ identifizieren zu können (vgl. Teil A).

1 Organisatorische Steuerung der SGB II-Einrichtungen auf der lokalen Ebene

1.1 Lokale Steuerungs- und Organisationsstrukturen

1.1.1 Fragestellungen und Datenbasis

Die Implementationsanalyse beschreibt im Folgenden lokale Steuerungsmuster, unter denen die SGB II-Einrichtungen im Untersuchungszeitraum ihrem Geschäft nachgingen. Das Augenmerk wird auf wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung gelegt. Welche Unterschiede konnten im Hinblick auf Möglichkeiten der Ausübung von Fach- und Dienstaufsicht sowie dem Recht, eigenes Personal einzustellen, ausgemacht werden? In diesem Zusammenhang ist auch relevant, welche Konsequenzen in Folge überregionaler Steuerungselemente im Hinblick auf Entscheidungsspielräume der Geschäftsführungen oder Amtsleitungen der SGB II-Einrichtungen auf lokaler Ebene beschrieben wurden. Was begünstigte bzw. beschränkte Handlungsspielräume der örtlichen Geschäftsführungen? Welche Umsetzungsprobleme im Sinne von Steuerungsproblemen wurden dargestellt? Dabei werden die aus lokaler Perspektive wahrgenommenen Bundeseinflüsse wie auch die durch die Länder ausgeübten Prüfaktivitäten bei den SGB II-Einrichtungen betrachtet.

Die Befunde basieren auf inhaltsanalytisch aufbereiteten Experteninterviews bei 154 Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern bzw. Amtsleitungen der SGB II-Einrichtungen und 146 Experteninterviews bei Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Leitungsebenen (Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten) im Rahmen der ersten Erhebungswelle, sowie auf weiteren 154 Experteninterviews bei Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern bzw. Amtsleitungen im Rahmen der zweiten Erhebungswelle des Untersuchungsfeldes. Ferner wurden Ergebnisse der ersten, zweiten und dritten Welle der IAW-SGB II-Organisationserhebung mit einer Datenauswahl für die Standortstichprobe einbezogen.

Die Aussagefähigkeit der Ergebnisse ist als sehr hoch anzusehen. Bei nahezu vollständiger Stichprobenrealisierung in 154 Standorten und sehr guter Antwortbereitschaft der befragten Expertinnen und Experten stellt sich die Datenbasis der Implementationsanalyse als hervorragend dar. Zudem sind auch die kombinierten Informationen aus Untersuchungsfeld 1 flächendeckend vorhanden. Aufgrund der geringen Zahl von nur sechs Standorten mit gAw sind Aussagen für die gAw eingeschränkt möglich.

1.1.2 Lokale Steuerungsstrukturen

Beim organisatorischen Aufbau standen die SGB II-Einrichtungen seit Herbst 2004 durchgängig vor großen Anforderungen. Eine besondere Herausforderung bestand darin, zu Jahresbeginn 2005 die allgemeine Sicherung der Leistungsgewährung zu implementieren. In dieser für alle Beteiligte dynamischen Gründungsphase mussten sich nicht allein ungleiche arbeits- oder beschäftigungspolitische Vorerfahrungen der Akteure verbinden. Es mussten auch ganz unterschiedliche Verwaltungskulturen integriert werden.

Mit Blick auf die lokalen Steuerungsmuster hat sich eine deutliche Mehrheit der ARGEn (86 Einrichtungen) für die öffentlich-rechtliche Vertragsform entschieden (vgl. Abschnitt B.1.4.2.1). Lediglich sechs ARGEn wurden als GmbH errichtet. Nur einzelne Fälle fußten auf anderen Rechtsformen. Diese Struktur änderte sich im Zeitverlauf bis Ende 2007 kaum.

Übersicht C.1.1-1: Ausgewählte Steuerungsmerkmale bei zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn (2005 bis Herbst 2007)

	zkT	ARGEn		
Herkunft der ersten Geschäftsführung/Amtsleitung zum 31.12. 2005 (absolut)				
Aus Kommune/Delegationsgemeinde	42	51		
Aus Agentur für Arbeit	5	46		
Externe Personen	4	-		
Geschäftsführungsmodelle im Zeitverlauf 2005 bis 2007 (absolut)				
		Zum 31.12. 2005	Zum 31.12. 2006	Zum 31.10. 2007
Nur eine Geschäftsführung		1	3	1
Zwei gleichberechtigte Geschäftsführer		4	6	7
Geschäftsführung und Stellvertretung		92	87	89
Rechtsform der ARGEn: Ende 2005 und Ende 2006 (absolut)				
		Zum 31.12. 2005	Zum 31.12. 2006	
Öffentlich-rechtlicher Vertrag		86	84	
Anstalt des öffentlichen Rechts		3	5	
GmbH		6	5	
gGmbH		1	1	
GbR		1	1	
Vorsitz in der Trägerversammlung im Zeitverlauf 2005 bis 2007 (absolut)				
		Zum 31.12. 2005	Zum 31.12. 2006	Zum 31.10. 2007
Zuständige Kommune		55	66	67
Zuständige Agentur für Arbeit		40	29	28
Neutraler Vorsitz		1	1	1
Kein Vorsitz		1	-	1
Entscheidungsmodi in der Trägerversammlung 2006-2007 (absolut)				
		Zum 31.12. 2006	Zum 31.10. 2007	
Generelles Einstimmigkeitsprinzip		36	33	
Einstimmigkeit bei Einzelfragen, sonst Mehrheitsprinzip		21	20	
Generell Mehrheitsprinzip		39	44	

Datenbasis: Erste, zweite und dritte Welle der IAW-SGB II-Organisationserhebungen 2006, 2007 und 2008; Datenauswahl für die Standortstichprobe; Eigene Berechnungen

Bei den zkT dominierte die kommunale Herkunft der Leitungspersonen. Bei den ARGEn kamen die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer fast zu gleichen Teilen aus Kommune und Agentur. Fast durchgängig gaben sich die ARGEn ein Leitungsmodell mit Geschäftsführung und Stellvertretung der Geschäftsführung.

Vor Ort sind die Trägerversammlungen die für die ARGEn relevanten lokalen Steuerungsinstanzen, in denen – als jeweilige Träger – die kommunale Leitungsebene und (für die Seite des Bundes) die zuständigen Agenturen für Arbeit die SGB II-Einrichtungen mittels ausgehandelter Zielvereinbarungen steuern sollen.

In diesen Trägerversammlungen stellte die kommunale Seite im Beobachtungszeitraum mehrheitlich den Vorsitz. Dieses Muster gewann im Zeitverlauf noch stärker an Kontur. Ende 2005 war der kommunale Vorsitz in 55 ARGE-Standorten festzustellen, im Herbst 2007 in 67 Standorten. Zu diesem Zeitpunkt lag noch in 28 Standorten der Vorsitz der Trägerversammlung bei einer Vertretung (in der Regel der Geschäftsführung) der Agentur für Arbeit. Die befragten Expertinnen und Experten verwiesen häufig auf den Umstand, dass der Vorsitz in der Trägerversammlung als Gegengewicht zur Geschäftsführung gebildet sei. Der Vorsitz in der Trägerversammlung liege also bei jenem Partner, der nicht die Geschäftsführung stelle. Dass sich der kommunale Vorsitz in den Trägerversammlungen erhöhte, kann auch als Folge der Rahmenvereinbarung gesehen werden, mit der entsprechende Ausgleiche angeboten worden waren.

Übersicht C.1.1-2: Beiräte und ihre Funktion bei den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung (absolute Zahlen)

	Zugelassene kommunale Träger	Vergleichs-ARGEn	Getrennte Aufgaben-wahrnehmung	Stadt-ARGEn	Kreis-ARGEn
Ja, Beirat mit beratender Funktion	23	30	-	12	6
Beirat, aber Funktion nicht genannt	5	10	-	2	1
Mehrere Beiräte	-	1	-	1	-
Beirat gefordert, aber nicht installiert	-	-	-	-	1
Kein Beirat	9	13	1	3	6
Kein Beirat, aber äquivalente Einrichtung	10	1	1	1	-
Keine Angabe	4	1	4	7	1
Gesamt	51	56	6	26	15

Datenbasis: Qualitative Erhebungen bei 154 SGB-II-Einrichtungen im Herbst/Frühjahr 2006/2007; Experteninterviews mit Geschäftsführungen/Amtsleitungen; Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

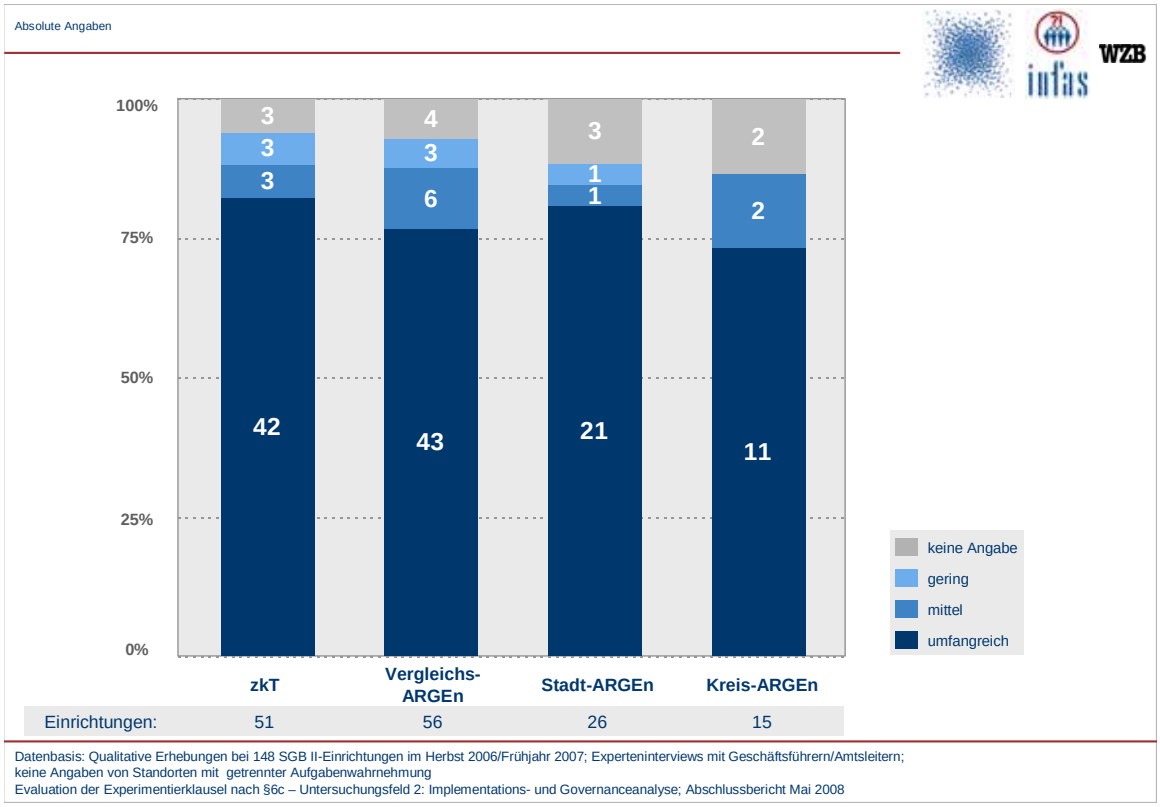
Im Hinblick auf Entscheidungsfindungen galt in Trägerversammlungen nur in einer Minderheit der Fälle ein generelles Einstimmigkeitsprinzip. Ausschlaggebender war das Mehrheitsprinzip (Einstimmigkeitsprinzip nur bei bestimmten Einzelfragen, ansonsten Mehrheitsentscheid oder aber generelles Mehrheitsprinzip). Sofern in Standorten mit Mehrheitsprinzip eine Pattsituation vorlag, blieb die Stimme der oder des Vorsitzenden der Trägerversammlung relevant.

In lokalen Steuerungsstrukturen spielten auch Beiräte eine Rolle. Zwei Drittel der ARGEn und weit über die Hälfte der zkT installierten Beiräte. Diesen Gremien kam zumeist eine beratende Funktion zu. Die Beiräte setzten sich aus politischen Vertretungen (vor allem der Kreistage), aus Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen wie der gewerkschaftlichen und der Arbeitgeberseite, aus Vertretungen von Trägern der Wohlfahrtspflege, der Kammern sowie von Maßnahmeträgern zusammen.

Zusammengenommen stellten sich auf der lokalen Ebene also die Steuerungssysteme der ARGEn insgesamt stärker ausdifferenziert dar als bei den zkT. Bei den zkT waren die lokalen Steuerungsmechanismen schon allein auf die Menge der einbezogenen Akteure weniger vielschichtig.

Innerhalb der SGB II-Einrichtungen forderte insbesondere die Führung der Personalkörper, mit unterschiedlicher Personalzuständigkeit im Hinblick auf Aufsichtsfunktionen, sowie unterschiedlichen dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Bedingungen, permanentes Geschick (vgl. Abschnitt B.1.3.4.4).

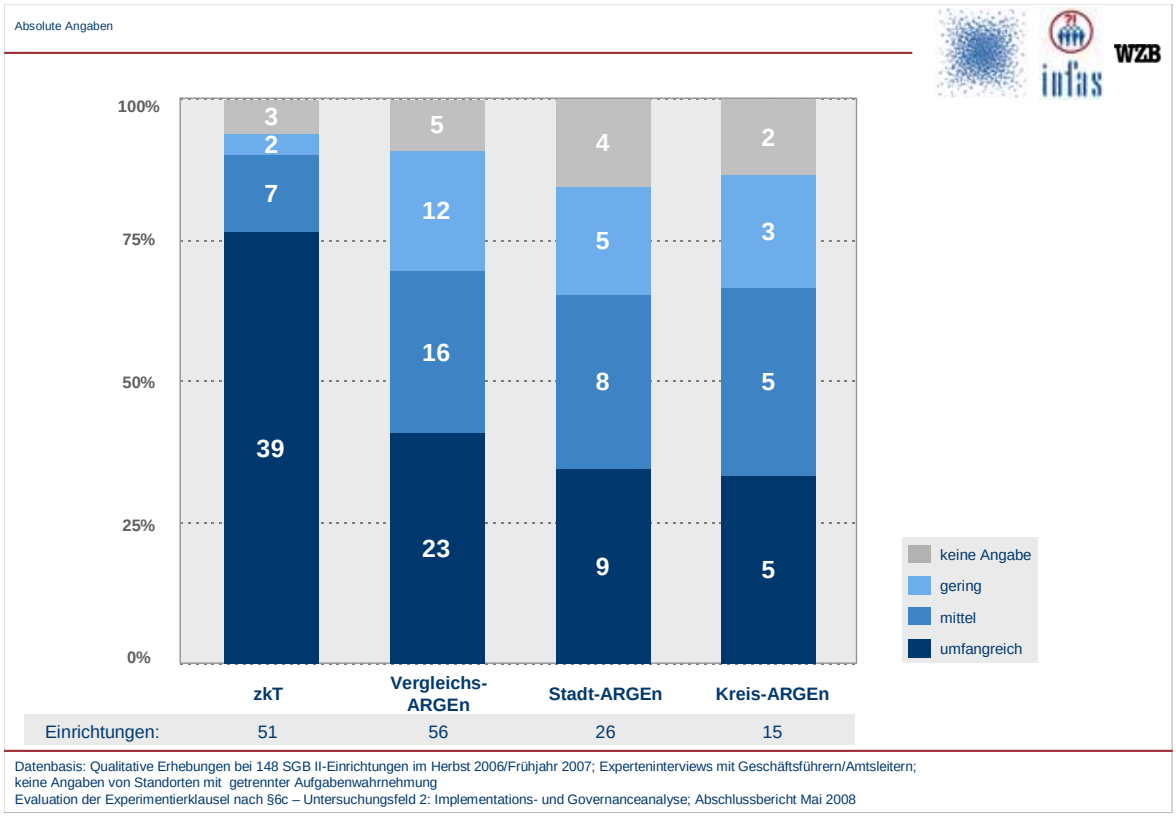
Abbildung C.1.1-1: Möglichkeit zur Ausübung der Fachaufsicht



Eine Fachaufsicht war für die überwiegende Mehrzahl der ARGEn und der zkT gegeben. Bei ARGEn wie auch zkT übten rund vier Fünftel der Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer eine umfassende Fachaufsicht aus. Bei dreizehn der 97 ARGEn und sechs der 51 zkT war

dies hingegen teilweise oder vollständig eingeschränkt. Dies Muster galt unabhängig von der Größe der Einrichtungen (gemessen an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften) und streute auch über die Bundesländer hinweg.

Abbildung C.1.1-2: Möglichkeit zur Ausübung der Dienstaufsicht

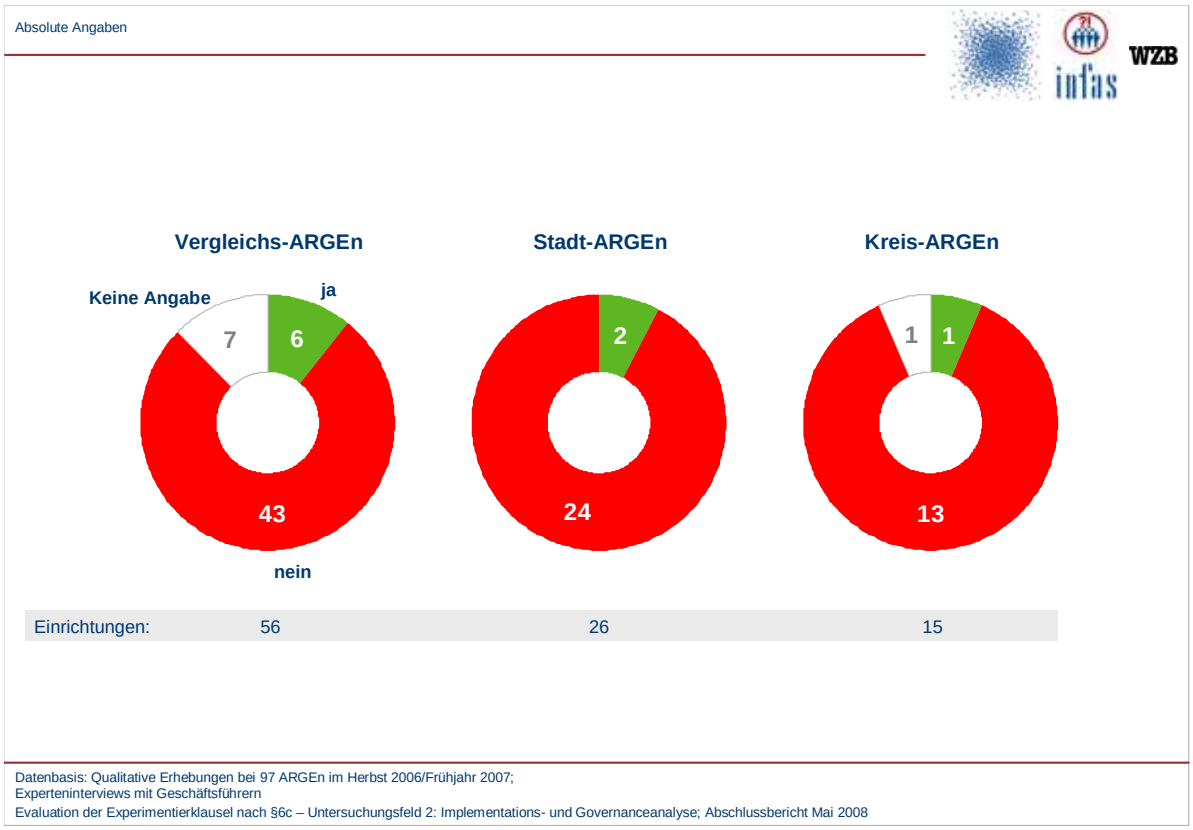


Hinsichtlich der Dienstaufsichtsrechte der Geschäftsführungen und Amtsleitungen ergab sich ein zwischen ARGEn und zkT differentes Bild. Leitungen der zkT verfügten zu drei Vierteln über umfangreiche Möglichkeiten zur Ausübung der Dienstaufsicht. Dagegen attestierten dies nur knapp vier von zehn ARGE-Geschäftsführungen. Ein Fünftel bewertete die eigenen Dienstaufsichtsmöglichkeiten als gering. Kaum Unterschiede bestanden dabei zwischen den unterschiedlichen ARGE-Typen (Vergleichs-ARGEn sowie Stadt- und Kreis-ARGEn).

Eine wesentliche Ursache für eingeschränkte Dienstrechte der meisten ARGEn lag in der Rechtsform. Die öffentlich-rechtlichen ARGE-Verträge beließen die Dienstrechte bei den beiden Trägern einer ARGE. Eine Konsequenz daraus war auch, dass die überwiegende Zahl der ARGEn kein eigenes Personal einstellen durfte.

Unter den obwaltenden personalrechtlichen Zuständigkeiten funktionierten die Personalführungen vielfach deshalb, weil zwischen den Trägern der Wille zur Zusammenarbeit gegeben war. Im Kern blieben jedoch die auch vom Ombudsrat (2007: 8f., 16f.) benannten dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Fragen sowie die schwierige Perspektive für befristet Beschäftigte bestehen.

Abbildung C.1.1-3: Recht eigenes Personal einzustellen bei ARGEn



1.1.3 Steuerungskonflikte bei den ARGEn: „BA-Zentralismus“ und „Dezentralität“

Die Befunde der eingehenden Interviewgespräche im Rahmen der ersten Erhebungswelle des Untersuchungsfeldes 2 wiesen für die ARGEn in ausgeprägter Weise auf Konflikte zwischen überregionalen und lokalen Geltungsansprüchen hin.

Der Hauptgegenstand kritischer Einlassungen war der so genannte „Zentralismus“ der Bundesagentur für Arbeit (BA). Angesprochen waren Einwirkungsmöglichkeiten der BA auf die ARGEn. Nach Auskunft der befragten Expertinnen und Experten entfalteten sich diese entweder vermittelt über die Trägerversammlungen oder auf direktem Wege („Arbeitshilfen“, „verbindliche Empfehlungen“).

Mit dem eigenen Anspruch auf lokale Kompetenz (Position der „Dezentralität“) haben Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten die Trägerversammlungen auch als Konfrontation mit einem „starken Partner“ beschrieben. Gerade bei geschäftspolitischen Schwerpunkten und Zielen setze der Partner häufiger seine Vorstellungen durch. Bundesweite SGB II-Ziele hätten regionale Zielvorstellungen – zum Beispiel Sozialraumorientierungen – zahlreich dominiert.

Abbildung C.1.1-4: Lokale Steuerung im ARGE-Modell: Eine Synopse von Positionen

Basis: Qualitative Erhebungen bei 146 SGB II-Trägern Herbst 2006/Frühjahr 2007 und Dokumentenanalyse; (dabei nicht berücksichtigt 6 Fälle bei getrennter Aufgabenwahrnehmung); Experteninterviews mit Sozialdezernenten und Geschäftsführern
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2:
Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

ARGE-Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer stellten Kooperationen und Zielvereinbarungsprozesse vergleichsweise weniger kritisch dar. Praktische Steuerungsvereinbarungen müssten notwendig auch Kompromisslösungen beinhalten. Mehrheitlich nahmen aber auch die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der ARGEn den Einfluss der BA als eine regulative Praxis wahr. Betont wurde der Stellenwert der „Umsetzungsverantwortung" im Sinne lokaler Steuerungsverantwortung. Die „Gewährleistungsverantwortung" wurde als machtvoll, die Grenzen der „Umsetzungsverantwortung" vielfach als eng gesehen. Eigene Handlungsspielräume und ihre Entscheidungsautonomie beschrieben ARGE-Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer häufiger als eingeengt.[77]

Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten betonten zudem, man sei auf Seiten der Vertragspartner bereits frühzeitig mit gefestigten Organisationsvorstellungen konfrontiert gewesen. Die Kommunen sahen eigene, ursprüngliche Vorstellungen über Organisationsmuster bestehender ARGE-Modelle nicht immer hinreichend repräsentiert. Benannt wurde die „Standardisierung" von Leistungsprozessen. Insbesondere richteten sich Aussagen auf die Kundenbetreuungsformen. Der mangelnde Stellenwert des Konzepts eines ganzheitlichen Fallmanagements („Betreuung aus einer Hand") wurde kritisiert. Eine „Rollentechnik" der Arbeitsverwaltung des Bundes habe Übergewicht erhalten. Besondere Verweise galten dem im Sommer 2007 in allen ARGEn eingeführten SGB II-Betreuungsstufenkonzept.

ARGE-Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer beschrieben die Organisationsentwicklungen der ARGEn hingegen eher als Ausfluss funktional notwendiger Entscheidungen. Stärker als der Begriff „Standardisierung" wurde hier der Aspekt der „Professionalisierung" akzentuiert. Gerade angesichts hoher Zahlen von Bedarfsgemeinschaften könne man den komplexen Leistungsanforderungen vornehmlich durch „bewährte Musterformen" (und ihre SGB II-spezifischen Weiterentwicklungen) gerecht werden.

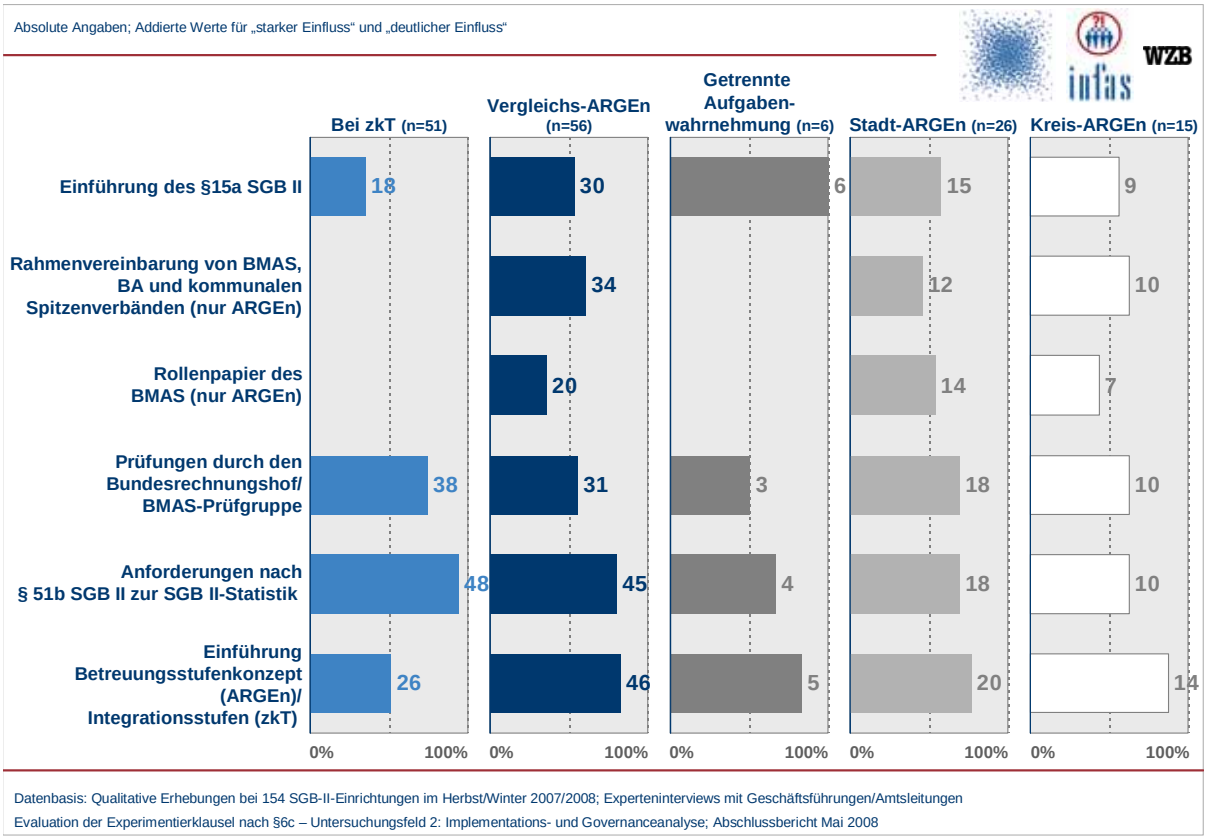
1.1.4 Die Wahrnehmung überregionaler Steuerungselemente im Herbst/Winter 2007/2008

Im Rahmen der zweiten Erhebungswelle in den 154 Standorten wurden Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer bzw. Amtsleitungen – im Herbst/Winter 2007/2008 – erneut zu überregionalen Vorgaben bzw. Steuerungselementen und deren Einfluss auf die Arbeit der SGB II-Einrichtungen befragt.

Thematisch einbezogen wurden der § 15a SGB II (Sofortangebote), die Rahmenvereinbarung von BMAS, BA und kommunalen Spitzenverbänden (nur für ARGEn), das Rollenpapier des BMAS (nur für ARGEn), Prüfungen durch den Bundesrechnungshof bzw. die Prüfgruppe des BMAS, die Anforderungen nach § 51b SGB II zur SGB II-Statistik sowie die Einführung des Betreuungsstufenkonzeptes (im Falle der ARGEn) bzw. von Integrationsstufen (im Falle der zkT).

[77] Auch die detaillierten Befunde der dritten Welle der IAW-SGB II-Organisationserhebung (zum Zeitpunkt Herbst 2007) zeigten, dass dieser Sachverhalt über die Zeit hinweg virulent blieb. Für die Administration vor Ort wurden Entscheidungskompetenzen der SGB II-Leitungsebenen bei zugelassenen kommunalen Trägern durchgängig höher eingeschätzt als bei den ARGEn.

Abbildung C.1.1-5: Einflüsse von überregionalen Vorgaben und Steuerungselementen auf die Arbeit der SGB II-Einrichtungen: Aussagen von Geschäftsführungen/Amtsleitungen im Herbst/Winter 2007/2008



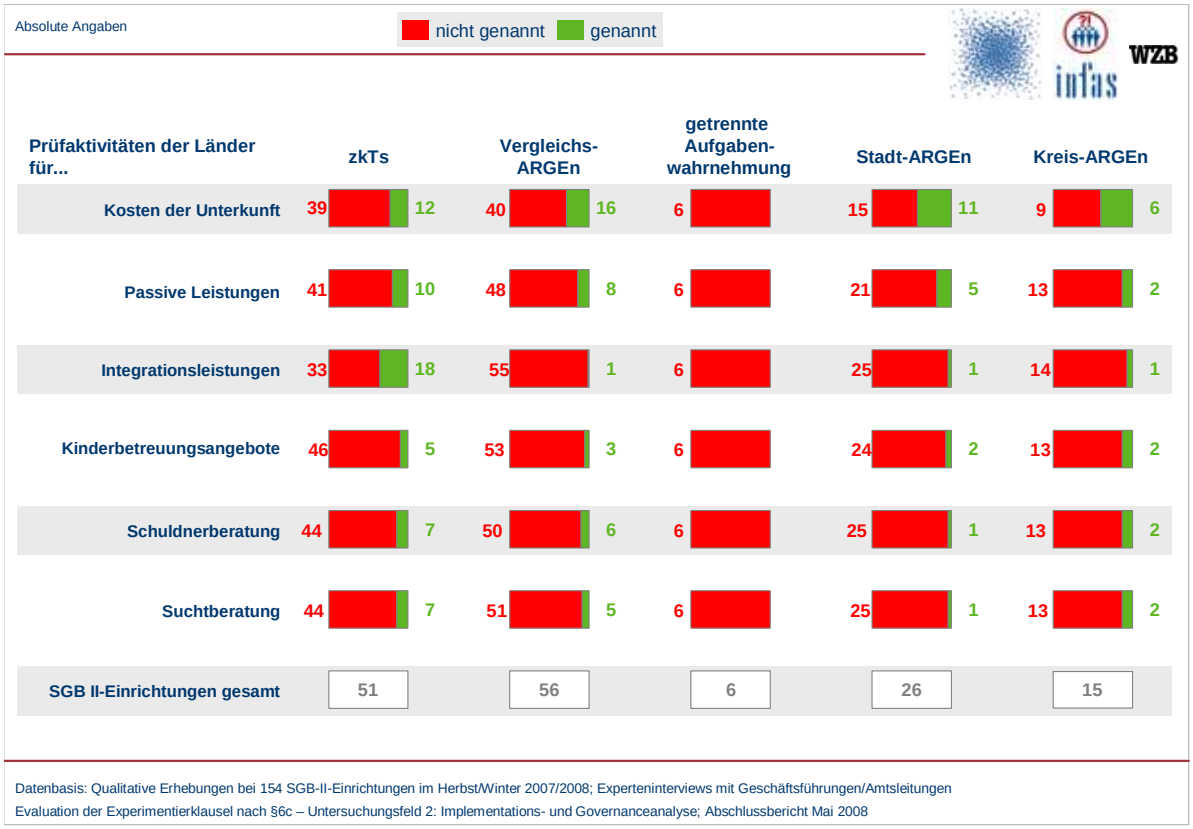
Zwischen zkT und Vergleichs-ARGEn fielen Einschätzungen der Expertinnen und Experten – bei ebenfalls gegebenen Übereinstimmungen – in einigen Aspekten unterschiedlich aus. In hohem Ausmaß thematisierten sowohl Vertreterinnen und Vertreter zkT als auch der Vergleichs-ARGEn den Einfluss von Anforderungen nach § 51b SGB II zur SGB II-Statistik (vgl. Abschnitt B.1.3.4.2). Diese Wahrnehmung richtete sich im gegebenen Zusammenhang weniger auf praktische Nutzbarkeit als auf organisatorische Auswirkungen.[78] Gleichgerichtete Akzente waren auch in Bezug auf Prüfungen durch den Bundesrechnungshof bzw. die Prüfgruppe des BMAS festzustellen (vgl. Abschnitte B.1.3.3.1 und B.1.3.3.3). Stärker als bei zkT wurde bei Vergleichs-ARGEn – und vor allem bei der gAw – die steuernde Wirkung durch die Einführung der Sofortangebote betont (vgl. Abschnitt C.2.1.3.1).[79] Einen sehr deutlichen Einfluss für die konkrete Praxis der ARGEn (und bei der gAw) entfaltete das Betreuungsstufenkonzept (vgl. Abschnitt C.4.1.2). Die Aussagen von ARGE-Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern (aus der ersten Erhebungswelle im Herbst/Frühjahr 2006/2007), dass man bei der Kundenbetreuung mit bewährten Musterformen und SGB II-spezifischen Weiterentwicklungen verfahren solle, wurden mit diesem Befund noch einmal unterstrichen.

[78] Nach den Befunden der zweiten Erhebungswelle hatten zwischen Herbst/Winter 2006/2007 und Herbst/Winter 2007/2008 31 SGB II-Einrichtungen (darunter 7 zkT) eine eigene Controllingstelle erst geschaffen bzw. ihr Controlling stärker in der Organisation verknüpft. 42 SGB II-Einrichtungen haben in diesem Zeitraum ihr Controlling auch personell aufgestockt.

[79] Wo für die ARGEn mit der Einführung des § 15a SGB II *„verbindliche Empfehlungen“* ausgesprochen wurden, hatten diese Empfehlungen bei den Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (i.e. für die Agenturen) den Charakter *„verbindlicher Weisungen“* zur unmittelbaren Umsetzung.

Gemessen am Gewicht, das der Wahrnehmung von Steuerungselementen der Bundesebene zukam, fielen Einflüsse der Länder dagegen zurück.[80] Mögliche Prüfaktivitäten der Länder wurden in der Befragung in Hinsicht auf zentrale Leistungsbereiche thematisiert.

Abbildung C.1.1-6: Bereiche, in denen das Land bei SGB II-Einrichtungen Prüfaktivitäten ausgeführt hat: Aussagen von Geschäftsführungen/Amtsleitungen im Herbst/Winter 2007/2008



Für die Bereiche Passive Leistungen, Integrationsleistungen, Kinderbetreuungsangebote, Schuldnerberatung sowie Suchtberatung gaben die Expertinnen und Experten aller SGB II-Einrichtungen mehrheitlich an, dass prüfende Aktivitäten der Länder kaum relevant gewesen seien. Vergleichsweise am häufigsten prüften Länder zu Kosten der Unterkunft (vgl. hierzu auch Abschnitt B.1.4.2 und dort Übersicht B.1.4-2). Diese Prüfungen erfolgten indes lediglich für 45 SGB II-Einrichtungen (darunter bei 16 Vergleichs-ARGEn, bei 12 zkT sowie – dabei anteilsmäßig etwas stärker – bei 11 Stadt-ARGEn und auch bei 6 Kreis-ARGEn).[81] Mit einem gewissen Schwerpunkt prüften Bundesländer auch für den Bereich Integrationsleistungen, hier vor allem bei zkT (18 Standorte).

Eine Aufschlüsselung der Angaben nach einzelnen Bundesländern wies – mit einer Ausnahme – keine auffälligen Muster auf. Allenfalls ließen sich gewisse Aktivitätsschwerpunkte erkennen.

---

80 Vgl. zum Hintergrund im vorliegenden Bericht auch Abschnitt B.1.4 (Die Rolle der Bundesländer).

81 Allerdings stellte der Bundesrechnungshof im Dezember 2007 dazu fest, dass die „Durchführungshinweise der Länder – soweit vorhanden – uneinheitlich seien“. Vgl. Bericht nach § 99 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizungen nach § 22 Abs. 1 des zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundesrechnungshof, 19. Dezember 2007, S. 13.

Übersicht C.1.1-3: Bereiche, in denen das Land bei SGB II-Einrichtungen Prüfaktivitäten ausgeführt hat: Aussagen von Geschäftsführungen/Amtsleitungen im Herbst/Winter 2007/2008 nach Bundesländern

Absolute Angaben für „Recht- und Fachaufsicht im entsprechenden Bereich genannt"; Mehrfachnennung möglich

Landesprüfung durch SGB II-Einrichtung genannt	Kosten der Unterkunft	Passive Leistungen	Integrations-leistungen	Kinder-betreuungs-angebote	Schuldner-beratung	Sucht-beratung	Anzahl aller SGB II-Einrichtungen im Bundesland
Schleswig-Holstein	-	1	-	-	1	1	**5**
Hamburg	1	-	-	1	1	1	**1**
Niedersachsen	-	-	1	-	-	-	**19**
Bremen	-	1	-	-	-	-	**1**
Nordrhein-Westfalen	3	2	1	3	3	3	**27**
Hessen	5	2	4	1	2	1	**16**
Rheinland-Pfalz	2	-	-	-	1	1	**11**
Baden-Württemberg	6	4	3	-	-	-	**15**
Bayern	6	5	4	3	2	2	**16**
Saarland	-	-	1	-	-	-	**3**
Berlin	5	-	-	-	-	-	**5**
Brandenburg	4	1	2	2	2	2	**8**
Mecklenburg-Vorpommern	2	-	-	-	-	-	**4**
Sachsen	5	6	3	1	2	2	**9**
Sachsen-Anhalt	2	1	-	-	-	-	**9**
Thüringen	4	2	2	1	2	2	**5**
Zahl der Einrichtungen	**45**	**25**	**21**	**12**	**16**	**15**	**154**

Datenbasis: Qualitative Erhebungen bei 154 SGB-II-Einrichtungen im Herbst/Winter 2007/2008; Experteninterviews mit Geschäftsführungen/Amtsleitungen
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Im Rahmen der Stichprobe des Untersuchungsfeldes 2 läßt sich aussagen, dass das Land Berlin alle 5 ARGEn (also sämtliche für das Land in der Stichprobe befindlichen Einrichtungen) zu Kosten der Unterkunft prüfte. Auch waren die Länder Thüringen, Sachsen, Brandenburg, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen etwas aktiver als die übrigen Bundesländer. Dies galt im Hinblick auf Passive Leistungen - auf Basis der Stichprobe - ebenfalls für Sachsen, Bayern und Baden-Württemberg. Im Detail zeigte sich, dass alle genannten Länder diese Prüfungen über die verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung streuten, dass sie bei der Rechts- und Fachaufsicht also kein besonderes Augenmerk auf einen bestimmten Typ von SGB II-Einrichtung lenkten.

Bei jenen 16 Vergleichs-ARGEn, die durch einzelne Länder zu Kosten der Unterkunft geprüft wurden, geschah dies durch Nordrhein-Westfalen (3 Standorte), Hessen (2), Rheinland-Pfalz (1), Baden-Württemberg (3), Bayern (1), Brandenburg (2), Mecklenburg-Vorpommern (1), Sachsen (2) sowie Thüringen (1).

Im Falle der 18 zkT, für welche einzelne Länder eine Rechts- und Fachaufsicht zu Integrationsleistungen wahrnahmen, waren dies Niedersachsen (1 Standort), Nordrhein-Westfalen (1), Hessen (3), Baden-Württemberg (2), Bayern (3), Saarland (1), Brandenburg (2), Sachsen (3) und Thüringen (2).

1.1.5 Zwischenfazit

Die lokalen Steuerungsmuster, unter denen die SGB II-Einrichtungen im Beobachtungszeitraum ihrem Geschäft nachgegangen sind, stellen sich im Falle der ARGEn komplexer dar als

bei zugelassenen kommunalen Trägern. Die Notwendigkeit, institutionelle Regelungen und interessenpolitische Aushandlungen zu treffen, um das operative Geschäft führen zu können, war bei ARGEn ausgeprägter als bei zkT. Die ARGE-Strukturen bargen damit auch mehr Konfliktpotentiale in sich. Bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung sind im Beobachtungszeitraum steuernde Einflüsse des Bundes stärker wahrgenommen worden als solche der Länder. Das Verhältnis zwischen überregionalen und lokalen Ansprüchen blieb dabei im Falle der ARGEn vergleichsweise konfliktärer. Überregionale Vorgaben haben bei den ARGEn auch vernehmliche Auswirkungen auf vielfach als eng beschriebene Handlungsspielräume der Geschäftsführungen gehabt. Gleichzeitig waren auch die dienstrechtlichen Möglichkeiten der ARGE-Geschäftsführungen eingeschränkter. Auf der lokalen Ebene sind die ARGEn insgesamt stärker mit Steuerungsproblemen konfrontiert gewesen als die zkT.

1.2 Zielsteuerung

1.2.1 Fragestellungen und Datenbasis

Zentrale Instrumente für die Steuerung der SGB II-Einrichtungen bilden die Geschäftsziele und die Zielnachhaltung mittels Controlling. Beide Strukturelemente wurden im Rahmen der Implementationsanalyse bei der Stichprobe der 154 SGB II-Einrichtungen untersucht. Im Mittelpunkt stand die Frage, welche vordringlichen Steuerungsziele die zugelassenen kommunalen Träger, die ARGEn und die Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung verfolgen. Gibt es unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung und sind diese möglicherweise durch überregionale Governanceeinflüsse beeinflusst?

Bei der Zielsteuerung anhand von Outputgrößen kommt dem Controlling eine entscheidende Funktion zu. Im Idealfall stellt das Controlling genau die Kennziffern zur Verfügung, die für die Nachsteuerung im laufenden Geschäftsjahr erforderlich sind. Die Implementationsanalyse ist deshalb der Frage nachgegangen, wie das Controlling der Einrichtungen bei den zu vergleichenden Formen der Aufgabenwahrnehmung organisiert ist. Die Frage, ob und in welchem Maße die SGB II-Einrichtungen diese Ziele auch erreichen, ist ein zentraler Gegenstand der Wirkungsanalyse. Diese Bewertung der Effektivität und Effizienz wird vom Untersuchungsfeld 4 der § 6c-Evaluation vorgelegt.

Die empirische Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen zu diesen Fragestellungen bilden die Leitfadeninterviews mit den Geschäftsführungen und den Verantwortlichen für das Controlling, die im Rahmen von zwei Erhebungswellen vor Ort bei der Stichprobe der 154 SGB II-Einrichtungen geführt wurden. Ergänzt und abgeglichen werden die Angaben durch Ergebnisse der standardisierten IAW-SGB II-Organisationserhebungen von Untersuchungsfeld 1.

1.2.2 Zielvereinbarungen und Controlling als Mittel der Steuerung

1.2.2.1 Zielsteuerung in den ARGEn

Spätestens mit den sogenannten Hartz-Reformen und der damit verbundenen Neuausrichtung der BA hat sich in der Arbeitsverwaltung eine Abkehr von der Input-Steuerung hin zu einer Output-Steuerung vollzogen. Die Orientierung an Ergebnisgrößen bildet heute das Rückgrat der Steuerung in der Bundesagentur für Arbeit. Es ist in den Agenturen installiert und wird von daher auch in den SGB II-Bereich hineingetragen (vgl. dazu insbesondere Ochs/iso 2006). Die Agenturen schließen mit der Bundesagentur für Arbeit Zielvereinbarungen ab. Über Zielnachhaltegespräche bewerten dann die Regionaldirektionen den Stand der

Zielerreichung je Agentur und steuern bei Bedarf nach. Auch wenn dieses System noch keineswegs widerspruchsfrei und konsistent funktioniert (WZB/infas 2007: 459 ff.), ist es doch inzwischen ein fester Bestandteil der Steuerungslogik der Bundesagentur für Arbeit (vgl. hierzu Abschnitt B.1.3.4.1).

Für die Arbeitsgemeinschaften nach §44 SGB II ist (nach dem §48 SGB II) eine vergleichbare Steuerungskomponente vorgesehen. Es sollen Zielvereinbarungen zwischen dem BMAS und der BA abgeschlossen werden. Die Einbeziehung der ARGEn erfolgt auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung vom 1. 8. 2005. Der Zielsteuerungsprozess wurde erstmals im Frühjahr 2006 mit der Versendung des SGB II-Planungsbriefes begonnen (BA 2006). Er beschreibt das Verfahren und die Zielwerte für 2006. Die Planungen für das Jahr 2007 hatten im Herbst 2006 gerade erst begonnen, als die erste Erhebungswelle der Implementationsanalyse bei den SGB II-Einrichtungen stattfand. In den Gesprächen zitierten die Gesprächspartner deshalb überwiegend die Zielsetzungen für 2006 und deuteten erste Überlegungen für 2007 an.

Die Zielerreichungsindikatoren wurden 2006 durch die Vereinbarung zwischen BMAS und BA gesetzt und 2007 erstmals mit den ARGEn verhandelt. Das zentrale Controlling der BA liefert den ARGEn die Controllingwerte für die Zielindikatoren. Nach Angaben des BMAS haben die Zielvereinbarung 2006 92 Prozent der ARGEn unterzeichnet und für 2007 waren dies im Januar 2007 sogar 99,2 Prozent (BMAS: Rollenpapier 2007). In den Interviews mit Geschäftsführern und Geschäftsführerinnen der ARGEn wurde entsprechend mit großer Übereinstimmung das Zielbildungsverfahren und die Abstimmung mit der Trägerversammlung beschrieben. Die Bundesziele 2006 wurden nach übereinstimmender Aussage der ARGE-Geschäftsführungen faktisch über die Trägerversammlung – meist ohne größere Modifikationen – übernommen und verabschiedet. Ergänzt wurden die Bundesziele in unterschiedlichem Ausmaß durch lokale Zielgrößen. Dies waren vor allem von den Gesprächspartnern und -partnerinnen selber als „weich" bezeichnete Ziele, wie z.B. die Performance der Einrichtung, die Qualität der Leistungsbearbeitung oder die Qualität der Falldokumentation (z.B. der Eingliederungsvereinbarungen) oder die Pflege des Datenbestandes.

Für 2007 wurden seitens des BMAS die Bundesziele „Erhöhung der Anzahl der Integrationen“, „Reduzierung der passiven Leistungen“ sowie „Verkürzung der Bearbeitungsdauer“ gesetzt. Die ARGEn und die gAw reagierten nach eigenen Angaben relativ gleichartig auf diese Vorgaben:

- Die Verbesserung der Integrationszahlen wurde nach übereinstimmender Aussage nahezu aller SGB II-Einrichtungen durch eine Veränderung des Maßnahmeangebots und durch die Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen angestrebt. Rund zwei Drittel der ARGEn hat überdies mit einer Verstärkung der personellen Ressourcen reagiert und jeweils vier von zehn SGB II-Einrichtungen haben die Leistungsprozesse optimiert, Zielvereinbarungen mit den Teams und mit den beauftragten Dritten geschlossen.
- Die Reduzierung der passiven Leistungen sowie die Verkürzung der Bearbeitungsdauer versuchten die Einrichtungen vor allem durch die Optimierung der Leistungsprozesse zu erzielen.
- Darüber hinaus versuchte rund die Hälfte der ARGEn die Reduzierung der passiven Leistungen durch ein verändertes Maßnahmeangebot und durch die Fokussierung auf bestimmte Zielgruppen umzusetzen.

Nahezu alle ARGEn sowie die Standorte mit gAw richteten ihr Controlling auf diese Ziele aus.

1.2.2.2 Zielsteuerung bei den zugelassenen kommunalen Trägern

Die zugelassenen kommunalen Träger sind am beschriebenen Zielvereinbarungsprozess mit dem Bund nicht beteiligt. Der verfassungsrechtliche Rahmen schließt unmittelbare Vereinbarungen zwischen Bund und Kommunen aus. Gleichwohl sind den zkT eine Reihe von Berichtspflichten auferlegt. So müssen sie einmalig bzw. fortlaufend zur Verfügung stellen (vgl. zum Folgenden Reis, Kolbe und Reinmüller 2007:48):

- das Konzept gemäß Antrag auf Zulassung nach § 6a SGB II,
- eine Darstellung des internen Verwaltungs- und Kontrollsystems,
- einen Eingliederungs- und Mitarbeiterbericht,
- einen Stellenplan mit Stellenbewertung,
- eine Schlussrechnung der Eingliederungsmaßnahmen zum Jahresende,
- einen Erfahrungsbericht über die Implementation des SGB II.

Diese Informationen dienen in erster Linie der Überwachung der Mittelverwendung und sind insofern nicht mit den Zielvereinbarungen nach § 48 SGB II vergleichbar. Für die zkT gibt es kein funktionales Äquivalent zum Instrument der überregionalen politischen Steuerung.

Die Steuerung erfolgt vielmehr auf lokaler Ebene. In der Stichprobe der 51 zkT hatten Ende des Jahres 2007 27 Amtsleiterinnen und Amtsleiter eine Zielvereinbarung mit ihrer Verwaltungsspitze bzw. mit der kommunalen politischen Vertretung geschlossen.

Die Leitfadeninterviews der zweiten Erhebungswelle zeigen dabei, dass in der Hälfte dieser Fälle Ziele für die Integration in den Arbeitsmarkt bzw. in Berufsausbildung vereinbart wurden. Ziele zu bestimmten Zielgruppen und zur Optimierung von Prozessläufen (Qualitätsziele) wurden jeweils bei gut einem Viertel dieser Vereinbarungen geregelt. In einem Drittel der Vereinbarungen sind wirtschaftliche Ziele und der Maßnahmeeinsatz festgelegt.

Auf diese Ziele reagieren die zkT, die eine Vereinbarung geschlossen haben, ganz ähnlich wie die ARGEn auf die Bundesziele. Die überwiegende Mehrheit fokussiert nach eigenem Bekunden bestimmte Zielgruppen und verändert das Maßnahmeangebot. Die Optimierung der Prozesse sowie der Abschluss von Zielvereinbarungen mit Teams und beauftragten Maßnahmeträgern werden von zwei Drittel dieser zkT angegeben.

Die Ausführungen zeigen, dass die Zielsteuerung für die zkT, die ARGEn und die gAw zwar unterschiedlich verankert ist, die Zielorientierungen und auch die Reaktionen darauf sind bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung allerdings recht ähnlich sind. Diese unterschiedliche Ausrichtung der SGB II-Einrichtungen einerseits und die relativ gleichartige Reaktion auf diese Ziele spiegelt sich in den konkreten Geschäftszielen der Einrichtungen, der Organisation des Controllings, den Controllinginhalten, der Datenbasis und zum Teil auch bei der Nutzung von Controlling-ergebnissen für die Steuerung wider.

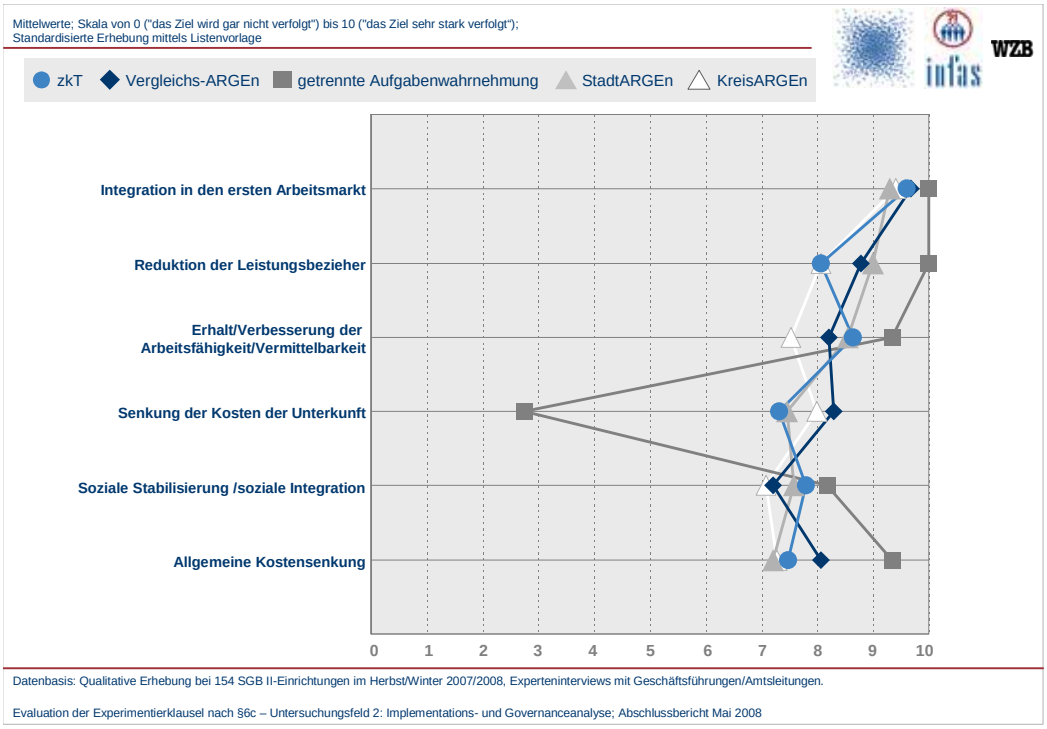
1.2.3 Geschäftspolitische Ziele

Bereits die 2006/2007 durchgeführte erste Erhebung belegte einen hohen Konsens der SGB II-Einrichtungen über die geschäftspolitische Zielausrichtung des SGB II. Auf eine ungestützte, offene Frage stellten drei Viertel der Amtsleitungen bzw. Geschäftsführungen der zugelassenen kommunalen Träger die Integrationsleistungen in den ersten Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt. Darin stimmten sie mit neun von zehn ARGEn überein. Über die fürsorgepolitische Ausrichtung gingen die Vorstellungen der verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung allerdings etwas auseinander. Soziale Absicherung und Wiedererlangung von Ar-

beitsfähigkeit hatten Ende 2006 für die zkT ein etwas höheres Gewicht. Auch bei der Kostenorientierung waren Kulturunterschiede zwischen den beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung greifbar. Die zkT betonten zu rund einem Drittel das Ziel Abbau der Leistungsempfängerzahlen. Das Argument fiel etwa doppelt so häufig wie bei den Arbeitsgemeinschaften. Die Ausführungen der ARGEn hoben dafür stärker auf eine allgemeine Kostensenkung und die Senkung der Kosten der Unterkunft ab.

In der zweiten Erhebungswelle 2007/2008 wurde die Zielausrichtung erneut erhoben. Mit dem Ziel der größeren Vergleichbarkeit wurden dieses Mal die geschäftspolitischen Ziele standardisiert gemessen. Anders als bei spontanen Antworten, die oft durch die kulturellen und sozialen Leitbilder der Verwaltungen mit unterschiedlichen Traditionen geprägt sind, bestand nun die Möglichkeit, anhand einer Listenvorlage jedes Ziel einzeln zu gewichten. Die Ergebnisse zeigen, dass die geschäftspolitische Zielausrichtung aller Formen der Aufgabenwahrnehmung sehr viel homogener ist, als die ungestützten Verlautbarungen zunächst nahe legten. Insbesondere die unmittelbar für den Vergleich herangezogenen Vergleichs-ARGEn bewerten die Zielsetzungen sehr ähnlich wie die zkT (vgl. Abb. C.1.2-1).

Abbildung C.1.2-1: Geschäftspolitische Zielsetzungen der SGB II-Einrichtungen



Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist das vordringliche Ziel nahezu aller SGB II-Einrichtungen. Auch die anderen abgefragten Ziele rangieren hoch auf der Bedeutungsskala. Der Verringerung der Leistungsbezieherbestände, dem Erhalt bzw. der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, der Senkung der Kosten der Unterkunft, der sozialen Stabilisierung der Hilfebedürftigen sowie der allgemeinen Kostensenkung werden hohe Priorität eingeräumt.

Bemerkenswert sind einige Unterschiede zu den Standorten mit gAw, für die der vorliegende Befund hier die Perspektive der Agenturseite widerspiegelt. Diese sechs Einrichtungen messen der Marktintegration, der Verringerung des Bestandes an Leistungsbeziehern, der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie ganz allgemein der Kostensenkung ein ganz hohes Gewicht bei. Dieser Befund auf der Basis von nur sechs gAw bestätigte sich allerdings

auch im Rahmen eines Workshops mit neun weiteren Standorten mit einer gAw. Die geringe Priorisierung der KdU ist den rechtlichen Zuständigkeiten der Akteure geschuldet. Als kommunale Angelegenheit bilden die Kosten der Unterkunft für die Agenturen mit gAw keine verbindliche Zielgröße durch bundesseitige Vorgaben durch BMAS und BA. Entsprechend obliegt es den lokalen Akteuren vor Ort, sich auf die Verfolgung dieser Zielsetzung zu verständigen.

Die dargelegten Prioritätensetzungen bei den geschäftspolitischen Zielen der SGB II-Einrichtungen geben keinen Hinweis auf überregionale Governance-Einflüsse durch die Länderministerien. Die Angaben der SGB II-Einrichtungen weisen für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung keine signifikanten Unterschiede zwischen den Bundesländern auf. Auch die Frage, ob die Ausübung von Fach- und Rechtsaufsicht durch die Bundesländer (vgl. Abschnitt B.1.4) einen Einfluss auf die Zielverfolgung der SGB II-Einrichtungen hat, muss verneint werden. Es wurde auch explizit danach gefragt, wie sehr sich die SGB II-Einrichtungen durch die arbeitsmarktpolitischen Programme ihres Bundeslandes festgelegt sehen. Über alle Formen der Aufgabenwahrnehmung hinweg bejahen dies nur elf der 154 untersuchten Einrichtungen.

1.2.4 Die Organisation des Controllings

Im SGB II ist das Controlling heute für die meisten Einrichtungen unbestritten ein wesentlicher Bestandteil des Steuerungsprozesses, in dem die Erreichung der gesetzten Ziele, die Qualität der internen Leistungsprozesse wie auch die Qualität der von Externen erbrachten Leistungsprozesse zeitnah abgebildet werden. Das Controlling stellt im Idealfall Ergebnisse bereit, die zum Steuern einer komplexen, arbeitsteiligen Organisation erforderlich sind. Die ausführlichen Interviews mit Führungskräften in den untersuchten Standorten zeigen, dass sich innerhalb des Untersuchungszeitraums der Implementationsanalyse in diesem Bereich der Führung und Steuerung enorme Fortschritte vollzogen haben.

Die meisten Einrichtungen hatten sich bereits Ende 2006 eine eigene Zuständigkeit für Controlling geschaffen. Nur wenige zkT und Vergleichs-ARGEn hatten im Winter 2006/2007 überhaupt kein eigenes Controlling bzw. beschränkten sich auf reines Finanzcontrolling.[82] Dagegen hatte knapp die Hälfte der zkT und der ARGEn einen eigenen Bereich bzw. eine Stabsstelle aufgebaut, und gut ein Fünftel hatte eine Controllingfunktion bei der Geschäftsführung oder den Bereichsleitungen angesiedelt. Insbesondere das Controlling der ARGEn stand bereits damals in einem engen Austausch zum Controlling der Agenturen. Drei Viertel der untersuchten ARGEn berichteten davon, dass sie die Daten und Controllingberichte der Bundesagentur nutzen, und rund ein Viertel verwies auf eine personelle Unterstützung z.B. durch die Führungsunterstützung der Agentur. Die befragten Führungskräfte an Standorten mit gAw verwiesen darauf, dass das SGB II-Controlling unmittelbar an das Controlling der Agentur angebunden sei.

Im Herbst/Winter 2006/2007 verwiesen die Führungskräfte der ARGEn noch nachdrücklich auf die Grenzen der Verwertbarkeit der BA-Controllingberichte. Sie enthielten noch nicht die erforderliche Differenzierung der Daten für Geschäftsstellen und Teams. Außerdem kamen sie zu dem Zeitpunkt noch zu spät, um sie für die aktuelle Steuerung zu nutzen.[83]

---

[82] Einige ARGE-Geschäftsführungen begründeten das Fehlen einer Controllingstelle damit, dass dies im ARGE-Konzept der BA nicht vorgesehen war und daher die Personalmittel für eine entsprechende Stelle fehlten.

[83] In Fachverfahren werden Daten aus A2LL und VerBIS abgezogen und zentral in der Bundesagentur ausgewertet. Die ARGEn hatten Ende 2006 nur unzureichende Möglichkeiten, die für ihren Standort relevanten Daten selbständig auszuwerten. Vor allem die Leistungssoftware A2LL bot keine ausreichenden Auswertungs-

Die zkT zeigten sich Ende 2006 vergleichsweise zufriedener mit ihrer verfügbaren Datenbasis. Sie sahen sich eher in der Lage, mit den dezentralen Software-Lösungen eigene Auswertungen des Datenbestands vorzunehmen und für Steuerungszwecke einzusetzen. Die zkT arrangierten sich offensichtlich stärker mit eigenen Erhebungen und Auszählungen als Datenbasis für die Steuerung. Ein Zehntel der zkT hatte Controllingaufgaben an eine andere kommunale Stelle oder ein Planungsbüro ausgelagert. Bei gut einem Fünftel der zkT war das Controlling an die kommunale Controllingstelle des Kreises und bei jedem zehnten dieser Träger an das Controlling des Rechnungsprüfungsamts angebunden. Allerdings wiesen auch die kommunalen Controllerinnen und Controller auf Schwierigkeiten hin, die Daten der unterschiedlichen Softwaresysteme für Leistung und Vermittlung für Controllingzwecke verfügbar zu machen. Insbesondere der Datenaustausch mit der Bundesagentur für Arbeit für die Zwecke der Statistik wurde problematisiert.[84]

Im Laufe eines Jahres, das zwischen den beiden Erhebungen bei den 154 SGB II-Einrichtungen liegt, hat sich das Controlling quantitativ und qualitativ deutlich weiterentwickelt. 86 Prozent der untersuchten Einrichtungen haben zwischenzeitlich Veränderungen daran vorgenommen. Rund die Hälfte der lokalen Einrichtungen hat die personelle Ausstattung verbessert. Unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung haben gut vier von zehn SGB II-Einrichtungen das Controllingkonzept bzw. die Aufgabenzuschnitte verändert und den Controllingbereich gestärkt. Ein Viertel hat die organisatorische Ansiedelung vor allem dahingehend verändert, dass der Controllingbereich als Stabsstelle unmittelbar zur Unterstützung der Führung tätig ist. Rund die Hälfte der zkT und drei Viertel der ARGEn stellen fest, dass sich die Datengrundlage wesentlich verbessert hat. Die Führungskräfte der ARGEn heben hervor, dass nun die erforderlichen differenzierten Daten für die Steuerung von Geschäftsstellen und Teams zur Verfügung stehen bzw. mittels des sogenannten „operativen Datensatzes“ selber ausgewertet werden können. Zusammengenommen ergibt sich daraus das Bild einer deutlich verbesserten Ausstattung des Controllings. Es hat bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung eine Institutionalisierung des Controllings und der datenbasierten Steuerung Raum gegriffen.

1.2.5 Inhalte und Datenbasis des Controllings

Die Inhalte des Controllings orientieren sich erwartungsgemäß an den operativen Zielen der Einrichtungen. Bei der Ersterhebung im Herbst/Winter 2006/2007 verwiesen die Führungskräfte der ARGEn und der Agenturen bei gAw vor allem auf die Integrationsziffern sowie die Indikatoren für die Bundesziele. In der Rangliste der Controllingindikatoren folgten sodann

möglichkeiten. Von den ARGE-Führungskräften und Controllern wurde vor allem kritisiert, dass ihnen keine auf die Teamebene bezogenen Daten aus dem Leistungsprozess vorliegen und der zentral von der Bundesagentur für Arbeit für alle SGB II-Träger erstellte Controllingbericht für eine effektive Steuerung der Organisation nicht zeitnah genug vorlag. Auch bestanden durchaus Zweifel an der Validität dieser Controllingberichte. Die Führungskräfte verwiesen deshalb Ende 2006 auf die Dissonanz bezüglich der strikt formulierten „Gewährleistungsverantwortung“ der Bundesagentur für Arbeit, die sich an zentral-uniformen Steuerungs- und Controllingprozessen orientiert und den in ARGEn unzureichenden Controllingmöglichkeiten.

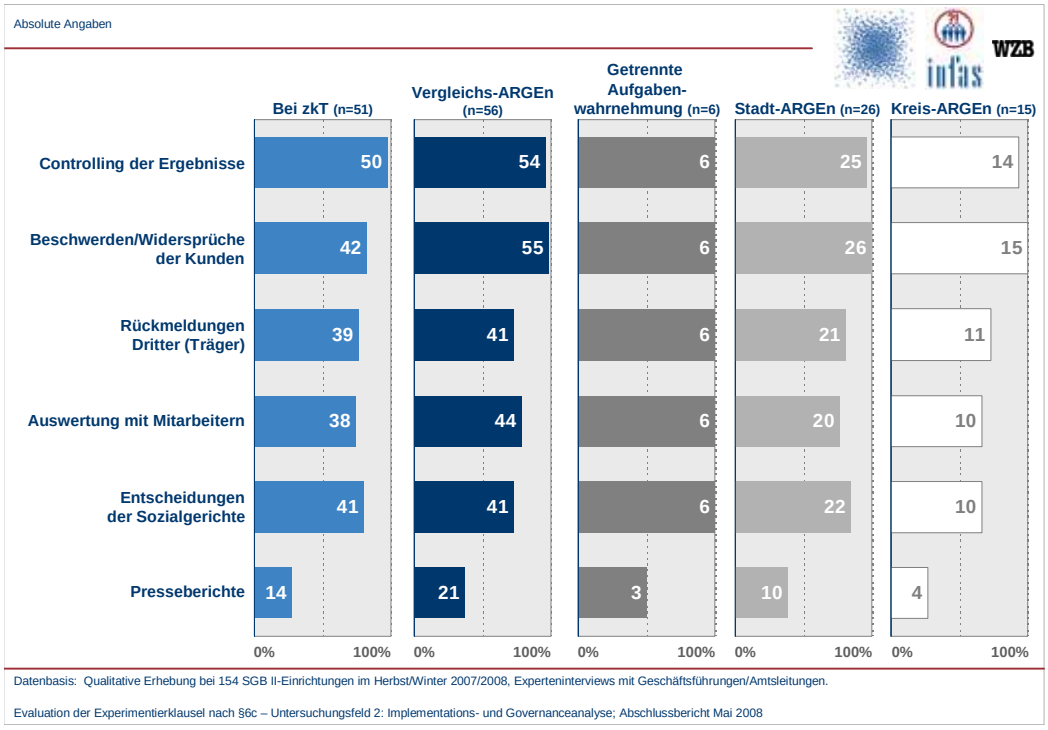
[84] Die Vertreter der kommunalen Einrichtungen wiesen auf die damals noch großen Dissonanzen zwischen den eigenen Statistiken und der SGB II-Statistik hin. Die zkT halten die Daten, die sie für Zwecke der Statistik an die BA liefern, oft für wenig nützlich für das operative Geschäft. Die Zahlen, die an die BA gemeldet werden, erkenne man später in der offiziellen Statistik und bei Rückmeldung nicht wieder. Die zuständigen Statistiker der BA dagegen konstatierten lange Zeit große Datenlücken bei der Zulieferung von kommunalen Daten für Zwecke der SGB II-Statistik. So haben z.B. im November 2006 62 der 69 zugelassenen kommunalen Träger Daten mittels XSozial an die BA geliefert. Davon waren 59 auswertbar und 46 davon waren nach Bewertung der BA extern plausibel (Korn 2006).

die Kosten der Integration, die Maßnahmekosten, die zeitnahe Bearbeitung von Anträgen sowie die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen.

Von den zugelassenen kommunalen Trägern wurden deutlich weniger Eckdaten genannt, die regelmäßig über Controlling erfasst werden. Wie bei den ARGEn stehen ebenfalls die Integrationsziffern ganz oben auf der Liste der Indikatoren. Die übrigen Nennungen streuen breiter über unterschiedliche Eckwerte. Eine Fülle von Einzelnennungen bezieht sich weniger auf klassische Zielindikatoren, als auf interne Prozessoptimierungen (z.B. Optimierung der Widerspruchsstelle, Verbesserung der Schnittstellen zwischen Leistung und Fallmanagement).

Bei der Wiederholungsbefragung Ende 2007/Anfang 2008 wurde erneut der Stellenwert von Controlling für die Steuerung der Einrichtung wie auch für die Teams bzw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfragt. Unter mehreren potenziellen Informationsquellen genießt das Ergebniscontrolling in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung oberste Priorität (vgl. Abb. C.1.2-2). Mit nur geringen Unterschieden bilden Kundenbeschwerden und Widersprüche die zweitwichtigste Quelle, aus der die Führungskräfte Hinweise gewinnen, ob gute Arbeit in der Organisation geleistet wird. Alle ARGEn und auch die gAw messen dem Beschwerdemanagement noch mehr Gewicht bei als die zkT. Rückmeldungen von beauftragten Dritten, Auswertungsgespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie die Entscheidungen der Sozialgerichte werden in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung als wichtige Quelle bewertet.

Abbildung C.1.2-2: Zentrale Steuerungsinformationen aus der Sicht der Amtsleitungen/Geschäftsführungen

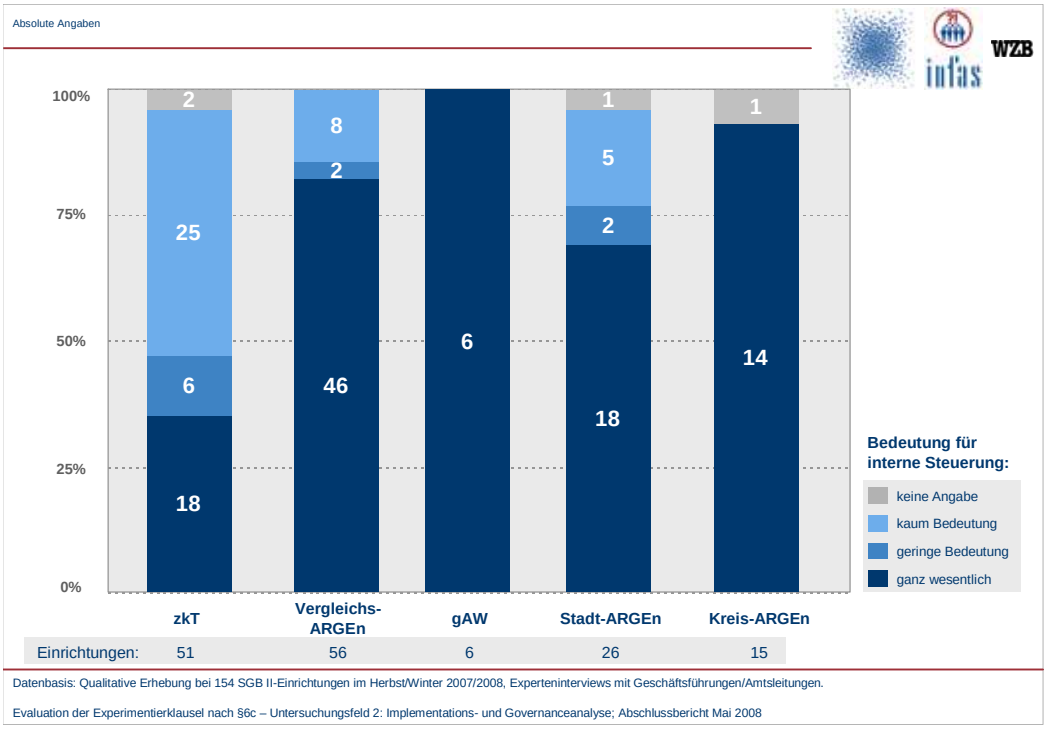


Die ebenfalls befragten Verantwortlichen für das Controlling und den Bereich Fallmanagement bzw. Integration zeichnen ein ähnliches Bild. Übereinstimmend messen sie der Auswertung von Rückmeldungen aus den Teams und den Bereichen der Organisation ein sehr hohes Gewicht bei. Offensichtlich bereiten diese Prozessverantwortlichen die in den operativen Stellen gewonnenen Erfahrungen unmittelbar für die Steuerung der Organisation auf und

nutzen sie für die Zwecke der Steuerung. Zwischen den zkT und den übrigen Formen der Aufgabenwahrnehmung gibt es nur minimale, meist nicht signifikante Unterschiede.

Welchen Nutzen hat Ende 2007/Anfang 2008 das Controllingsystem der BA für die ARGEn und gAw? Und welchen Nutzen ziehen die zkT aus den BA-Auswertungen der Datenlieferungen zur Statistik nach § 51b SGB II für die Zwecke der Steuerung? Die Antworten darauf fallen ganz eindeutig aus (vgl. Abb. C.1.2-3). Für die ARGEn sind die Controllingergebnisse und -daten der BA von zentraler Bedeutung für die Organisationssteuerung. Nur wenige Vergleichs- und Stadt-ARGEn messen dem eine geringere oder keine Bedeutung bei. Für Führungskräfte aus den Agenturen bei gAw bildet das BA-Controlling erwartungsgemäß sogar das zentrale Steuerungsinstrument.

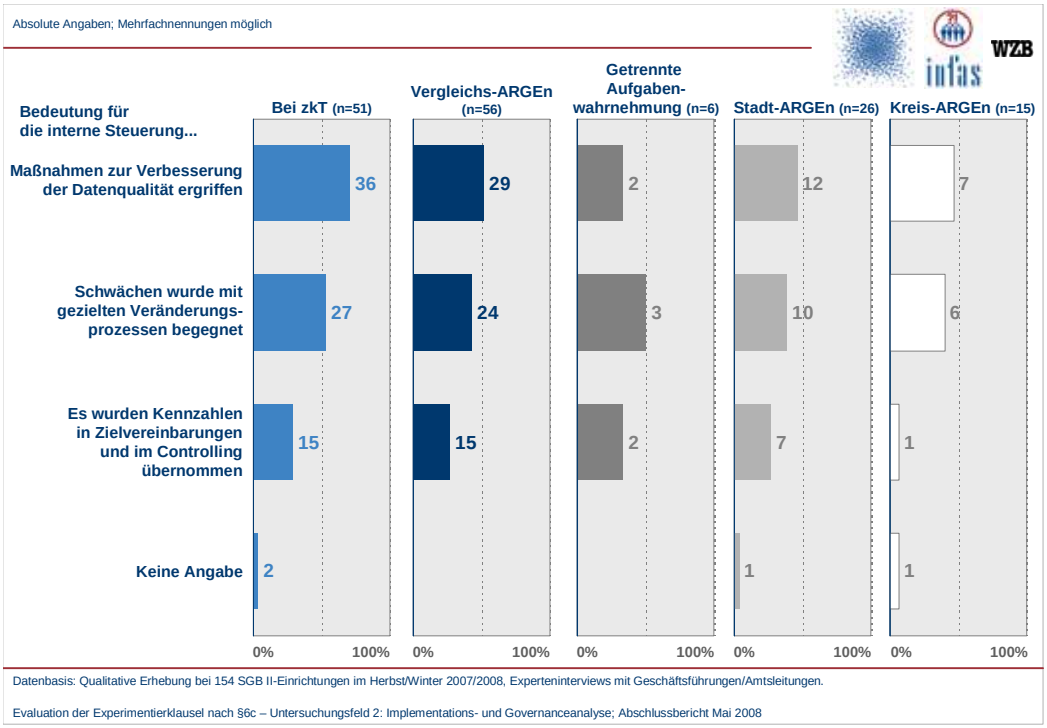
Abbildung C.1.2-3: Bedeutung des BA-Controllings (ARGEn) / der BA-Statistik (zkT) für die interne Steuerung der Einrichtung



Die zkT messen den Auswertungen der BA-Statistik wesentlich seltener eine Bedeutung bei. Nur gut ein Drittel bewertet diese Auswertungen als ganz wesentlich, jeder neunte kommunale Träger misst ihnen zumindest eine untergeordnete Bedeutung bei. Allerdings ziehen die zkT nach eigenen Angaben aber offensichtlich Nutzen aus den interregionalen Kennziffernvergleichen, die ebenfalls von der BA kommen (vgl. Abb. C.1.2-4). Zwei Drittel der zkT haben Maßnahmen zur Verbesserung der Datenqualität ergriffen, gut die Hälfte hat eigene Schwächen erkannt und behoben. Darüber hinaus sind die meisten zkT auch in Ringvergleichen organisiert, sei es auf der Landesebene oder in bundesweiten Arbeitsgruppen wie etwa dem Vergleichszirkel (vgl. dazu Abschnitt B.1.5.3).

Für die ARGEn und die gAw besteht eine Vergleichsmöglichkeit im Rahmen von Vergleichsclustern, die von der Bundesagentur für Arbeit vorgelegt werden. Die Bedeutung für die Verbesserung der eigenen Arbeit ist für diese Einrichtungen vergleichbar zu den Vergleichsringen der zkT.

Abbildung C.1.2-4: Bedeutung des interregionalen Kennziffernvergleichs für die interne Steuerung der Einrichtung



1.2.6 Interne Zielvereinbarungen und Rückmeldung an die Teams und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Die Ergebnisse des Controllings fließen auf mehreren Wegen an die operativ tätigen Teams zurück. In erster Linie bilden Dienstbesprechungen das zentrale Medium dafür. Neun von zehn SGB II-Einrichtungen führen auch Einzelgespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, und acht von zehn Einrichtungen geben schriftliche Berichte an die Teams weiter. Zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung unterscheidet sich diese Praxis nur marginal.

Leichte Unterschiede gibt es lediglich bei der Durchführung von speziellen Auswertungssitzungen. Diese Praxis wird von gut der Hälfte der zkT und zwei Drittel der Stadt-ARGEn gehandhabt. Demgegenüber verfahren nach eigenem Bekunden nur vier von zehn unmittelbaren Vergleichs-ARGEn entsprechend. Kreis-ARGEn und gAw führen jeweils zur Hälfte entsprechende Auswertungsbesprechungen durch.

Übersicht C.1.2-1: Abschluss von internen Zielvereinbarungen

abs. **(%)**	**ZkT** (n=51)	**Vergleichs-ARGEn** (n=56)	**gAw** (n=6)	**Kreis-ARGEn** (n=26)	**Stadt-ARGEn** (n=15)
Zielvereinbarungen getroffen mit.....					
Bereichen	24 (47%)	18 (32%)	5 (83%)	4 (27%)	11 (42%)
Teams	29 (57%)	26 (46%)	3 (50%)	4 (27%)	13 (50%)
Nichts davon, keine Zielvereinbarungen	13 (26%)	22 (39%)	-	8 (53%)	10 (39%)

Ein Teil der SGB II-Einrichtungen hat die Bereiche bzw. Teams durch interne Zielvereinbarungen in die Zielsteuerung der SGB II-Einrichtung einbezogen. So berichtet die Hälfte der zkT, dass sie Ziele mit den Fachbereichen im Hause geregelt haben. Mehr als die Hälfte hat eine Zielvereinbarung mit Teams geschlossen (vgl. Übersicht C.1.2-1).

Bei den ARGEn zeichnet sich in der Tendenz ein ähnliches Bild ab, wenn auch auf einem etwas niedrigeren Niveau. Eine bemerkenswerte Ausnahme bilden nur die Kreis-ARGEn. Von diesen hat nur ein Viertel entsprechende Vereinbarungen mit den Bereichen und Teams getroffen. Vermutlich ist dies der besonders komplizierten Organisation mit mehreren Geschäftsstellen, mehreren kreisangehörigen Gemeinden und einer Vielzahl von Arbeitgebern geschuldet.

Von den ARGEn heben sich auch die gAw deutlich ab. Mit einer Ausnahme berichten sie alle, dass die Bereiche durch Zielvereinbarungen eingebunden sind. Drei der sechs befragten Einrichtungen haben Teams vertraglich verpflichtet.

1.2.7 Zwischenfazit

Bei der Zielsteuerung und dem Controlling wurden deutliche Unterschiede zwischen den ARGEn und gAw einerseits und den zugelassenen kommunalen Trägern andererseits vorgefunden. Die Arbeitsgemeinschaften und Agenturen haben die Bundesziele über die Trägerversammlungen lokal installiert, oftmals noch angereichert durch „weiche“ Prozessziele. Das Controlling erfolgt mittels der zentral durch die BA bereit gestellten Controllingberichte. Diese haben zwischenzeitlich auch einen Differenzierungsgrad und eine zeitliche Nähe, die den Geschäftsführungen das Steuern ihrer Einrichtungen erlaubt. Neben der Auswertung des Beschwerdemanagements bilden sie deshalb heute eine zentrale Quelle für die lokale Steuerung.

Bei den zkT gibt es kein zentrales Zielsteuerungsverfahren. Das Controlling findet bei der Kommune oder innerhalb der SGB II-Einrichtung statt. Die Controllingindikatoren streuen breiter als bei den ARGEn. Das Controlling hat neben der Auswertung von Beschwerden und Sozialgerichtsurteilen einen zentralen Stellenwert für die Steuerung der Einrichtungen. Die SGB II-Statistik hat für die Steuerung weniger Relevanz als die interregionalen Kennziffern im Rahmen von Vergleichsringen.

In den geschäftspolitischen Zielsetzungen stimmen die Einrichtungen der unterschiedlichen Trägerformen weitgehend überein. Die unterschiedlichen Traditionen von Sozial- und Arbeitsverwaltung deuten sich nur in leicht unterschiedlichen Akzentsetzungen an. Die deutlichsten Unterschiede wurden zu den gAw beobachtet. Diese betonen die Ziele „Reduktion der Leistungsbezieher", „Verbesserung der Vermittelbarkeit" und „allgemeine Kostensenkung" noch stärker als alle anderen Einrichtungen.

1.3 Personaleinsatz, Aufgabenprofile und Erfahrungen von Fachkräften im SGB II-Bereich

1.3.1 Fragestel/ungen und Datenbasis

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit der Personalsituation in den SGB II-Einrichtungen und betrachtet hierzu Unterschiede in der dienstrechtlichen Zugehörigkeit des Personals, der Befristungssituation, der Personalfluktuation sowie beim Anteil weiblichen Personals in den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Im Anschluss werden die Aufgabenprofile der Fachkräfte aus den Bereichen Aktivierung/Vermittlung und Leistungsgewährung sowie verschiedenen Aspekte ihrer Arbeitsbedingungen aus der Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SGB II-Einrichtungen darstellt. Abschließend werden Qualifizierungsbedarfe, die aus Sicht der Geschäftsführungen und Leitungen in den verschiedenen Bereichen der Einrichtungen bestehen, näher betrachtet.

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beruhen zum überwiegenden Teil auf einer schriftlichen Befragung von insgesamt 5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, die im Frühsommer 2007 bei 154 SGB II-Einrichtungen durchgeführt wurde. Dies ist eine überaus gute Datenbasis für die Darstellung der Umsetzung des SGB II aus Sicht der Beschäftigten. Die Darstellungen zur dienstrechtlichen Zugehörigkeit des Personals der SGB II-Einrichtungen und des Anteils befristeter Stellen beruhen auf Angaben der untersuchten SGB II-Einrichtungen zum 30. Juni 2006. Im Rahmen der ersten Welle der Experteninterviews vor Ort war den Leitungen ein entsprechender Erhebungsbogen ausgehändigt worden. Nach umfangreichen Datenprüfungen (zur Vollständigkeit sowie zur internen Konsistenz der Angaben in den Erhebungsbögen) kann von einer guten Datenqualität ausgegangen werden. Insgesamt wurden für die nachfolgenden Ausführungen Angaben aus 139 SGB II-Einrichtungen in die Analyse einbezogen. Darüber hinaus wurden Auswertungen der Grund- und Kontaktdatenbank vorgenommen, in der zentrale Angaben für alle 154 SGB II-Einrichtungen für die Feldsteuerung und Kommunikation während der Felderhebung vorgehalten und fortlaufend aktualisiert wurden. Die Kontaktdatenbank enthielt auch alle Ansprechpartner der Führungsebene. Dies bildete eine valide Basis zur Ermittlung des Anteils weiblicher Führungskräfte in den SGB II-Einrichtungen. Darüber hinaus wurden Ergebnisse der zweiten und dritten Welle der IAW-SGB II-Organisationserhebung von Untersuchungsfeld 1 für die Standortstichprobe einbezogen.[85]

1.3.2 Personaleinsatz

Die Personalsituation zum 30. Juni 2006 wurde differenziert nach den drei zentralen Bereichen einer SGB II-Einrichtung erhoben: für den Eingangsbereich (Eingangszone), die materielle Leistungsbearbeitung und den Aktivierungs- und Vermittlungsbereich (Arbeitsvermittlung/Fallmanagement). Die Ergebnisse sind ein Dokument für die Besonderheiten dieser

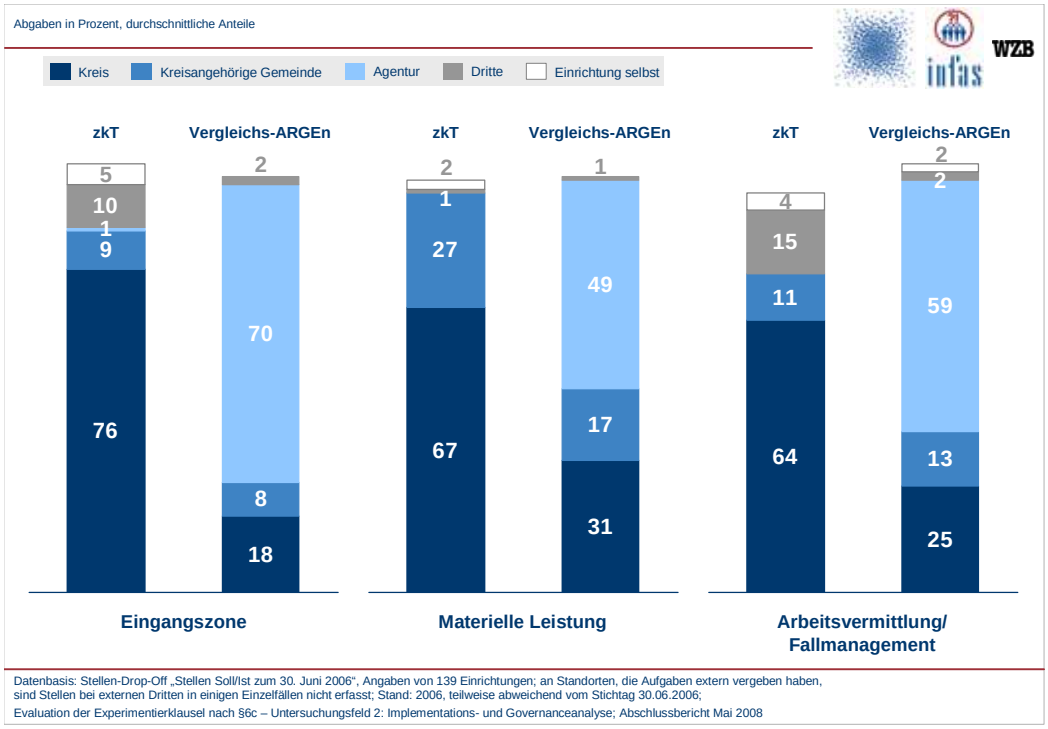
[85] Aus der zweiten Welle der IAW-SGB II-Organisationserhebung liegen lediglich für 153 der 154 Standorte in der Stichprobe Angaben vor.

neuen Organisation für Grundsicherung, die zudem aufgrund der Experimentierklausel zunächst unter dem Vorbehalt einer Revision durch den Bundestag steht. Im Vergleich zu den meisten anderen öffentlichen Einrichtungen und Ämtern zeichnete sich die Personalsituation der SGB II-Einrichtungen durch zwei Besonderheiten aus:

- die unterschiedliche dienstrechtliche Zugehörigkeit des Personals,
- den hohen Anteil der befristet Beschäftigten.

Die Personalkörper der SGB II-Einrichtungen setzten sich Mitte 2006 aus Stellen zusammen, die unter unterschiedlichen dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Bedingungen im Abordnungs- oder Verleihverhältnis standen (vg. auch Abschnitt B.1.3.4.4). Die Verteilung des Personals auf die drei Aufgabenbereiche Eingangszone, materielle Leistung und Integration zeigt, dass sich der Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter offenbar stark an ihrer dienstrechtlichen Zugehörigkeit orientierte. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern wurde der überwiegende Teil des Personals in allen drei Arbeitsbereichen durch den jeweiligen Kreis gestellt. Die kreisangehörigen Gemeinden wurden vor allem im Bereich der Leistungsbearbeitung eingebunden; sie stellten dort durchschnittlich 27 Prozent des Personals. Der hohe Durchschnittswert ist auch dadurch bedingt, dass an 13 Standorten mit zkT die Leistungsgewährung ganz oder teilweise von kreisangehörigen Gemeinden wahrgenommen wurde. Auf das Personal Dritter (z.B. Beschäftigungs- oder Servicegesellschaften) griffen die zkT vergleichsweise stärker in Arbeitsvermittlung und Fallmanagement (15 Prozent), aber auch bei Kundenempfang und -steuerung (10 Prozent) zurück.

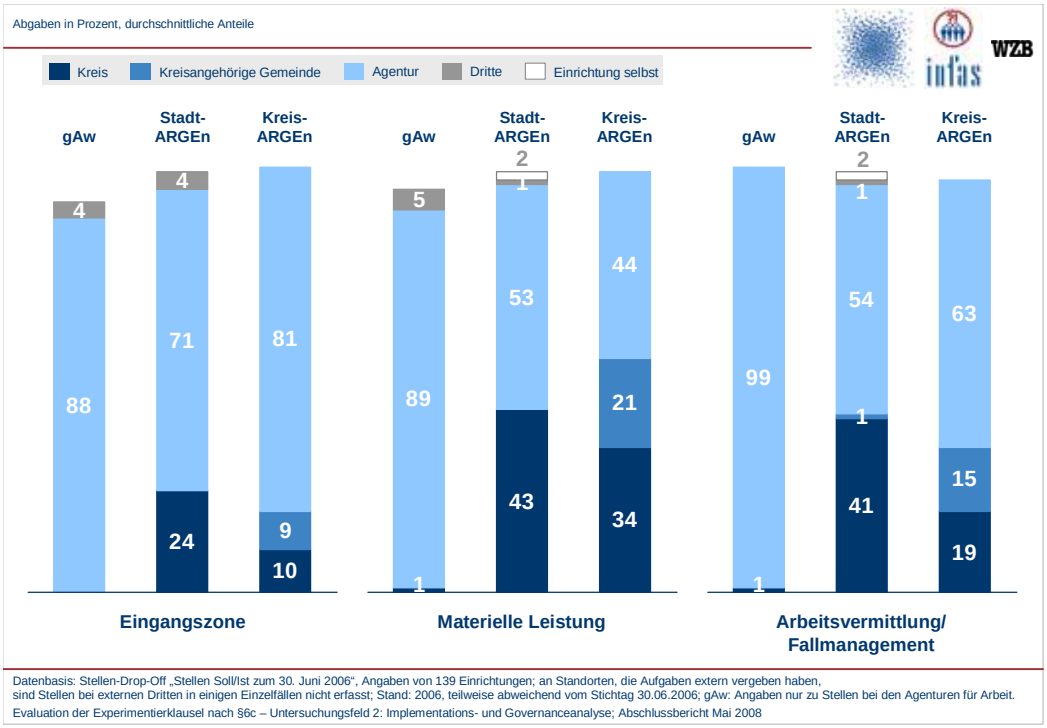
Abbildung C.1.3-1: Personal der Aufgabenbereiche nach dienstrechtlicher Zugehörigkeit (zkT/Vergleichs-ARGEn)



Bei den Vergleichs-ARGEn wurden 2006 insbesondere die Positionen im Eingangsbereich (70 Prozent) und auch in Arbeitvermittlung / Fallmanagement (60 Prozent) mit Personal der Agentur besetzt. Ähnliches galt für die Kreis-ARGEn, dagegen war in den Stadt-ARGEn der Anteil kommunalen Personals in den Bereichen Arbeitsvermittlung / Fallmanagement und Leistungsgewährung etwa gleich hoch. Das Personal des kommunalen Partners aus Kreis

und kreisangehörigen Gemeinden wurde in den Vergleichs-ARGEn ebenso wie in den Kreis-ARGEn vor allem in der Leistungsgewährung eingesetzt. Hier wurden offensichtlich die Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter aus dem ehemaligen BSHG-Bereich verstärkt für Leistungsfragen eingesetzt, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agenturen dagegen eher im Integrationsbereich. Die zkT basierten ihr Vermittlungsgeschäft dagegen stärker als ARGEn und getrennte Aufgabenwahrnehmungen auf das Personal Dritter, wie z.B. Beschäftigungs- oder Servicegesellschaften. Dies war ein zentraler Unterschied in der Organisation der Leistungsprozesse zwischen zkT und ihren Vergleichs-ARGEn.

Abbildung C.1.3-2: Personal der Aufgabenbereiche nach dienstrechtlicher Zugehörigkeit (gAw/Stadt-ARGEn/Kreis-ARGEn)



In den gAw bestand das Personal zum Zeitpunkt der Erhebung fast ausschließlich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit (BA). In diesen Angaben nicht enthalten ist das Personal, das in den Kommunen mit gAw die Grundsicherung für Arbeitsuchende bearbeitet.

Im Zuge der Einführung des SGB II bestand in den SGB II-Einrichtungen ein Personalbedarf, der nicht allein durch das zur Verfügung stehende feste Personal der Träger (BA und/oder Kommune) gedeckt werden konnte. Vor allem wegen des experimentellen Charakters der Trägerschaft nach § 6c SGB II wurden viele der zusätzlichen Stellen nicht auf Dauer eingerichtet. So wiesen alle fünf hier unterschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung im Juni 2006 einen beachtlichen Anteil befristeter Stellen auf. Mit fast 60 Prozent lag dieser Anteil bei den zkT am höchsten, am geringsten war er dagegen in Vergleichs-ARGEn und Kreis-ARGEn (28 Prozent).

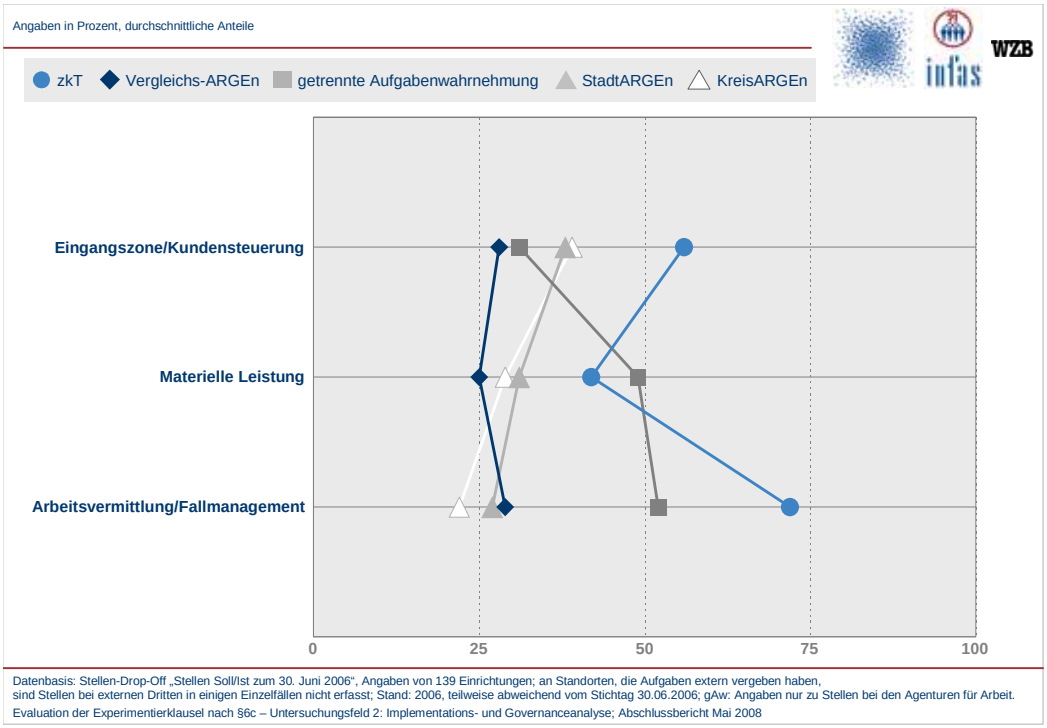
Bei den Vergleichs-ARGEn verteilten sich Mitte 2006 die befristeten Stellen relativ gleichmäßig über alle drei betrachteten Aufgabenbereiche. In den Stadt- und Kreis-ARGEn befanden sich die meisten befristeten Stellen im Bereich des Kundenempfangs (Eingangszone), in den Agenturen an Standorten mit gAw wurden dagegen eher die Bereiche Leistungsgewährung sowie Arbeitsvermittlung/Fallmanagement mit befristetem Personal besetzt.

Übersicht C.1.3-1: Anteil befristeter Stellen bei den SGB II-Einrichtungen (Auswertung auf Basis von 139 Trägern)

	zkT	Vergleichs-ARGen	gAw	Stadt-ARGEn	Kreis-ARGEn
Anteil befristete Stellen	57%	28%	47%	33%	28%
Anzahl Befragte	35	43	5	20	12

Datenbasis: Selbstausfüller „Stellen Soll/Ist zum 30. Juni 2006“, Angaben von 139 Einrichtungen.

Abbildung C.1.3-3: Anteil befristeter Stellen nach Aufgabenbereichen



Zum selben Zeitpunkt operierten die kommunalen Träger in allen Aufgabenbereichen mit einem weitaus höheren Anteil befristeter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als die Vergleichs-ARGEn. Anders als bei den ARGEn, wo das Personal z.T. aus den Personalstämmen der Agentur und des Sozialamts gewonnen wurde, rekrutierten die zkT einen größeren Anteil des Personals über den Arbeitsmarkt. Wegen der zunächst begrenzten Laufzeit ihrer Trägerschaft im Rahmen des Experiments wurden diese Kräfte befristet eingestellt.

Bemerkenswert ist die Verteilung der befristeten Stellen der zkT auf die verschiedenen Arbeitsfelder. Mit 42 Prozent war der Anteil der Befristeten in der Leistungssachbearbeitung am niedrigsten. Offensichtlich wurde dieser leistungsrechtlich sensible Bereich am ehesten mit eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt, die zuvor Erfahrungen aus der Leistungssachbearbeitung im BSHG hatten. Im Rahmen von Arbeitsvermittlung/Fallmanagement waren dagegen 2006 fast drei Viertel der Stellen befristet. Dies ist insofern bemerkenswert, weil das Fallmanagement im Vorfeld zum Optionsgesetz und auch bei den Besuchen vor Ort von

den beteiligten Akteuren als eine besondere Stärke der kommunalen Eingliederungsstrategien gesehen wird und sich dies auch in den Zielsetzungen der Einrichtungen widerspiegelt.

Unterschiede zwischen zkT und ARGEn bestanden auch bei der Laufzeit der Befristungen. Auf Basis der gesetzlich befristeten Zulassung der zkT Träger laufen die befristeten Arbeitsverhältnisse in der Regel bis zum Ende der Option im Jahr 2010, so dass für diesen Zeitraum große Kontinuität im Personalbestand gegeben ist. In den ARGEn wurden die Arbeitsverträge dagegen häufig ohne Sachgrund befristet und hatten daher in der Regel eine kürzere Laufzeit als bei den zkT. Damit sind Personalplanung und Leistungserbringung in ARGEn gerade in den Anfangsjahren größerer Unsicherheit unterworfen gewesen (zum Hintergrund der Befristungen vgl. auch Abschnitt B.1.3.4.4).

Zur Verbesserung der Personalsituation in ARGEn und gAw wurden zwischenzeitlich verschiedenen Maßnahmen getroffen. So wurden im Herbst 2006 von der Bundesregierung 4.000 zusätzliche Dauerstellen für das Jahr 2007 genehmigt sowie weitere 750 für 2008 in Aussicht gestellt (Bundestagsdrucksache 16/4935 vom 03. April 2007). Für das Jahr 2008 stehen – unter der Voraussetzung, dass in den ARGEn/gAw ein Organisations- und Geschäftsverteilungsplan eingeführt wird – weitere 3.000 Dauerstellen für die Übernahme von bisher befristet Beschäftigten in unbefristete Beschäftigungsverhältnisse zur Verfügung. Darüber hinaus wurden bisher bis zum 31. Dezember 2007 befristete Beschäftigungsmöglichkeiten für 5.000 Kräfte bis zum 31. Dezember 2010 verlängert (Bundesagentur für Arbeit 2008d).[86]

Übersicht C.1.3-2: Geschätzte Personalfluktuation seit Einführung des SGB II

	zkT	Vergleichs-ARGEn	gAw	Stadt-ARGEn	Kreis-ARGEn
Personalfluktuation	13%	19%	26%	18%	21%
Anzahl Standorte	*47*	*55*	*6*	*26*	*15*

Datenbasis: Qualitative Erhebung bei 154 SGB II-Einrichtungen im Herbst/Winter 2007/2008, Experteninterviews mit Geschäftsführungen/Amtsleitungen, Angaben von 149 Einrichtungen.

Wie notwendig die Stabilisierung der Personalbestände in den ARGEn war, erschließt sich aus einer Einschätzung zur Personalfluktuation seit Einführung des SGB II im Jahr 2005, die bei der zweiten Erhebung an den Standorten im Herbst/ Winter 2007/2008 von den Leitungen der SGB II-Einrichtungen abgegeben wurde. Die zkT hatten mit durchschnittlich 13 Prozent im Vergleich zu den übrigen Formen der Aufgabenwahrnehmung eine deutlich geringere Personalfluktuation. Bei den Vergleichs-ARGEn liegt der Wert bei 19 Prozent und bei den Stadt-ARGEn bei 18 Prozent. Am höchsten wurde die Personalfluktuation in den Agenturen an Standorten mit gAw eingeschätzt; hier hat seit Anfang 2005 durchschnittlich gut ein Viertel des Personals gewechselt (26 Prozent).

[86] Nach einer Sondererhebung der BA waren zum Stichtag 01. Januar 2008 in den ARGEn und getrennten Aufgabenwahrnehmungen rund 15.000 Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) befristet eingestellt, davon waren rund 12.000 bei der BA, 2.800 bei den Kommunen und 200 bei den ARGEn selbst beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit 2008a). Vergleichbare Daten für die 69 zkT sind nicht verfügbar. Aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung übersenden die zkT zwar jährlich einen Mitarbeiterbericht an das BMAS, die Kommunen sind jedoch nicht verpflichtet, darin Angaben zu befristeten Arbeitsverträgen zu machen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/5837 vom 27. Juni 2007).

Nach den Angaben der SGB II-Einrichtungen waren zur Jahreswende 2007/2008 rund zwei Drittel des Personals der SGB II-Einrichtungen weiblich. Die Leitungspositionen (Geschäftsführung, Amtsleitung u.ä.) waren dagegen überwiegend mit Männern besetzt. Dies galt unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung. Den höchsten Frauenanteil in der Leitungsposition hatten bei den 154 untersuchten Standorten die zkT und Vergleichs-ARGEn. Dort waren Herbst/Winter 2007/2008 jeweils ein Viertel der Geschäfts- bzw. Amtsleitungen weiblich.

Übersicht C.1.3-3: Anteil weiblichen Personals in den SGB II-Einrichtungen

	zkT	Vergleichs-ARGEn	gAw	Stadt-ARGEn	Kreis-ARGEn
Anteil Frauen an allen Beschäftigten*					
Anfang 2008	67%	64%	69%	68%	65%
Anzahl Standorte	*51*	*56*	*6*	*26*	*15*
Anteil Frauen an Leitungen der SGB II- Einrichtungen**					
Herbst/Winter 2006/2007	26%	18%	0%	8%	13%
Herbst/Winter 2007/2008	24%	23%	0%	8%	13%
Anzahl Standorte	*51*	*56*	*6*	*26*	*15*

Datenbasis: *Anteil an allen Beschäftigten: IAW-SGB II-Organisationserhebungen 2008 (Welle 3); Datenauswahl für die Standortstichprobe; eigene Berechnungen; **Anteil an Leitungen der SGB II-Einrichtungen: Kontaktdatenbank der qualitativen Erhebungen bei 154 SGB II-Einrichtungen, Herbst/Winter 2006/2007 (Welle 1) und Herbst/Winter 2007/2008 (Welle 2).

1.3.3 Aufgabenprofile und Arbeitsbedingungen der Fachkräfte im SGB II-Bereich

Die schriftliche Fachkräftebefragung, durchgeführt im Frühsommer 2007, gibt einen sehr differenzierten Aufschluss über die Aufgaben und Arbeitsbedingungen der Fachkräfte in den SGB II-Einrichtungen. In einem Selbstausfüller gaben die Fachkräfte detailliert an, welche Tätigkeiten zu ihrer Position gehören. Die Ergebnisse zeichnen ein sehr informatives Bild von der Arbeitsteilung in den Einrichtungen. Zwischen den Aufgabenprofilen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ARGEn und der gAw bestehen keine wesentliche Unterschiede, daher konzentriert sich der Vergleich hier auf die Gegenüberstellung der Aufgabenprofile von Fachkräften der zkT und der Vergleichs-ARGEn.[87] Es werden dabei einige Übereinstimmungen, aber auch eine Fülle von Unterschieden deutlich.

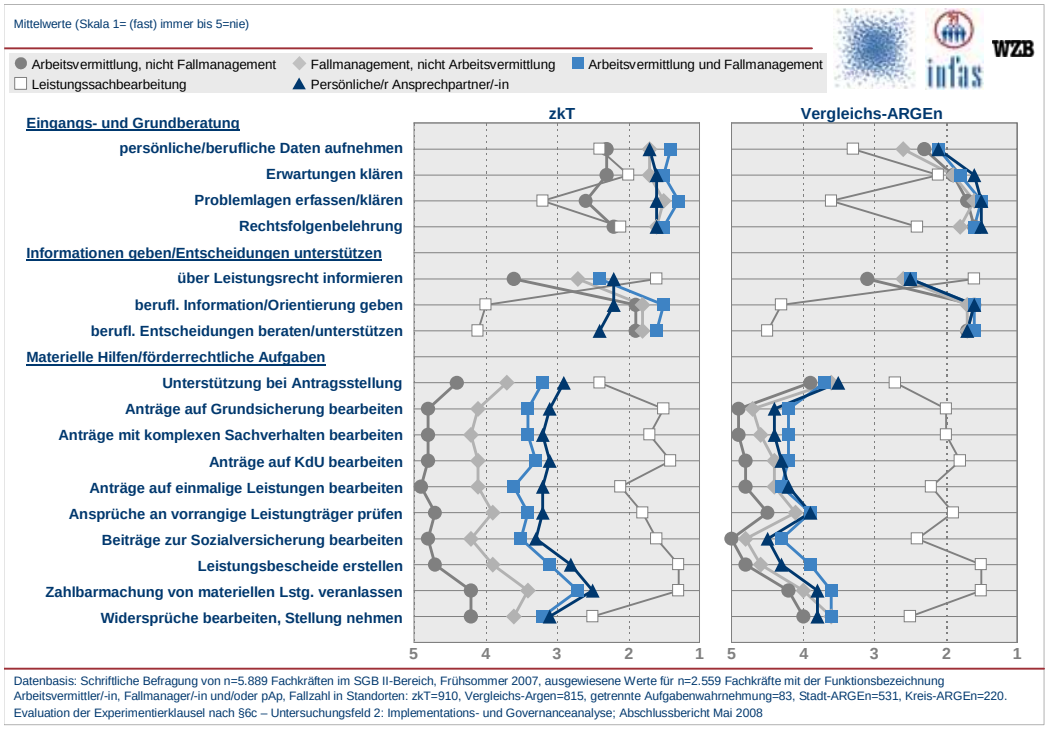
Ein bemerkenswerter Befund ist, dass es trotz gleicher Funktionsbezeichnungen im Detail deutliche Unterschiede zwischen den Trägerformen gibt (vgl. dazu Abb. C.1.3-7 ff.). So sind insbesondere die Persönlichen Ansprechpartnerinnen und -partner (pAp)[88], aber auch die Fallmanagerinnen und Fallmanager (FM) bei den zkT wesentlich häufiger für materielle Hil-

[87] Für eine graphische Darstellung der Aufgabenprofile der Fachkräfte an Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, Stadt- und Kreis-ARGEn siehe Anhang.

[88] Fachkräfte, die als Funktionsbezeichnung (u.a.) „Persönlicher Ansprechpartner bzw. -partnerin“ angaben.

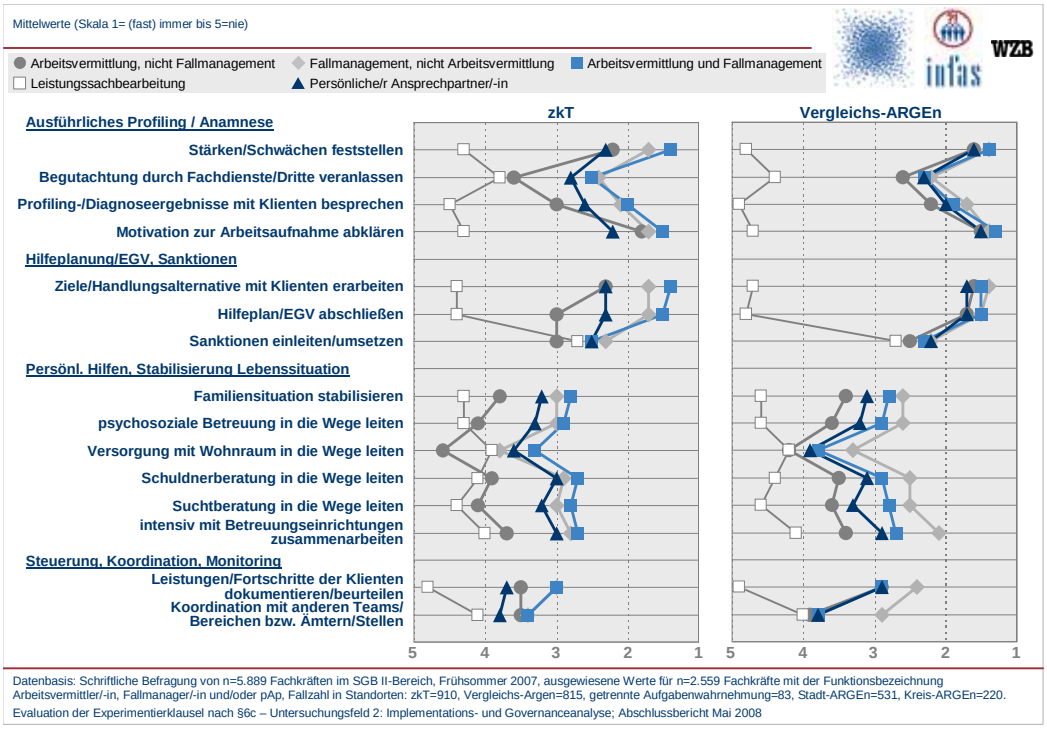
fen und förderrechtliche Aufgaben zuständig als in den Vergleichs-ARGEn. Umgekehrt führen Fachkräfte mit der Funktionsbezeichnung Leistungssachbearbeiter/-in bei den zkT häufiger als anderswo auch Profiling und Anamnese bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen durch. Darüber hinaus waren Fachkräfte mit der Bezeichnung Arbeitvermittlerin bzw. Arbeitvermittler bei den Vergleichs-ARGEn vorrangig mit der Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen betraut, bei den zkT waren sie stärker auch für Kontakt, Beratung und Betreuung von Betrieben zuständig.

Abbildung C.1.3-4: Aufgabenprofile der Fachkräfte (zkT/Vergleichs-ARGEn) I



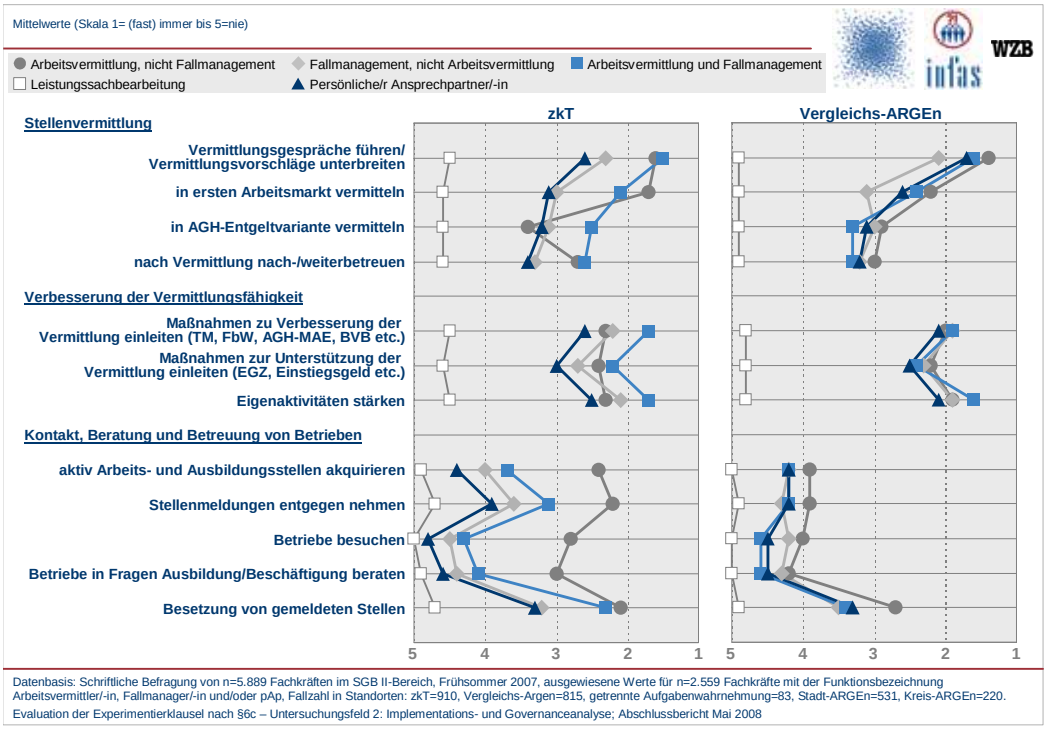
Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.559 Fachkräfte mit der Funktionsbezeichnung Arbeitsvermittler/-in, Fallmanager/-in und/oder pAp, Fallzahl in Standorten: zkT=910, Vergleichs-Argen=815, getrennte Aufgabenwahrnehmung=83, Stadt-ARGEn=531, Kreis-ARGEn=220.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Abbildung C.1.3-5: Aufgabenprofile der Fachkräfte (zkT/Vergleichs-ARGEn) II



Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.559 Fachkräfte mit der Funktionsbezeichnung Arbeitsvermittler/-in, Fallmanager/-in und/oder pAp, Fallzahl in Standorten: zkT=910, Vergleichs-Argen=815, getrennte Aufgabenwahrnehmung=83, Stadt-ARGEn=531, Kreis-ARGEn=220.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Abbildung C.1.3-6: Aufgabenprofile der Fachkräfte (zkT/Vergleichs-ARGEn) III



Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.559 Fachkräfte mit der Funktionsbezeichnung Arbeitsvermittler/-in, Fallmanager/-in und/oder pAp, Fallzahl in Standorten: zkT=910, Vergleichs-Argen=815, getrennte Aufgabenwahrnehmung=83, Stadt-ARGEn=531, Kreis-ARGEn=220.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Insgesamt betrachtet weisen die Aufgabenprofile der Fachkräfte unterschiedlicher Funktionsbezeichnungen in der Aktivierung und Vermittlung (d.h. Arbeitsvermittler/-in, Fallmanager/-in; pAp) bei den zkT größere Unterschiede auf als bei den ARGEn und den gAw. Diese Befunde verdeutlichen, dass sich bei den zkT hinter den unterschiedlichen Funktionsbe-

zeichnungen im Bereich der Aktivierung und Vermittlung zum Teil ganz unterschiedliche Aufgabenprofile verbergen. Bei den ARGEn und den gAw benennen unterschiedliche Funktionsbezeichnungen dagegen in weiten Teilen gleiche Aufgaben. Das liegt darin begründet, dass die Aufgabenteilung in den ARGEn nicht entlang der Aufgaben verläuft, sondern entlang der Zuständigkeit für bestimmte Zielgruppen. So führen Fallmanagerinnen und Fallmanager in den ARGEn vom Grundsatz her ähnliche Aufgaben durch wie die Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler. Sie sind nur für eine andere Zielgruppe, nämlich erwerbsfähige Hilfebedürftige mit mehreren Vermittlung hemmenden Merkmalen zuständig (vgl. hierzu auch Abschnitt C.2.1.3.5).

Neben diesem Unterschied zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung gibt es allerdings auch eine bemerkenswerte Gemeinsamkeit. In beiden Systemen gibt es eine organisatorische Differenzierung von Aktivierung und Vermittlung auf der einen und der materiellen Leistungsbearbeitung auf der anderen Seite. Es gibt zwar einzelne Einrichtungen, bei denen die Leistungssachbearbeitung und die Kundenbetreuung in eine Hand gelegt werden. Dieses Modell wurde jedoch im Laufe der Beobachtungszeit zunehmend zurückgenommen (vgl. dazu auch Abschnitt C.2.1.3.5). Wegen der Komplexität des Leistungs- und des Förderrechts erachten es die meisten Geschäfts- bzw. Amtsleitungen als nicht realisierbar, dass Aufgaben von einer Person qualifiziert erbracht werden können. Die dafür erforderlichen Qualifikationen sind auf dem Arbeitsmarkt nicht verfügbar.

Bereits seit dem ersten Referentenentwurf zum SGB II wurde der Betreuungsrelation eine besondere Aufmerksamkeit zuteil. Zum einen galt es einen Schlüssel für den Personalbedarf und die Quantifizierung der erforderlichen Kosten zu finden. Zum anderen hatten die Erfahrungen aus vorangegangenen Modellversuchen gezeigt, dass die Anzahl der Kunden, die ein pAp zu betreuen hat, einen Einfluss auf den Erfolg der Aktivierungs- und Vermittlungsbemühungen haben.[89] So wurde sehr frühzeitig ein Schlüssel von 1:75 für die Betreuung von Jugendlichen und eine Relation von 1:150 für Erwachsene als Richtwert kommuniziert. Obwohl diese Schlüssel nie rechtlich festgelegt wurden, haben sie doch eine sehr verbindliche Wirkung in der Praxis. Die Leitungen der Einrichtungen berichteten bereits bei der ersten Erhebung, dass sie ihre Soll-Stellen daran ausrichten. Allerdings wurde auch sehr deutlich kommuniziert, dass dieser Schlüssel als statistischer zu betrachten sei. In die Betreuungsrelation gehen nicht nur die operativen Fachkräfte mit Kundenkontakt ein, sondern auch der gesamte Stab und die Verwaltungskräfte. Vor diesem Hintergrund wurden die Fachkräfte im Rahmen der schriftlichen Erhebung im Frühsommer 2007 gebeten, ihre tatsächlichen Betreuungsrelationen anzugeben, also die Anzahl der Fälle (Bedarfsgemeinschaften bzw. erwerbsfähige Hilfebedürftige), die sie selber in Betreuung haben.

Wie erwartet übertreffen diese Relationen deutlich die oben genannten Zielgrößen. Im Bereich Leistungsgewährung waren die von den Fachkräften berichteten Betreuungszahlen bei den zkT deutlich günstiger als bei den ARGEn und gAw. Fachkräfte der Leistungsgewährung hatten in den ARGEn fast doppelt so viele Bedarfsgemeinschaften zu betreuen wie bei den zkT. Allerdings ist die Arbeit in der Leistungsgewährung bei den ARGEn i.d.R. arbeitsteiliger organisiert als bei den zkT. Während bei den zkT meist ein Leistungssachbearbeiter einen Fall alleine betreut, wird in den ARGEn die Leistungssachbearbeitung durch Assistenzkräfte unterstützt.

[89] Vgl. dazu auch die Evaluationsergebnisse des Modellvorhabens MoZArT „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (vgl. Hess, Schröder, Smid und Reis 2004) und FAIR „Förderung der Arbeitsaufnahme – integriert und regulär“ (vgl. Schiel, Cramer, Gilberg, Hess und Schröder (2006) sowie Schiel, Schröder, Gilberg 2008 (Veröffentlichung in Vorbereitung)).

Übersicht C.1.3-4: Faktische Betreuungsrelation in der Leistungsgewährung (BGs pro Fachkraft)[90]

	zkT	Vergleichs ARGEn	gAw	Stadt-ARGEn	Kreis-ARGEn
insgesamt	159	306	382	357	246
Anzahl Befragte	*595*	*452*	*43*	*262*	*163*
Leistungssachbearb.	160	309	395	335	245
Anzahl Befragte	*568*	*271*	*29*	*167*	*113*
Fach-/Teamassistenz	138	302	355	395	249
Anzahl Befragte	*27*	*181*	*14*	*95*	*50*

Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=1.515 Fachkräfte, die in den Funktionen Leistungssachbearbeiter/-in bzw. Fach-/Teamassistent/-in mit der Bearbeitung von Anträgen zur Grundsicherung bzw. zu KdU betraut sind.

Auch im Bereich der Aktivierung und Vermittlung zeigen sich deutliche Unterschiede in den Betreuungsrelationen zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung. So hatten Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler (AV) – sowohl mit als auch ohne zusätzliche Fallmanagement-Funktion – und pAps bei zkT günstigere Betreuungsrelationen als in den anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Insbesondere betreuten die „reinen" Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler in den Vergleichs-ARGEn etwa anderthalb mal so viele erwerbsfähige Hilfebedürftige wie bei den zkT. In den übrigen ARGEn und den Standorten mit gAw war die Fallzahl pro Fachkraft noch höher. Andererseits hatten die Fallmanagerinnen und Fallmanager (ohne zusätzliche Arbeitsvermittlungs-Funktion) in ARGEn und gAw günstigere Betreuungsrelationen als bei den zkT.[91]

Eine Bewertung von Unterschieden in der Arbeitsbelastung zwischen Fachkräften der zkT einerseits und der ARGEn/gAw andererseits ist jedoch allein anhand der Zahl der zu betreuenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht ausreichend. Es gilt dabei in Rechnung zu stellen, dass die Aufgabenprofile der Fachkräfte in den beiden Formen der Aufgabendurchführung unterschiedlich sind. Bei den zkT greift wesentlich stärker das Prinzip der Generalisierung, während bei den ARGEn eine stärkere Spezialisierung zwischen Leistung und Aktivierung einerseits und nach Zielgruppen andererseits gegeben ist. So nehmen in den zkT Arbeitvermittlerinnen und -vermittler häufig auch die Betreuung von Betrieben wahr, und pAps haben häufig zusätzlich zu ihren Aufgaben in der Aktivierung und Vermittlung auch Aufgaben in der Leistungsgewährung. Fallmanagerinnen und Fallmanager sind bei kommunalen Trägern häufiger mit dem Durchschnitt aller Kunden befasst, während sie in ARGEn und gAw eher die betreuungsintensivere Gruppe der arbeitsmarktfernen Hilfebedürftigen betreuen.

[90] Fragestellung: „Wie viele Bedarfsgemeinschaften hatten Sie persönlich im letzten Monat durchschnittlich in Ihrem Bestand?"

[91] Unterschiede zu den Ergebnissen der IAW-SGB II-Organisationserhebung 2007 (zweiten Welle), die zu sehr viel günstigeren Betreuungsschlüsseln kommt, sind u.a. darauf zurückzuführen, dass in den Angaben der durch das IAW befragten Leitungen der SGB II-Einrichtungen das gesamte Personal (d.h. bspw. auch der Overhead) berücksichtigt wurde, während dies bei den hier dargestellten Angaben aus der Fachkräftebefragung von UF2 nicht der Fall ist.

Übersicht C.1.3-5: Reale Betreuungssituation in der Aktivierung/Vermittlung (eHbs pro Fachkraft) [92]

	zkT	Vergleichs ARGEn	gAw	Stadt-ARGEn	Kreis-ARGEn
AV, nicht FM	208	316	416	326	336
Anzahl Befragte	*70*	*320*	*51*	*229*	*58*
FM, nicht AV	217	167	179	195	153
Anzahl Befragte	*484*	*188*	*13*	*113*	*65*
AV und FM	187	194	/	217	161
Anzahl Befragte	*77*	*47*	/	*6*	*7*
pAp	222	267	375	290	329
Anzahl Befragte	*137*	*228*	*19*	*151*	*80*

Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.289 Fachkräfte, die in den Funktionen Arbeitsvermittler/-in, Fallmanager/-in und/oder pAp mit der Aktivierung / Vermittlung von eHbs betraut sind.

Fachkräfte, die nur Jugendliche (U 25) betreuen, hatten über alle Formen der Aufgabenwahrnehmung und Funktionsbezeichnungen deutlich niedrigere Betreuungsrelationen als der Durchschnitt (vgl. Übersicht C.1.3-6). Die Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung wiesen dabei ein sehr ähnliches Muster auf wie bei den Erwachsenen. Aufgrund der zum Teil sehr geringen Anzahl von Befragten in dieser sehr ausdifferenzierten Darstellung sind die vorliegenden Ergebnisse jedoch mit Vorsicht zu interpretieren.

Eine Bedingung, die ebenfalls die Betreuung der Kundinnen und Kunden beeinflussen kann, ist die Beratungszeit. Die für das Erstgespräch im Bereich Aktivierung/Vermittlung zu Verfügung stehende Zeit wurde von den Fachkräften der zkT am positivsten bewertet, rund 71 Prozent hielten sie für ausreichend bzw. großzügig bemessen (vgl. Abbildung C.1.3-7). Bei den Vergleichs-ARGEn gaben dagegen nur 58 Prozent eine solch positive Bewertung ab. Dieser Wert entspricht auch in etwa dem in den übrigen ARGEn und gAw. Auch die Fallbeobachtungen in zwanzig SGB II-Einrichtungen ergaben, dass die Erstgespräche in ARGEn durchschnittlich kürzer waren als bei zkT und gAw (vgl. Abschnitt C.5).

Übersicht C.1.3-6: Reale Betreuungssituation in Aktivierung/Vermittlung von Jugendlichen (eHb U 25 pro Fachkraft)

	zkT	Vergleichs ARGEn	gAw	Stadt-ARGEn	Kreis-ARGEn
AV, nicht FM	(82)	200	232	223	248
Anzahl Befragte	*4*	*78*	*12*	*58*	*14*

[92] Fragestellung: „Wie viele erwerbsfähige Hilfebedürftige (eHb) hatten Sie persönlich im letzten Monat durchschnittlich in Ihrem Bestand?“

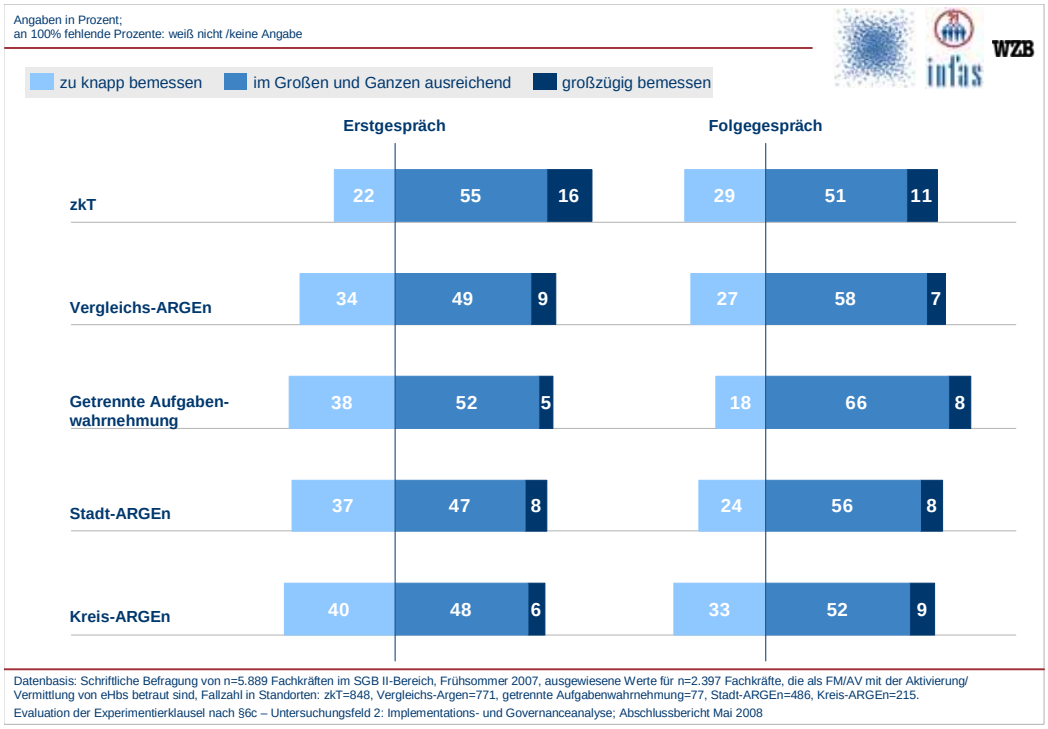
FM, nicht AV	164	117	(147)	129	111
Anzahl Befragte	*81*	*44*	*4*	*26*	*11*
AV und FM	158	181	/	(113)	(147)
Anzahl Befragte	*10*	*7*	/	*2*	*3*
pAp	163	178	285	198	244
Anzahl Befragte	*16*	*55*	*5*	*36*	*15*

Datenbasis: Schriftliche Befragung von Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007; ausgewiesene Werte für n=425 Fachkräfte, die in den Funktionen Arbeitsvermittler/-in, Fallmanager/-in und/oder pAp nur mit der Aktivierung / Vermittlung von jugendlichen eHbs betraut sind.

Bei der Bewertung der Zeit für das Folgegespräch gibt es dagegen keinen relevanten Unterschied zwischen den zkT und ARGEn. Vergleichsweise am positivsten bewerteten hier die Fachkräfte an Standorten mit gAw. Insgesamt gesehen hielt die Mehrheit der befragten Fachkräfte die verfügbare Zeit für Erst- und Folgegespräche für im Großen und Ganzen ausreichend.

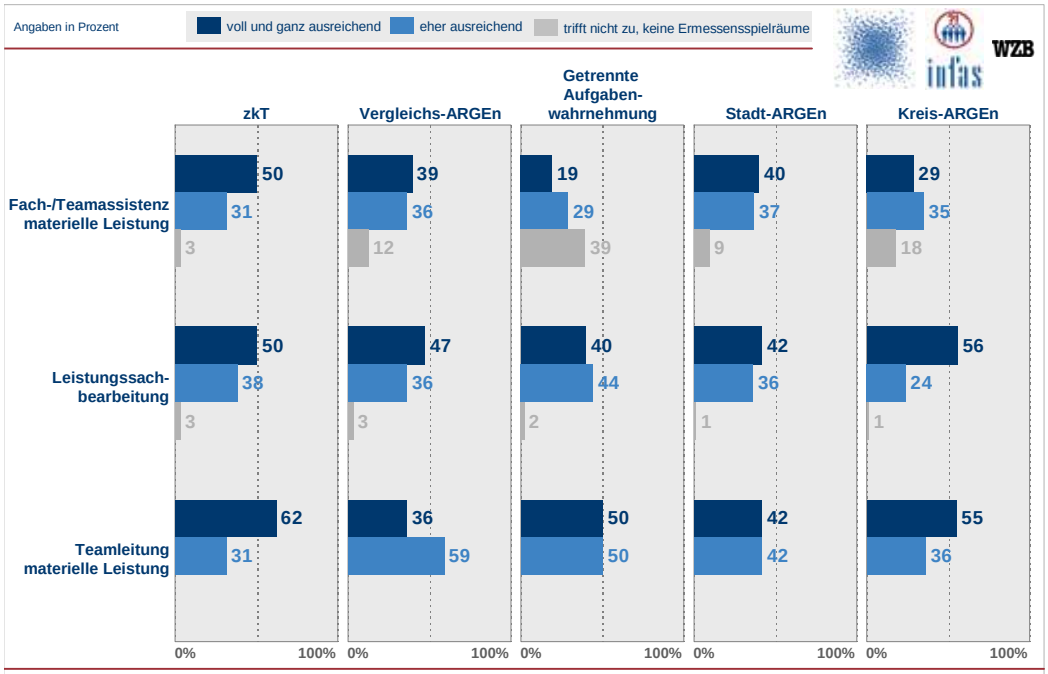
Nur geringfügige Unterschiede fanden sich auch bei der Bewertung der eigenen Ermessensspielräume durch Fachkräfte der Leistungsgewährung in den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Eine Ausnahme bilden hier die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Fach- und Teamassistenz. Diese Beschäftigten gaben an Standorten mit gAw zu 39 Prozent an, dass sie über keine Ermessensspielräume verfügen. Befragt wurden hier sowohl Beschäftigte der Agenturen als auch der kommunalen Seite. Bei den Beschäftigten der ARGEn liegt dieser Anteil zwischen 9 Prozent bei den Kreis-ARGEn und 18 Prozent bei den Stadt-ARGEn. Am seltensten wurden fehlende Ermessensspielräume bei den zkT beklagt. Die Einschätzungen des Personals in höheren Funktionen (Leistungssachbearbeitung und Teamleitung) unterscheiden sich dagegen kaum. Sowohl die Fachkräfte in der Leistungssachbearbeitung als auch die Teamleitungen bewerteten ihre Ermessensspielräume in der weitaus überwiegenden Mehrheit als eher bzw. voll und ganz ausreichend. Über alle Formen der Aufgabenwahrnehmung gaben mindestens vier Fünftel der Leistungssachbearbeiterinnen und Leistungssachbearbeiter eine solche Bewertung ab. Bei den Teamleiterinnen und Teamleitern lagen die Werte fast überall bei über 90 Prozent. Eine Ausnahme bildeten hier die Stadt-ARGEn, wo ein vergleichsweise eher geringer Anteil von nur 83 Prozent der Teamleitungen ihre Ermessensspielräume als eher bzw. voll und ganz ausreichend bezeichneten. Ursächlich dafür dürfte u.a. sein, dass sich unter den Stadt-ARGEn teilweise sehr große Einrichtungen befanden (50 Prozent der Stadt-ARGEn betreuen mehr als 15.000 Bedarfsgemeinschaften), so dass hier vermutlich häufiger als in den anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung über der Teamleitungsebene noch eine Bereichsleitungsebene mit weiter reichenden Ermessenspielräumen besteht.

Abbildung C.1.3-7: Bewertung der verfügbaren Zeit für Erst- und Folgegespräch



Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.397 Fachkräfte, die als FM/AV mit der Aktivierung/ Vermittlung von eHbs betraut sind, Fallzahl in Standorten: zkT=848, Vergleichs-Argen=771, getrennte Aufgabenwahrnehmung=77, Stadt-ARGEn=486, Kreis-ARGEn=215.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

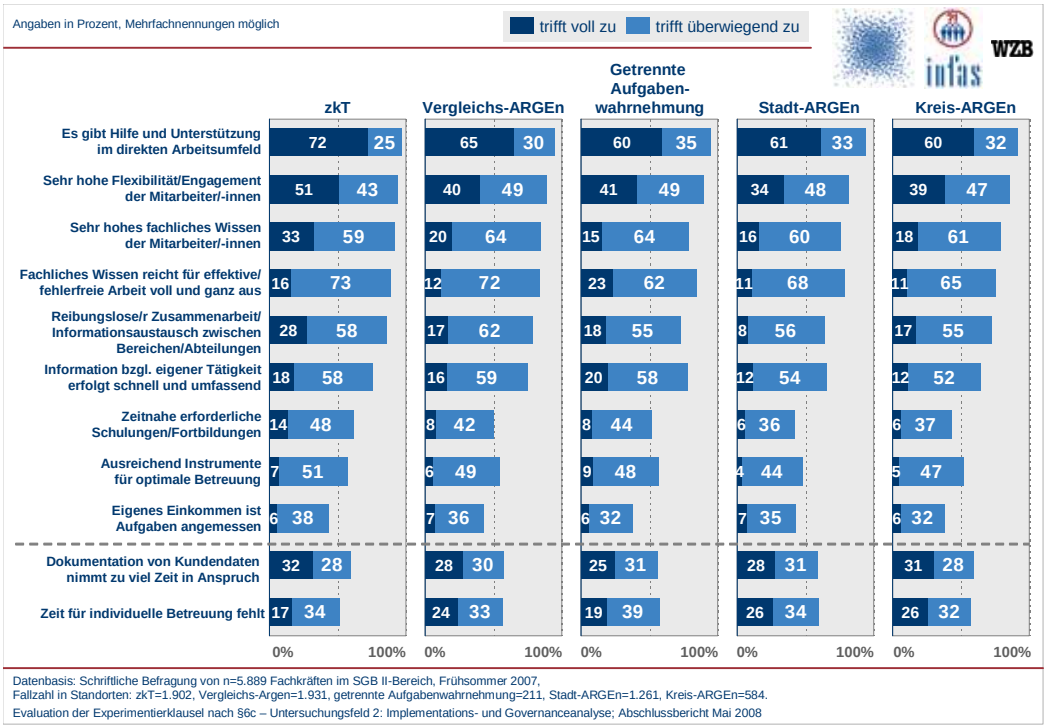
Abbildung C.1.3-8: Bewertung der eigenen Ermessensspielräume



Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.579 Fachkräfte, die mit der Bearbeitung von Anträgen zur Grundsicherung bzw. zu KdU betraut sind, Fallzahl in Standorten: zkT=866, Vergleichs-Argen=833, getrennte Aufgabenwahrnehmung=100, Stadt-ARGEn=525, Kreis-ARGEn=255.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Nach Aspekten ihres persönlichen Arbeitsumfeldes gefragt, benennen die Fachkräfte unter den positiven Aspekten insbesondere die Unterstützung und Zusammenarbeit innerhalb der Einrichtung (Hilfe und Unterstützung im direkten Arbeitsumfeld, reibungslose Zusammenarbeit zwischen Abteilungen, schnelle und umfassende Information), die Flexibilität und das Engagement der Fachkräfte sowie das eigene fachliche Wissen und das der Kolleginnen und Kollegen.

Abbildung C.1.3-9: Bewertung des persönlichen Arbeitsumfeldes durch die Fachkräfte



Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007,
Fallzahl in Standorten: zkT=1.902, Vergleichs-Argen=1.931, getrennte Aufgabenwahrnehmung=211, Stadt-ARGEn=1.261, Kreis-ARGEn=584.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Im Vergleich dazu etwas kritischer sehen die Fachkräfte die zeitnahe Durchführung von erforderlichen Schulungen und Fortbildungen und die Verfügbarkeit von Instrumenten für eine optimale Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Vergleichsweise schlecht bewerten die Fachkräfte die Angemessenheit des eigenen Einkommens. Kritische Bewertungen beziehen sich auf die Dokumentation von Kundendaten. Diese nehme zu viel Zeit in Anspruch, wurde in der schriftlichen Befragung von jeweils rund drei Fünftel der Fachkräfte in den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung bekundet. Ähnlich viele Fachkräfte geben an, dass Zeit für die individuelle Betreuung der eHbs fehle. In diesem Punkt war die Bewertung der Fachkräfte bei zkT etwas weniger kritisch als bei den übrigen Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Etwas besser als die Fachkräfte in den anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung beurteilen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zkT auch die zeitnahe Durchführung von Schulungen und die Zusammenarbeit zwischen den Bereichen und Abteilungen. Letzteres könnte u.a. darauf zurückzuführen sein, dass die zkT häufiger einen generalisierten Fallmanagement-Ansatz praktizieren als die übrigen SGB II-Einrichtungen und daher weniger Schnittstellen vorhanden sind. Insgesamt fallen die Unterschiede in der Bewertung der persönlichen Arbeitsbedingungen der Fachkräfte in unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung jedoch kaum ins Gewicht.

1.3.4 Qualifizierungsbedarfe

Angesicht einer relativ hohen Personalfluktuation und zahlreicher Gesetzesänderungen ist die fortlaufende Qualifizierung des Personals der SGB II-Einrichtungen eine wichtige Voraussetzung für die Qualität der Leistungserbringung. In der zweiten Welle der Experteninterviews vor Ort im Herbst/Winter 2007/2008 wurden die Leitungen der SGB II-Einrichtungen gefragt, in welchen Bereichen sie bei ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen *besonderen* Qualifizierungsbedarf sehen. Insgesamt fällt bei den Antworten auf diese Frage auf, dass die Leitungen der zkT häufiger keinen besonderen Qualifizierungsbedarf sehen als die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der ARGEn und gAw. Dies dürfte u.a. mit der oben berichteten höheren Kontinuität im Personalbestand zusammenhängen.

Besonderen Qualifizierungsbedarf sehen sowohl die Leitungen der zkT als auch der Vergleichs-ARGEn vorrangig in den Bereichen Fallmanagement/Aktivierung und Leistungsgewährung. Allerdings wird der Bereich der Leistungsgewährung bei den zkT etwas seltener benannt als in den Vergleichs-ARGEn. Ursache hierfür könnte sein, dass die Beschäftigten in der Leistungsgewährung der zkT in größerem Umfang bereits Erfahrungen in der Arbeit mit dem BSGH mitbrachten.

Auch wenn das Ergebnis für die gAw wegen der geringen Fallzahl eingeschränkt aussagekräftig ist, auffällt doch auf, dass nur in einer der sechs gAw in der Stichprobe besonderer Qualifizierungsbedarf bei den Fachkräften in Fallmanagement/Aktivierung benannt wurde. Dies ist u.U. darauf zurückzuführen, dass in diesem Bereich häufig ehemalige Arbeitsberaterinnen und Arbeitsberater eingesetzt wurden, in den anderen Bereichen dagegen häufiger als in anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung mit unerfahrenem und niedriger eingestuftem Personal gearbeitet wurde. Die deutlich geringere Nennung des Bereichs Eingangszone bei den zkT ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die zkT häufiger ohne eine eigenständige Eingangszone arbeiten bzw. der Eingangsbereich in den Sozialämtern der kreisangehörigen Gemeinden liegt.

Abbildung C.1.3-10: Bereiche mit besonderem Qualifizierungsbedarf

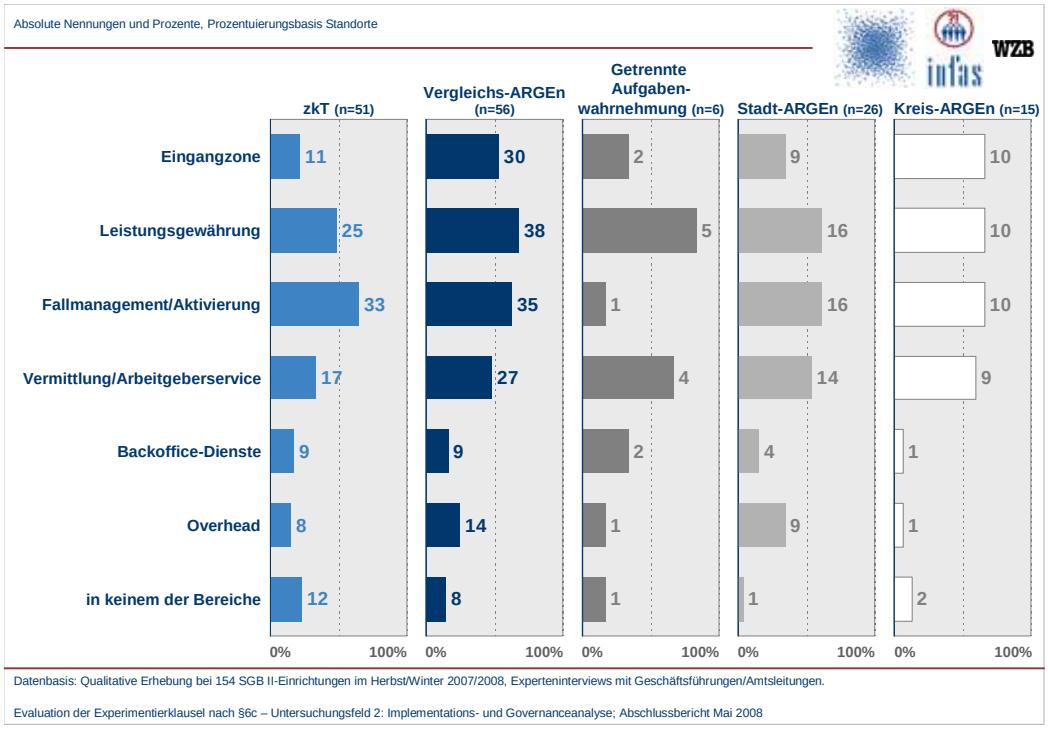
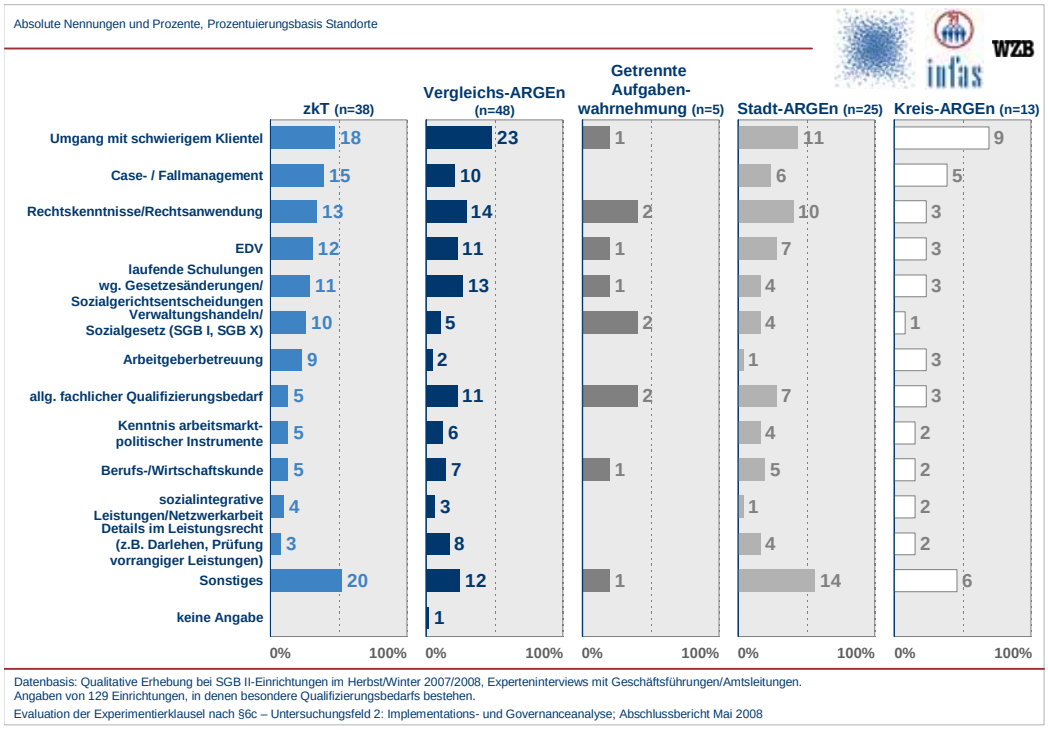


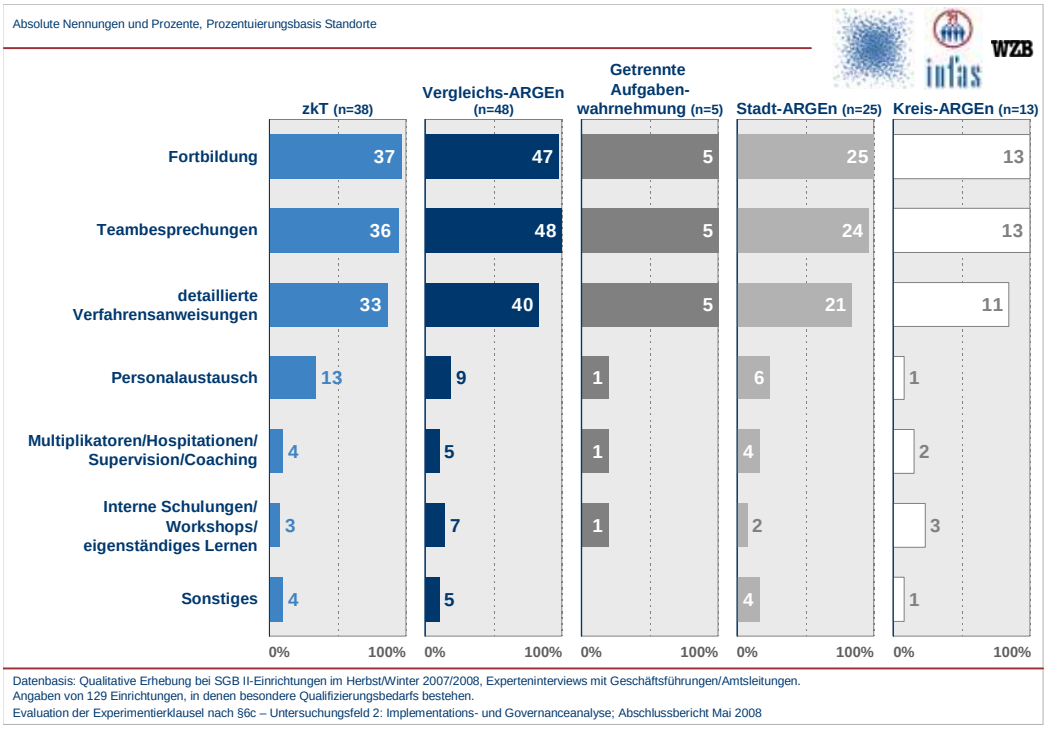
Abbildung C.1.3-11: Konkrete Qualifizierungsbedarfe



In einer ungestützten Frage nach dem konkreten Qualifizierungsbedarf gaben die Leitungen der SGB II-Einrichtungen ein breites Spektrum von Schulungserfordernissen an. In allen Formen der Aufgabenwahrnehmung – mit Ausnahme der gAw – wurde der Umgang mit schwierigen Personen am häufigsten genannt. Ein weiterer Schwerpunkt sind erforderliche

Schulungen im Bereich Fallmanagement. Dieser Punkt beinhaltet in sich wiederum ein weites Spektrum, das von Grundlagenschulungen bis zum Erwerb von Zertifikaten reicht. Auch Bedarf am Erwerb von Rechtskenntnissen und der Anwendung des Rechts, auch im Hinblick auf Verwaltungshandeln und den Umgang mit dem Sozialgesetz bestand in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Laufende Schulungen aufgrund von Gesetzesänderungen und Sozialgerichtsentscheidungen waren insbesondere im Bereich der Leistungsgewährung notwendig. EDV-Schulungen wurden von den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern der ARGEn häufiger für notwendig erachtet als von den Leitungen der zkT. Darin spiegelt sich das Ergebnis der Fachkräftebefragung wider, in der von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der ARGEn (und gAw) deutlich häufiger Schwierigkeiten im Umgang mit der Software angegeben wurden als bei den zkT.

Abbildung C.1.3-12: Vorgehen zur Deckung des Qualifizierungsbedarfs



Die wichtigen Instrumente zur Deckung von Qualifizierungsbedarfen sind in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung Fortbildungen und Teambesprechungen, gefolgt von detaillierten Verfahrensanweisungen, die bei den ARGEn und gAw ein etwas stärkeres Gewicht hatten als bei den zkT. Bei diesen kam dagegen das Mittel des Personalaustauschs etwas häufiger zum Einsatz, das jedoch in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung eine eher untergeordnete Rolle spielt. Insgesamt ist festzustellen, dass in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung, vor allem aufgrund hoher Personalfluktuation, häufiger Gesetzesänderungen und zur Anpassung an Gerichtsentscheidungen, kontinuierlich ein hoher Qualifizierungsbedarf besteht.

1.3.5 Zwischenfazit

Alle Formen der Aufgabenwahrnehmung wiesen im Juni 2006 einen beachtlichen Anteil befristeter Stellen auf. Am höchsten lag der Anteil bei den zkT. Trotz des höheren Befristungsanteils bestand bei den zkT im Beobachtungszeitraum eine höhere Kontinuität im Personal-

bestand, da dort die Verträge i.d.R. bis zum Ende der Laufzeit der Option im Jahr 2010 laufen, während bei den ARGEn die Verträge häufig eine kürzere Laufzeit aufweisen. Auffällig ist, dass in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung die Leitungspositionen weit überwiegend mit Männern besetzt sind, obwohl Frauen zwei Drittel des Personals der SGB II-Einrichtungen ausmachen.

Hinsichtlich der Betreuungsrelationen liegt bei den zkT die Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter in der Leistungsgewährung sowie die Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger pro Arbeitsvermittlerin bzw. -vermittler und pro pAp niedriger als bei den Vergleichs-ARGEn, die Zahl der Fälle (eHb) pro Fallmanagerin bzw. Fallmanager dagegen höher. Aufgrund einer höheren Arbeitsteilung zwischen Assistenzkräften und Leistungssachbearbeitung in der Leistungsgewährung bei den ARGEn und unterschiedlicher Aufgabenprofile von Fachkräften mit gleicher Funktionsbezeichnung bei zkT und ARGEn ist eine Beurteilung der Arbeitsbelastungen allein anhand der Fallzahlen pro Kopf jedoch nicht ausreichend. Berücksichtigt werden müssen die unterschiedlichen Aufgabenprofile bei den verschiedenen Formen der Trägerschaft. Insgesamt wurden die persönlichen Arbeitsbedingungen durch die Fachkräfte der verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung sehr ähnlich bewertet, wobei die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zkT die ihnen für die Kundenbetreuung zur Verfügung stehende Zeit etwas häufiger für ausreichend halten als die Fachkräfte der übrigen Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Die Leitungen der zkT sahen etwas seltener einen Qualifizierungsbedarf bei ihrem Personal als Geschäftführerinnen und Geschäftsführer der ARGEn und der gAw. Dies dürfte auch auf die höhere Kontinuität im Personalbestand der zkT zurückzuführen sein. Insgesamt besteht jedoch aufgrund von Personalfluktuation, Gesetzesänderungen und Sozialgerichtsentscheidungen in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung kontinuierlich ein breites Spektrum an Qualifizierungsbedarf. Am häufigsten wurden in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung – bis auf die gAw - Schulungen im Umgang mit einer schwierigen Klientel genannt.

1.4 Die Fachsoftware als Bestandteil der Steuerung

1.4.1 Fragestellungen und Datenbasis

Kaum ein anderes Strukturelement formt eine moderne Verwaltungsorganisation so tiefgreifend wie die IT-Struktur. Vor allem in der eingesetzten Leistungs- und Vermittlungssoftware sind die Geschäftsprozesse abgebildet. Bei verbindlicher Nutzung steuert die Software die Akteurinnen und Akteure bei ihrer Leistungserbringung (Berechnung der passiven Leistungen; Beratung und Aktivierung) wesentlich. Unbestritten bestehen individuelle Handlungsspielräume bei der konkreten Aufgabendurchführung, die von den pAp, Vermittlerinnen und Vermittlern sowie Fallmanagerinnen und Fallmanagern vor allem aufgrund ihrer individuellen Erfahrungen ausgefüllt werden. Je umfänglicher und verbindlicher jedoch die Bearbeitung und Dokumentation von Fällen und Abläufen durch eine Software geregelt ist, desto enger werden diese individuellen Spielräume. Die programmierten Regeln setzen Mindestanforderungen an das Handeln der operativen Kräfte und wirken auf diesem Weg als Standardisierung von Abläufen. Dies ist seitens der Organisationsverantwortlichen so intendiert um die Transparenz, die Qualität und/oder die Effizienz von Abläufen zu erhöhen. Mit diesem Ziel ist etwa in der Vermittlungssoftware der BA die Kundensegmentierung hinterlegt. Insbesondere über diese Softwarebestandteile sollen die operativen Kräfte einheitlich gesteuert werden. Zugleich werden auf diesem Wege vergleichbare, möglichst rechtsfeste Dokumentationen in den Geschäftsdaten generiert. Diese bilden darüber hinaus die Grundlage für das Controlling und die offiziellen Statistiken. Die Qualität der elektronischen Falldokumentation wird deshalb bei vielen SGB II-Einrichtungen als geschäftspolitisches Leitziel verfolgt. Auch die Prüfin-

stanzen von Bund, Land und Kommunen prüfen ganz gezielt die Vollständigkeit und Qualität der elektronischen Akten.

Es sei dahingestellt, ob die Qualitätssicherung bei persönlichen Dienstleistungen wie Beratung, Betreuung und Vermittlung tatsächlich über standardisierte Programme erzielt werden kann oder ob die Qualitätssicherung sehr viel stärker über die Qualifizierung und Professionalisierung der Beratungsfachkräfte erfolgen müsste. Eine Diskussion über die richtige Beratungstheorie ist sicherlich notwendig, ist hier aber nicht Gegenstand der Untersuchung. Die nachfolgenden Abschnitte gehen vielmehr der wesentlich eingeschränkteren Frage nach, ob die eingesetzte Fachsoftware die Leistungserbringung ausreichend unterstützt. Ihrer Funktionalität kommt in einer modernen Verwaltung eine zentrale Bedeutung zu. Die Implementationsanalyse hat deshalb ein besonderes Augenmerk auf die Erfahrungen der Führungs- und Fachkräfte mit der verwendeten Software geworfen. Im Zentrum stand die Frage, wie die Fachleute vor Ort die Einsatzfähigkeit bewerten und wie sie sich bei ihrer Aufgabendurchführung unterstützt oder im schlimmsten Fall beeinträchtigt sehen. Insbesondere wurde der Frage nachgegangen, ob die Leistungs- und die Vermittlungssoftware den Anforderungen der Akteurinnen und Akteure entspricht und mit welchen Schwierigkeiten sie konfrontiert sind.

Die Basis für die Beantwortung dieser Fragen bilden die qualitativen Interviews und Gruppendiskussionen mit Führungskräften und operativ tätigen Fachkräften, die im Herbst und Winter 2006/2007 bei den 154 SGB II-Einrichtungen geführt wurden. Auf der Basis dieser qualitativ gewonnenen Erkenntnisse wurden im Frühsommer 2007 rd. 5.800 Fachkräfte schriftlich über ihre Erfahrungen befragt. In diesem Zusammenhang wurden sie auch um eine Bewertung der von ihnen hauptsächlich verwendeten Software gebeten.

1.4.2 Eingesetzte Fachsoftware für die Geschäftsprozesse

Der Einsatz von Fachsoftware unterscheidet sich zwischen den zugelassenen kommunalen Trägern und den ARGEn sowie den gAw ganz grundlegend. In Folge der zentralen Bereitstellung von Fachanwendungen durch die Bundesagentur für Arbeit zeigt sich hinsichtlich der Softwareausstattung für die ARGEn ein wesentlich einheitlicheres Muster als bei den zkT. In den ARGEn ist die relevante Fachanwendung für die Bereiche Arbeitsvermittlung und Fallmanagement in der Regel das Programm VerBIS (Vermittlungs-Beratungs-Informationssystem), welches auch in den Agenturen für Arbeit eingesetzt wird. Im Bereich Leistungsgewährung arbeiten die ARGEn mit der Software A2LL. Diese einheitliche Softwarestruktur kommt bei der Befragung von rd. 5.800 Fachkräften klar zum Ausdruck. Das Personal der ARGEn arbeitet nahezu einheitlich mit VerBIS und A2LL (vgl. Übersicht C.1.4-1). Daneben kommen für einen Teil der Leistungsprozesse weitere Fachanwendungen zum Einsatz, so z.B. das Fachverfahren coSach für die Maßnahmeplanung und -dokumentation oder FINAS für die Kassenabrechnung.

Übersicht C.1.4-1 Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiten verwendete Vermittlungs- und Leistungssoftware

Nutzung durch die befragten Mitarbeiter/-innen (%)	zkT (n=1.902)	Vergleichs-ARGEn (n=1.931)	Getrennte Aufgaben-wahrneh-mung (n=211)	Stadt-ARGEn (n=1.261)	Kreis-ARGEn (n=584)
VerBIS		98	85	98	97
A2LL		95	83	95	93
Comp.ASS	20	5	4	4	3
Comp.ASS LSB	7				1
Prosoz/s-win	40		4		
Prosoz/Open	13		1		
AKD/KDN	7				
Lämmerzahl	20		3		
CoSach		44	45	45	48
FINAS		65	50	64	64
andere Vermittlungssoftware	9	7	11	8	5
andere Leistungssoftware	7	10	25	10	12
keine Angabe	3	1		1	2

Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007.
Anmerkungen: Mehrfachnennungen möglich

Bei den zkT ist die Varianz bei der Softwareausstattung wesentlich größer (vgl. dazu Übersicht C.1.4-1). Hier sind die Bereiche Arbeitsvermittlung bzw. Fallmanagement überwiegend mit Programmen von Prosoz Herten (vor allem Prosoz/S) oder mit Comp.ASS ausgestattet. Andere in diesen Bereichen eingesetzte Programme sind beispielsweise LämmKom und HR-Studio. In der Leistungsgewährung wird bei den zkT überwiegend ebenfalls mit Prosoz-Programmen oder mit LämmKom gearbeitet. Weitere eingesetzte Programme sind Comp.ASS (Modul Comp.ASS Leistungssachbearbeitung), AKD/KDN-Software, OK.Sozius-II u.a.. Einige wenige zkT nutzen selbst entwickelte Softwarelösungen. Der Einsatz dieser Programme fußt meist auf einer langjährigen Tradition mit den Vorläuferprogrammen, mit denen die Sozialhilfeleistungen berechnet wurden bzw. die Maßnahmen der Hilfe-zur-Arbeit-(HzA)-Programme gesteuert wurden.

1.4.3 Schwierigkeiten im Datenaustausch

Der Softwareeinsatz bei den SGB II-Einrichtungen vollzieht sich in zwei völlig unterschiedlichen Segmenten. In einem Segment finden sich alle ARGEn und getrennten Aufgabenwahr-

nehmungen, die mit denselben Fachverfahren operieren. Ihre Daten sind deshalb untereinander und für die BA-Zentrale verfügbar und einheitlich für Controlling-, Qualitätssicherungs- und Statistikzwecke auswertbar. Diese Koordinations- und Auswertungsleistung wird zentral durch die Rechenzentren und die Statistik der Bundesagentur für Arbeit bereitgestellt.

In dem zweiten großen Segment finden sich die zkT, die mit einer Vielfalt unterschiedlicher Verfahren operieren. Dieses Segment ist in viele dezentrale Einzelakteure differenziert, die nicht auf die Daten des anderen zugreifen können. Die Verfügbarkeit der Daten wäre auch prinzipiell eingeschränkt auf die Nutzer derselben Fachverfahren. Der Erfahrungsaustausch erfolgt deshalb in dem kommunalen Segment gewöhnlich auf der Basis von eigenen statistischen Kennziffern und Auswertungen, z.B. über Vergleichsringe und Arbeitsgruppen. Ein einheitlicher Datenaustausch und eine zentrale Auswertung liegt zum einen der Logik der kommunalen Selbstverwaltung fern und ist zum anderen aufgrund der völlig unterschiedlichen Softwarenutzung auch technisch nicht zu realisieren.

Diese Grenzen der Datenverfügbarkeit kristallisieren sich insbesondere bei der fortlaufenden Datenlieferung für die SGB II-Statistik, zu der die SGB II-Einrichtungen aller Formen der Aufgabenwahrnehmung, ARGEn wie zkT, nach § 51b SGB II verpflichtet sind. Für die ARGEn und die Agenturseite an Standorten mit gAw zieht die BA-Statistik die erforderlichen Daten aus den Geschäftsdaten der Einrichtungen (VerBIS, CoSach, A2LL). Die technische Struktur der Leistungs- und Vermittlungssoftware bei den ARGEn und gAw ist darauf ausgerichtet, dass Datenabzüge in standardisierten Fachverfahren, die in allen technischen Einzelheiten einem zentralen BA-Standard folgen, zu erbringen sind.

Bei den zkT, die mit unterschiedlichen Softwaresystemen arbeiten, ist ein direkter Abzug aus den Systemen nicht möglich, daher liefern sie - wie auch die kommunale Seite an Standorten mit gAw - die erforderlichen Daten nach einem einheitlichen Übermittlungsstandard XSozial-BA-SGB II. Dazu werden die für die bundesweite Statistik relevanten Daten monatlich aus der jeweiligen kommunalen Software in das einheitliche Übermittlungsformat übertragen und über eine gesicherte Datenverbindung an die Bundesagentur für Arbeit übermittelt. Obwohl von den zkT– verglichen mit dem Umfang der in den BA-Systemen verfügbaren Daten – nur wenige Eckwerte übermittelt werden müssen, gab es vor allem in den ersten beiden Jahren erhebliche Abweichungen zwischen den eigenen statistischen Auswertungen der meisten zkT und den von der Bundesstatistik ausgewiesenen Werten. Bei der ersten Erhebung im Herbst und Winter 2006/2007 monierten die Vertreterinnen und Vertreter der zkT nahezu durchgängig diese Unstimmigkeiten. Offensichtlich bedingt durch andere Zählweisen und Datenprüfungen wichen die Zahlen der § 51b-Statistik zum Teil deutlich von den durch die Einrichtungen selber ermittelten Werten ab(vgl. auch Abschnitt B.1.3.4.2). Bei der Wiederholungsbefragung im Herbst/Winter 2007/2008 hatte sich diese Diskrepanz nach Aussagen der befragten Führungskräfte deutlich verringert. Durchgängig berichteten sie, dass man sich durch eine entsprechende Aufstockung von Personalressourcen auf die Datenlieferung an die Statistik eingestellt habe. Nach wie vor bewerten die zkT die Lieferungen zur Statistik aber als eine besondere Anforderung und zusätzliche Belastung, die Personalressourcen erfordert. Ein Teil der Personalaufstockungen für Controllingaufgaben (vgl. Abschnitt C.1.2.3) sei bedingt durch die monatlichen Lieferungen und die Kompatibilisierung der Geschäftsdaten mit den erforderlichen Lieferungen zur § 51b-Statistik.

1.4.4 Funktions- und Folgeprobleme mit der Fachsoftware

Anlässlich der ersten Erhebungswelle bei den 154 SGB II-Einrichtungen der Stichprobe wurden Fragen zu Funktions- und Folgeproblemen, die mit der verwendeten Fachsoftware zusammenhängen, sowohl mit den Bereichsleitungen für Integration und Leistungsbearbeitung

als auch mit operativ tätigen Fachkräften angesprochen. Im Rahmen der standardisierten Fachkräftebefragung wurden die Ergebnisse im Frühsommer 2007 anhand einer großen Stichprobe von rund 5.800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erhärtet. Aus beiden Erhebungen sind die zentralen Befunde im Folgenden zusammengefasst.

Da die von den ARGEn verwendete Software einheitlich ist, wenden wir uns zunächst den Erfahrungen der Leistungssachbearbeiter und Vermittlungskräfte aus dem Bereich Markt und Integration der ARGEn zu. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geben ein relativ homogenes Urteil über die beiden zentralen Fachanwendungen A2LL und VerBIS ab. Die eigens für die Leistungssachbearbeitung SGB II entwickelte Software A2LL wird durchgängig von allen ARGEn äußerst kritisch bewertet. Bemängelt wird vor allem die technische Instabilität, die unzureichende Geschwindigkeit, die unzureichende Bearbeitbarkeit aller leistungsrelevanten Sachverhalte sowie Update-Probleme. Die benannten Schwierigkeiten wurzeln zum Teil in demselben Grundproblem, dass die neu entwickelte Software nach kurzer Entwicklungsphase bereits mit erheblichen Fehlprogrammierungen gestartet ist. Um die Leistungsberechnung trotz dieser Programmfehler nach den Rechtserfordernissen durchzuführen, waren insbesondere zu Beginn im Herbst 2004 und im Folgejahr eine Vielzahl von Umgehungslösungen erforderlich. Zudem war die zentrale webbasierte Struktur der Software dem Massengeschäft nicht gewachsen und führte zur Verlangsamung und zu Datenverlusten.

Die überarbeiteten Versionen (Releases) von A2LL haben zwar einige Probleme lösen können. Trotzdem bestanden auch in den neueren Versionen, insbesondere nach Gesetzesänderungen (gerade im Jahr 2006), Probleme, diese zeitnah in der Software A2LL umzusetzen. Die Zeit bis zur Einarbeitung der entsprechenden Novellierungen in die Software wurden von der Bundesagentur für Arbeit mit vorgegebenen Umgehungslösungen überbrückt.[93] Zeitweise hat es bis zu 146 solcher Umgehungslösungen gegeben (Bundestagsdrucksache 16/1469 vom 12.05.2006). Bei den ARGEn führte dieser Umstand zu erheblicher Mehrarbeit.

Außerdem bemängeln die Führungs- und die Fachkräfte die komplizierten und – nach Darstellung der Befragten – teilweise nicht rechtssicheren Leistungsbescheide. Die Struktur ist so angelegt, dass diese Bescheide von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern nicht geändert werden können. Notwendige Zusätze im konkreten Einzelfall seien kaum möglich. Infolge der beschriebenen Softwaredefizite müsse man zur Erstellung von Bescheiden teilweise „unsinnige Eingaben“ (Umgehungslösungen) einfügen. Dies sei notwendig, damit Zahlungen überhaupt korrekt erfolgen könnten. Das führe zu – teilweise nicht berechtigten, aber verständlichen – Widersprüchen, weil Bescheide von Kundinnen und Kunden nicht verstanden würden. Trotz zwischenzeitlicher Nachbesserungen ist die Kritik an der Leistungsbescheidung bis heute nicht verstummt.

Die Vermittlungssoftware VerBIS hat das langjährig genutzte Programm Bewa-CoArb abgelöst. Das neue Programmpaket ist in vielen Teilen mächtiger als das alte. Die Umstellung hat deshalb zunächst einige Anpassungen bei den Nutzerinnen und Nutzern erfordert. Vor allem im ersten Jahr der Anwendung waren Klagen zu hören, die Vermittlungssoftware sei nicht ausreichend an Erfordernissen des SGB II ausgerichtet, weil sie eher an der Aufgabenstellung der Arbeitsagenturen orientiere. Wesentliche Funktionalitäten für die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach dem SGB II würden fehlen. Konkrete Funktionsprobleme wurden dabei im Hinblick auf Suchmöglichkeiten in Datenbeständen hervorgehoben. Diese Klagen sind nach einer Umstellungsphase und nach Programmverbesserungen weitgehend verstummt. Die Befragung der Fachkräfte im Frühsommer 2007 fällt insgesamt positiv aus (vgl. Abb. C.1.4-2 f.). Nach Erfahrungen der befragten Fachkräfte des Bereichs Markt&Inte-

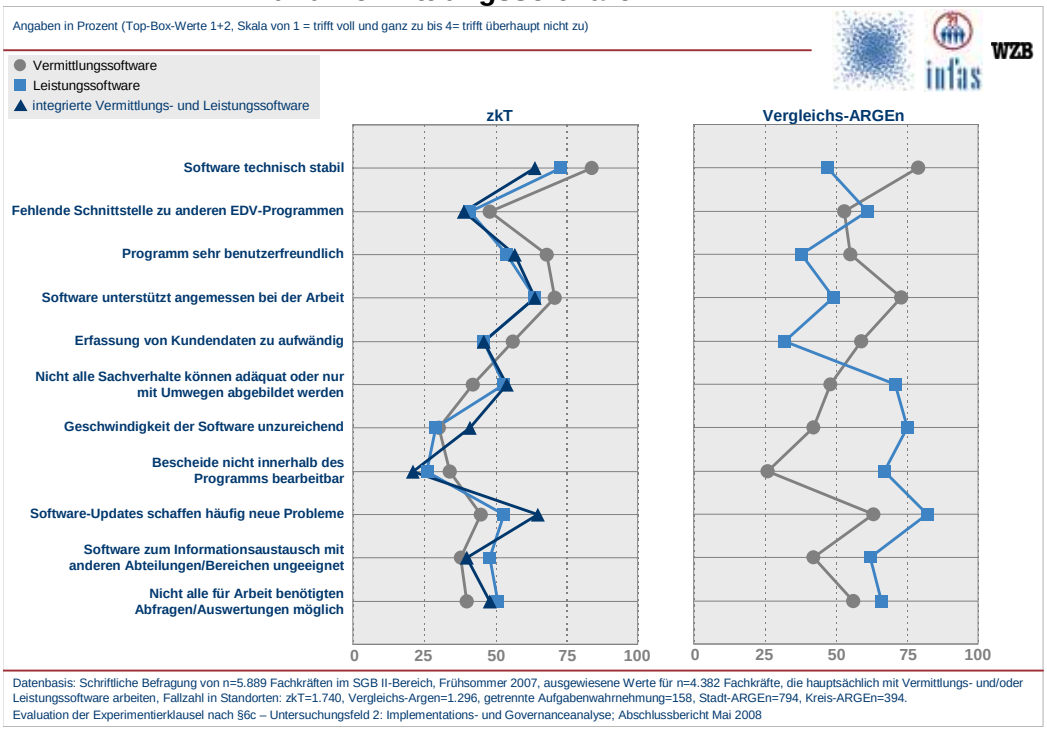
[93] In drei Jahren wurden zum Leistungsrecht über 20 Novellen verabschiedet. Jede erfordert eine Softwareanpassung, für die etwas sechs Wochen benötigt wird, bis ein Release installiert werden kann.

gration arbeitet die Anwendung stabil, sie unterstützt angemessen und ist offensichtlich für die täglichen Anforderungen vergleichsweise gut anwendbar.

Kritik wurde bei der Erhebung an den Folgeproblemen bei Updates deutlich. Diese kritische Einschränkung bezog sich vermutlich auf den Umstand, dass bei der Installation des Release mit dem neuen Betreuungsstufenkonzept im Frühjahr 2007 alle vorherigen Kundensegmentierungen aus dem Datenbestand entfernt waren. Die Kunden wurden im Verlauf der Folgemonate alle noch einmal nach den neuen Betreuungsstufen erfasst. Diese Arbeit ist inzwischen abgeschlossen. Bei den Interviews im Herbst 2007 wurden durchgängig relativ positive Einschätzungen im Hinblick auf VerBIS und das hinterlegte Betreuungsstufenkonzepts abgegeben.

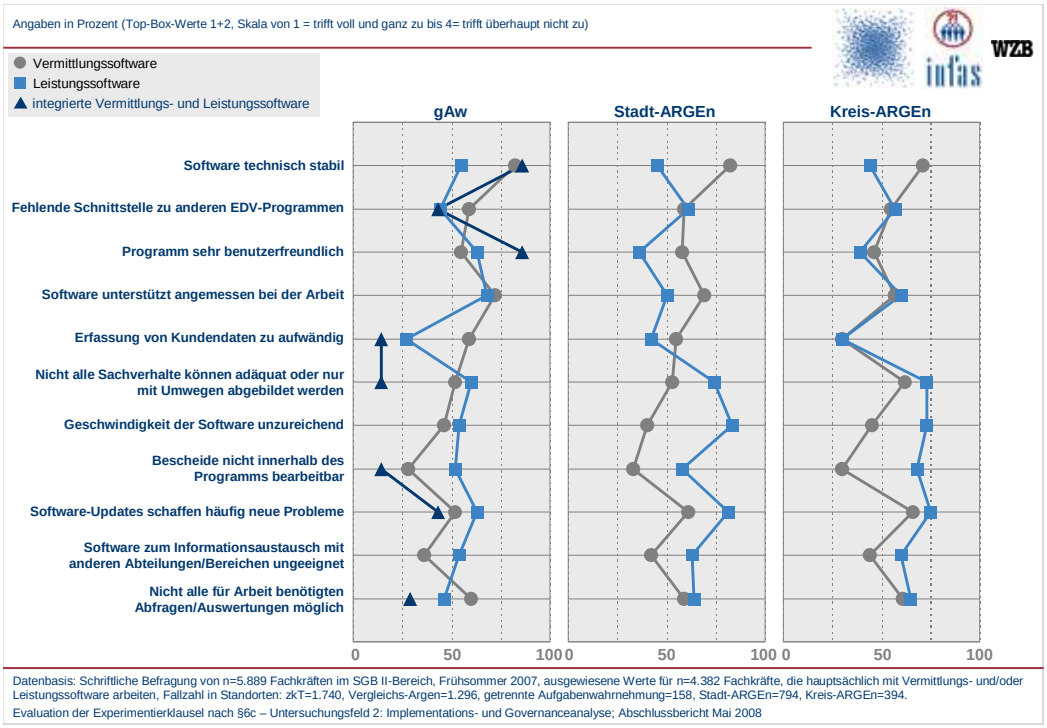
Ein zentrales Problem zwischen den beiden Softwarepaketen der BA besteht allerdings noch weiter. Das im Leistungsbereich eingesetzte Programm A2LL ist bedarfsgemeinschaftsorientiert und das im Vermittlungsbereich genutzte Programm VerBIS einzelfallorientiert. Es gibt keine Schnittstelle zwischen beiden Fachanwendungen, die eine integrierte Abbildung beider Leistungsprozesse erlauben würde. Dies führt zu technikinduzierten Mehrbelastungen der Fachkräfte. Aufgrund fehlender Schnittstellen sind doppelte Dateneingaben und das Führen von Handakten erforderlich. Teilweise wurden Ausdrucke von Informationen oder der Versand von E-Mails an Kollegen notwendig, obwohl die Informationen in einem der Programme bereits elektronisch vorliegen. Darunter leiden die Verknüpfung von Informationen und der adäquate Austausch zwischen den Fachkräften beider Bereiche, die für eine komplexe und rechtlich hinreichende Fallbearbeitung und auch die korrekte Zahlung im Einzelfall erforderlich sind.

Abbildung C.1.4-1: Bewertung der hauptsächlich verwendeten Leistungs- und Vermittlungssoftware I



Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=4.382 Fachkräfte, die hauptsächlich mit Vermittlungs- und/oder Leistungssoftware arbeiten, Fallzahl in Standorten: zkT=1.740, Vergleichs-Argen=1.296, getrennte Aufgabenwahrnehmung=158, Stadt-ARGEn=794, Kreis-ARGEn=394.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Abbildung C.1.4-2: Bewertung der hauptsächlich verwendeten Leistungs- und Vermittlungssoftware II



Die bei den zkT eingesetzte Leistungs- und Vermittlungssoftware wird von deren Personal im Durchschnitt alles in allem positiv bewertet (vgl. Abb. C.1.4-2). Im Großen und Ganzen scheinen die Softwarepakete den täglichen Anforderungen zu genügen. Kritik wurde im Herbst/Winter 2006/2007 allerdings an einigen Funktionalitäten, aber auch an speziellen Programmen laut. So werden Schwierigkeiten mit Programm-Updates (zwei Programme), mit schwer lesbaren Bescheiden (ein Programm), einer fehlenden Funktionalität für das Fallmanagement (zwei Programme) oder für die Arbeitsvermittlung (zwei Programme) und auch teilweise mangelnde technische Stabilität (ein Programm) hervorgehoben. Ferner wurde auch von Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Gesetzesänderungen (zwei Programme) berichtet, von Problemen bei der Erfüllung der Statistikanforderung (zwei Programme), und es gibt in bestimmten Konstellationen fehlende Schnittstellen zu anderen im Hause verwendeten Programmen (zwei Programme) zu beklagen. Berichtet wurde teilweise auch an Standorten zkT über mangelnde Möglichkeiten des Matchings von Stellen und Bewerberinnen und Bewerbern durch Programme. Insbesondere ist auch für die Fach- und Führungskräfte bei zkT das Bedürfnis nach einer Schnittstelle zwischen Leistungs- und Vermittlungssoftware nicht ausreichend befriedigt. So erfordern auch hier fehlende Schnittstellen und unzureichende Kommunikationsmöglichkeiten innerhalb der Programme doppelte Dateneingaben und die Organisation des Informationsflusses über Emails und Handakten. Im Laufe des Jahres 2007 wurde die Hoffnung laut, dass eine neue integrierte Software diesen Mangel beheben werde.

Die von den zkT benannten Problemlagen mit der eingesetzten Software sind den Einlassungen in den ARGEn oftmals sehr ähnlich. Ein entscheidender Unterschied besteht allerdings darin, dass entsprechende Schwierigkeiten im operativen Geschäft der zkT nicht im gleichen Ausmaß aufzutreten scheinen. Die von den Fachkräften der zkT benannten Schwierigkeiten sind vereinzelter anzutreffen. Ein wesentlicher Grund dafür ist nach unserer Einschätzung der stärker dezentrale Softwareeinsatz bei den zkT. Man hat es hier mit einer hö-

heren Varianz von Softwarelösungen und dabei auch mit unterschiedlichen Anwendungskombinationen zu tun. Im Rahmen der alleinigen kommunalen Trägerschaft führt dieser Umstand dazu, dass Funktions- und Folgeprobleme weniger flächendeckend auftreten. Oft wurde in den Interviews berichtet, dass man mit dem Softwarehersteller an einer zufriedenstellenden Lösung für die Einrichtung arbeite.

1.4.5 Zwischenfazit

Die IT-Struktur formt die Organisation moderner Verwaltungen entscheidend und beeinflusst ihre Performanz maßgeblich. Deshalb war die von den SGB II-Einrichtungen verwendete Fachsoftware auch Gegenstand der Implementationsanalyse. Die Befunde lassen einige gravierende Unterschiede zwischen den ARGEn und den zkT erkennen.

Während die ARGEn mit einer einheitlichen Leistungs- (A2LL) und Vermittlungssoftware (VerBIS) arbeiten, sind bei den zugelassenen kommunalen Trägern sechs weiter verbreitete und eine Reihe lokal genutzter Programme im Einsatz. Die übergreifende Datenverfügbarkeit der ARGEn und gAw untereinander ist dementsprechend in der Fachaufsicht der Bundesagentur für Arbeit gegeben. Abgesehen davon, dass es der Kultur und Praxis der kommunalen Selbstverwaltung nicht entspricht, ist die gegenseitige Datenverfügbarkeit der zkT untereinander nur bedingt und mit der BA technisch gar nicht möglich. Für die gesetzlich vorgeschriebenen Datenlieferungen zur Erstellung einer bundeseinheitlichen Statistik müssen die relevanten Daten der zkT daher jeden Monat zunächst in das einheitliche Übermittlungsformat XSozial übertragen und über eine gesicherte Datenverbindung an die Bundesagentur für Arbeit übermittelt werden. Selbst dieser Austausch von vergleichsweise wenigen Merkmalen hat eine lange Vorlaufzeit gehabt bis die SGB II-Statistik und die internen Statistiken der zkT annähernd kompatibel waren.

Die Funktionsfähigkeit der Software der ARGEn wird von den Fachkräften unterschiedlich bewertet. Die Leistungssoftware A2LL unterliegt von Beginn an einer heftigen Kritik. Bemängelt werden Defizite, die zu „Umgehungslösungen“ nötigen, zusätzliche Arbeit verursachen und ein virulentes Problem für die Leistungsbescheidung bilden. Die Vermittlungssoftware wird nach anfänglichen Umstellungsproblemen als leistungsfähiges System bewertet. Moniert wird allerdings die fehlende Schnittstelle zwischen Leistungs- und Vermittlungssoftware.

Die Fachkräfte der zkT bewerten die von ihnen verwendeten Softwarelösungen alles in allem etwas besser, auch wenn es dezidierte Kritik an einzelnen Programmen gibt. Im Detail werden durchaus ähnliche Schwierigkeiten und Schwachpunkte der Software von den Fachkräften benannt. Diese Schwachpunkte zu beseitigen bemühen sich die kommunalen Träger durch lokale Lösungen mit dem Softwareanbieter.

1.5 Komparative Analyse zu Verwaltungskosten

1.5.1 Fragestellungen und Datenbasis

In diesem Kapitel fragt die Implementationsanalyse, in welcher Weise und mit welcher Periodizität kommunale Verwaltungskosten bei den SGB II-Einrichtungen abgerechnet wurden. Vor dem Hintergrund der Höhe der Verwaltungshaushalte (in 2006) werden die Verfahren betrachtet, die bei der Ermittlung der kommunalen Verwaltungskosten in den SGB II-Einrichtungen zu Grunde gelegt wurden, um die Verwaltungskosten den Aufgaben, die von der BA zu erbringen sind, und den Aufgaben, die durch die kommunalen Träger erbracht werden, zuzuordnen. Daran schließt sich die Darstellung der kommunalen Finanzierungsanteile an den Verwaltungskosten im Vergleich der Formen der Aufgabenwahrnehmung an.

Die Darstellung fußt auf zwei Datenquellen. Die Angaben wurden zum einen mittels eines gesonderten Fragebogens im Rahmen der ersten Erhebungswelle des Untersuchungsfeldes 2 in 2006/2007 erhoben. Mit einem hohen Rücklauf dieses Drop-Off-Fragebogens (145 von 154 Standorten) sowie der guten Ausfüllqualität (sehr geringe Item-Non-Response) liegt zu den hier interessierenden Aspekten der Abrechungsmodi und Verfahrensweisen mit Verwaltungskosten eine aussagekräftige und nahezu flächendeckende Information für die Standortstichprobe vor. Die Angaben dieser Erhebung beziehen sich stets auf das Jahr 2006. Für die kommunalen Finanzierungsanteile wird dagegen auf die BMAS-Jahresschlusserhebung bei zugelassenen kommunalen Trägern (Stand 31. Dezember 2006) zurückgegriffen, ergänzt um die darauf bezogenen monatlichen Erhebungen für 2007 (Endstand 31. Dezember 2007) sowie – für die ARGEn – auf den KfA-Jahresbericht der BA mit Datenstand 31. Dezember 2007.[94]

1.5.2 Empirische Ergebnisse

Der Bund trägt nach § 46 Abs. 1 SGB II jene Verwaltungskosten, die für Leistungen anfallen, die durch die Bundesagentur für Arbeit erbracht werden. Die Verwaltungskosten für die kommunalen Leistungen in den SGB II-Einrichtungen – Leistungen nach § 22 SGB II, § 23 Abs. 3 SGB II und § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II – werden dagegen entsprechend von den zugelassenen kommunalen Trägern übernommen (vgl. hierzu Abschnitt B.1.3.2.2).

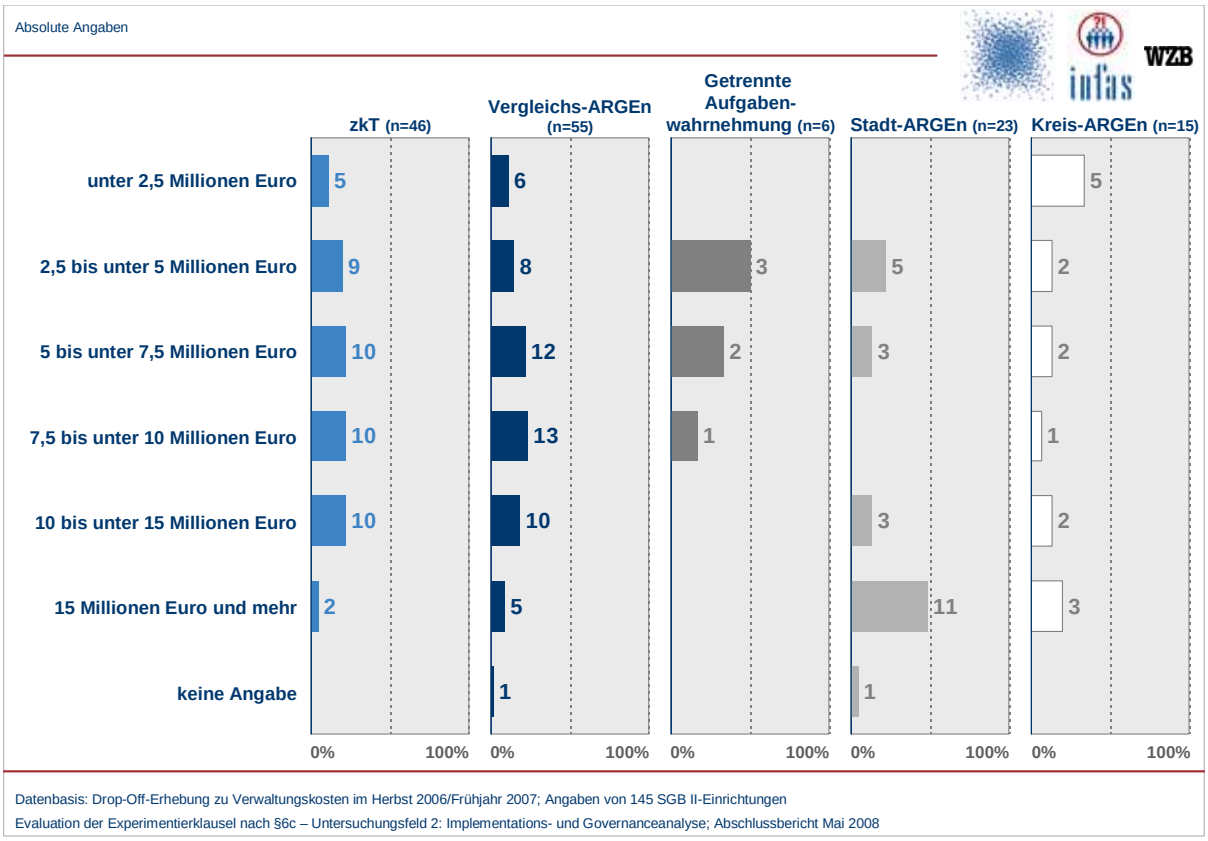
Da sich die Verwaltungskosten bei paralleler Wahrnehmung der Aufgaben der Agenturen für Arbeit und der kommunalen Aufgaben in einer ARGE oder durch einen zugelassenen kommunalen Träger schwer zuordnen und abrechnen lassen, wurde den SGB II-Einrichtungen die Möglichkeit gegeben, die kommunalen Verwaltungskosten pauschal – ohne weitere Nachweise – abzurechnen. Dabei wurde durch den Bund ein pauschaler kommunaler Verwaltungskostenanteil (kommunaler Finanzierungsanteil) in Höhe von 12,6 % zugelassen.

Die empirischen Ergebnisse weisen vor diesem Hintergrund aus, dass die Hälfte der untersuchten SGB II-Einrichtungen (72 Einrichtungen in der Standortstichprobe) in 2006 einen Verwaltungshaushalt in Höhe von unter 7.5 Millionen Euro gehabt hat. Im höchsten Segment – mit einem Verwaltungshaushalt von 15 Millionen Euro und mehr – lagen 21 Einrichtungen. Die Aufschlüsselung nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung zeigt, dass unter diesen 21 Standorten die Großstadt-ARGEn mit 11 Einrichtungen am stärksten vertreten waren.

Im Rahmen der Standortstichprobe wies die Verteilung über die Höhe der Verwaltungshaushalte bei zugelassenen kommunalen Trägern und Vergleichs-ARGEn eine ähnliche Struktur auf.

[94] Diese Daten zu den kommunalen Finanzierungsanteilen wurden dankenswerterweise zusammengefasst im März 2008 durch Untersuchungsfeld 4 an Untersuchungsfeld 2 übermittelt.

Abbildung C.1.5-1: Die Höhe der Verwaltungshaushalte der SGB II-Einrichtungen im Jahre 2006 nach Formen der Aufgabenwahrnehmung



Für die Periodizität der Abrechnung *kommunaler* Verwaltungskosten sowie für dabei angewendete Verfahren bei der Ermittlung dieser Verwaltungskosten ergaben die Befunde für das Jahr 2006 nur schwach akzentuierte Unterschiede zwischen der Praxis zugelassener kommunaler Trägern und der Praxis von Vergleichs-ARGEn.

Bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung erfolgte die Abrechnung kommunaler Verwaltungskosten überwiegend monatlich (32 von 46 zugelassenen kommunalen Trägern und 45 von 55 Vergleichs-ARGEn). Fünf Vergleichs-ARGEn gaben auch quartalsweise Abrechnungen zu Protokoll. Jährliche Abrechnungen waren bei zugelassenen kommunalen Trägern (mit neun Einrichtungen) häufiger als bei Vergleichs-ARGEn (mit drei Einrichtungen).

Im Rahmen der Abrechnungsmodi wurde auch die Methode pauschaler Abrechnung der kommunalen Verwaltungskosten (gegenüber der detaillierten Abrechnung vor Ort) von beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung praktiziert. 34 von 46 zugelassenen kommunalen Trägern sowie 44 von 55 Vergleichs-ARGEn verfuhren in dieser Weise. Bei SGB II-Einrichtungen mit einem pauschalen Abrechnungsmodus erfolgte in 2006 mehrheitlich keine detaillierte Überprüfung des kommunalen Verwaltungskostenanteils für Jahresabschlussrechnungen. Unter den zugelassenen kommunalen Trägern mit pauschaler Abrechnung gaben dies 21 Einrichtungen an, bei den Vergleichs-ARGEn waren es 32 Einrichtungen. Bei elf zugelassenen kommunalen Trägern und neun Vergleichs-ARGEn erfolgte dagegen eine entsprechende Detailprüfung. Ein zugelassener kommunaler Träger machte keine Angabe.

Eine detaillierte – und nicht pauschale – Abrechnung vor Ort wurde nach den vorliegenden Angaben für 2006 nur bei zwölf zugelassenen kommunalen Trägern und acht Vergleichs-ARGEn vorgenommen. Um dabei die Verwaltungskosten den Aufgaben, die von der BA zu

erbringen waren, und die Aufgaben, die durch die kommunalen Träger erbracht wurden, zuzuordnen, wurden Zeitaufschreibungen (mit jeweils fünf Einrichtungen in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung) häufiger angewendet als stichprobenartige Organisationsanalysen. Solche Stichprobenverfahren wählten nur drei zugelassene kommunale Träger.

Kaum Unterschiede waren auch für zeitliche Abstände bei der Überprüfung der kommunalen Verwaltungskostenanteile festzustellen. Jeweils sechs zugelassene kommunale Träger und Vergleichs-ARGEn protokollierten, dass 2006 eine quartalsweise Überprüfung stattgefunden habe. Die Verfahrensweise der jährlichen Überprüfung gaben 24 zugelassene kommunale Träger und 29 Vergleichs-ARGEn an. Bei vier zugelassenen kommunalen Trägern und sieben Vergleichs-ARGEn fand den eigenen Angaben zufolge offenbar gar keine Überprüfung statt.

Übersicht C.1.5-1: Berücksichtigung von Verwaltungsbereichen bei der Abrechnung kommunaler Verwaltungskosten in 2006. Absolute Angaben für 46 zugelassene kommunale Träger und 55 Vergleichs-ARGEn

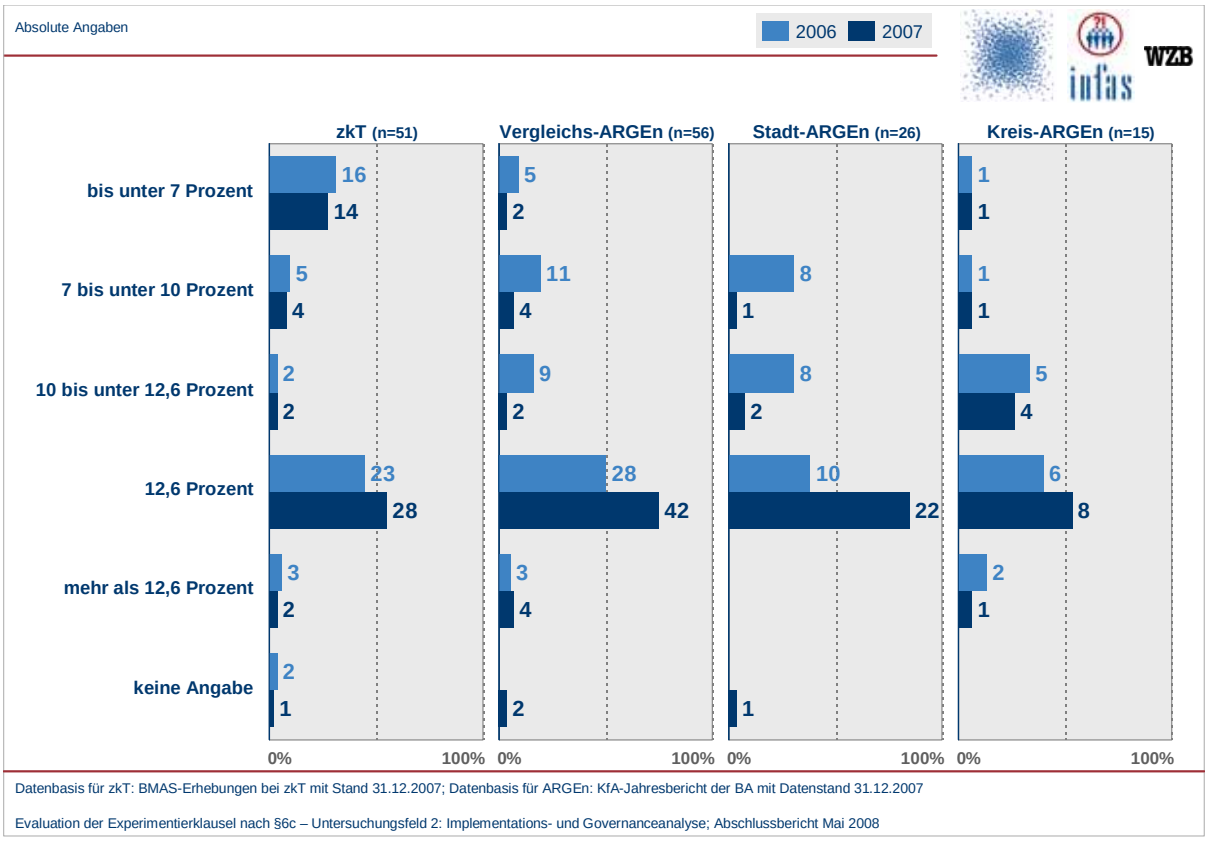
Berücksichtigte Bereiche bei der Abrechnung von Verwaltungskosten	Genannt		Nicht genannt		Keine Angabe*	
Zugelassene kommunale Träger (46)						
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Geschäftsführung	34	74	12	26	-	-
Assistenz	34	74	12	26	-	-
Eingangszone	36	78	10	22	-	-
Vergleichs-ARGEN (55)						
Geschäftsführung	46	83	8	15	1	1
Assistenz	38	69	16	29	1	1
Eingangszone	38	69	16	29	1	1

Datenbasis: Drop-Off-Erhebung zu Verwaltungskosten im Herbst 2006/Frühjahr 2007; *abgerundet

Auch bei der Berücksichtigung der verschiedenen Verwaltungsbereiche für die Abrechnung kommunaler Verwaltungskosten fielen Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung nur wenig ins Gewicht. Die Bereiche „Geschäftsführung“, „Assistenz“ sowie die „Eingangszone“ wurden bei zugelassenen kommunalen Trägern wie auch bei Vergleichs-ARGEn mehrheitlich (und in vergleichbaren Anteilen) für die Verwaltungskosten in Rechnung genommen. Die Geschäftsführungsbereiche wurden bei ARGEn etwas häufiger einbezogen.

Für die kommunalen Finanzierungsanteile an den Verwaltungskosten orientiert sich die Betrachtung am pauschalen kommunalen Verwaltungskostenanteil von 12,6 %, welcher durch den Bund zugelassen war. Die zum Berichtszeitpunkt vorliegenden Angaben zu kommunalen Finanzierungsanteilen machen dabei auch einen Zeitvergleich zwischen 2006 und 2007 möglich.

Abbildung C.1.5-2: Kommunale Finanzierungsanteile an den Verwaltungskosten bei den SGB II-Einrichtungen in 2006 und 2007



Im Rahmen der Standortstichprobe wurde der kommunale Finanzierungsanteil in Höhe von 12,6 % im Jahre 2006 durch 23 zkT und 25 Vergleichs-ARGEn unterschritten. In 2007 war diese annähernde Gleichverteilung nicht mehr gegeben. 2007 lagen 20 zkT unter dem durch den Bund zugelassenen pauschalen kommunalen Verwaltungskostenanteil – darunter 14 Einrichtungen mit Anteilen bis unter sieben Prozent – jedoch nur acht Vergleichs-ARGEn.[95] Zwar gaben für 2007 bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung deutlich mehr SGB II-Einrichtungen den exakten Anteil von 12,6 % an. Häufiger als bei zkT war diese Entwicklung zwischen 2006 und 2007 jedoch bei den Vergleichs-ARGEn (und vor allem den Stadt-ARGEn) zu beobachten. Das finanzielle Muster zulasten des Bundes – also die Unterschreitung der durch den Bund zugelassenen Marke des pauschalen kommunalen Verwaltungskostenanteils – fiel im Beobachtungszeitraum mithin stärker durch zkT als durch ARGEn ins Gewicht.

1.5.3 Zwischenfazit

Mit Blick auf die Periodizität, auf Abrechnungsmodi sowie auf zeitliche Abstände bei der Überprüfung kommunaler Verwaltungskostenanteile, welche für das Jahr 2006 vorliegen, sind wenig Differenzen zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung festzustellen. Das gilt auch für die Berücksichtigung verschiedener Verwaltungsbereiche bei der Abrechnung kommunaler Verwaltungskosten. Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung zeigten sich hingegen bei den kommunalen Finanzierungsanteilen an Verwal-

[95] Der Anteil der SGB II-Einrichtungen, die eine detaillierte Abrechnung vorgenommen haben, fiel, wie oben dargelegt, in 2006 sehr gering aus. Für das Jahr 2007 liegen keine Angaben zu Abrechnungsmodi vor.

tungskosten. Gemessen an der Unterschreitung der durch den Bund vorgegebenen 12,6 %-Marke verhielten sich in 2007 deutlich mehr zkT finanziell zulasten des Bundes als ARGEn.

2 Die „Produktionsorganisation“ der Leistungsprozesse im SGB II

Geht es bei der „Produktpolitik“ einer SGB II-Einrichtung um die Festlegung von Zielen, Zielgruppen, Angebotsschwerpunkten (vgl. Abschnitt C.1), so werden in der Produktionsorganisation die konkreten Aufgaben und Abläufe in der SGB II-Einrichtung definiert, Planungsprozesse festgelegt und Kooperationsbeziehungen zu Dritten geregelt (Abschnitt C.2). Über die Ausgestaltung einer spezifischen Produktionsorganisation werden somit Entscheidungen getroffen über:

- die organisationsinterne Umsetzung der Produktpolitik durch das Setzen von Regeln (interne Zielvereinbarungen, Standardbildung) und die Festlegung der organisationsinternen Strukturen des Leistungsprozesses (vgl. Abschnitt C.2.1),
- die Angebots- bzw. Bedarfsplanung (vgl. Abschnitt C.2.2),
- die Ausgestaltung des Verhältnisses zu „Dritten“ (vgl. Abschnitt C.2.3).

2.1 Die Ausgestaltung der Leistungsprozesse im SGB II

Insgesamt zeigte sich eine erhebliche Varianz in der Ausgestaltung der Kernprozesse zwischen und innerhalb der Formen der Aufgabenwahrnehmung, aber es wurden auch einige übergreifende Gemeinsamkeiten sichtbar. Im Folgenden werden insbesondere betrachtet:

- die Prozesse der internen Steuerung durch das Setzen von Regeln und Standards (Abschnitt C.2.1.2),
- die Ausgestaltung elementarer Strukturen des Leistungsprozesses entlang seiner Kernfunktionen (Abschnitt C.2.1.3),
- die Ausgestaltung von Leistungsprozessen für besondere Zielgruppen, insbesondere Frauen (Abschnitt C.2.1.4).

2.1.1 Fragestellungen und Datenbasis

Die erkenntnisleitenden Fragestellungen bei der Analyse der „Produktionsorganisation“ sind dabei: Wie sind die Leistungsprozesse im SGB II im Hinblick auf die Kernfunktionen (Zugangssteuerung, Gewährung materieller Leistungen, Aktivierung, Arbeitsvermittlung) ausgestaltet? Wie greifen die einzelnen Prozesselemente ineinander? Wie viel Arbeitszeit wird für die Erfüllung von Aufgaben in einer SGB II-Einrichtung aufgewandt? In welchem Verhältnis stehen dabei Eingliederungsleistungen zu materiellen Leistungen? In welcher Hinsicht unterscheiden sich die Formen der Aufgabenwahrnehmung bei der Ausgestaltung der Leistungsprozesse? Sind im Hinblick auf die Ausgestaltung des Leistungsprozesses Muster erkennbar, lassen sich somit „Typen“ bilden (Zugangssteuerung, Gewährung materieller Leistungen, Aktivierung, Arbeitsvermittlung)? Gibt es für bestimmte Zielgruppen, insbesondere für Frauen, spezifische Leistungsprozesse? Wenn ja, unterscheiden sich hier die Formen der Aufgabenwahrnehmung?

Empirische Grundlage der Analyse ist eine qualitative und quantitative Erhebung an allen 154 Standorten der Stichprobe.[96] Dabei wurden unterschiedliche Akteursgruppen in zwei Wellen mit Hilfe von Leitfäden befragt. Die Interviews wurden mitgeschnitten, protokolliert und in einer Datenbank sowie über SPSS erfasst. Die hohe Teilnahme- und Auskunftsbereit-

[96] An acht Standorten waren zum Zeitpunkt der Typenbildung aus unterschiedlichen Gründen entweder die Erhebungen noch nicht abgeschlossen oder die Auswertungen lagen nicht in der Form vor, die eine Typenbildung erlaubt hätte.

schaft aller befragten Expertinnen und Experten sicherte aussagekräftige Ergebnisse. Die Erhebung bildete dann die Grundlage für qualitative und quantitative Analysen zu den Leistungsprozessen an den 154 Standorten. Da die Datenbasis für die getrennte Aufgabenwahrnehmung (gAw) mit sechs Standorten sehr klein ist, wurden ausgewählte Ergebnisse im Rahmen eines Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern von Agenturen für Arbeit und Kommunen diskutiert, die die Aufgaben getrennt wahrnehmen, aber nicht in die Erhebung einbezogen waren. Auf diese Weise konnten die Ergebnisse zu den gAw validiert werden. Um festzustellen, welche Aufgaben in welchem zeitlichen Umfang an welcher Stelle einer Organisation wahrgenommen werden, ist eine detaillierte Aufgaben- und Tätigkeitsanalyse notwendig. Dies konnte aus Kapazitätsgründen nur exemplarisch für wenige Standorte in Form einer Substichprobe geschehen. Als Analyseinstrument wurde der „Prozess Monitor" eingesetzt, der auf einer Selbsteinschätzung der für einzelne Tätigkeiten aufgewandten Arbeitszeit durch die Beschäftigten einer Organisation aufbaut, diese anonymisiert web-basiert erhebt und damit exakte Analysen der quantitativen Dimension der Wahrnehmung von Aufgaben in einer gegebenen Organisation erlaubt. Auch wenn die Ergebnisse nicht verallgemeinert werden können, zeigt sich doch ein klares Muster, das Anlass zu weiteren Überlegungen geben könnte.

Über einige Ergebnisse wurde bereits im Zwischenbericht 2007 ausführlich berichtet. Diese sind im Folgenden deshalb nur kurz wiedergegeben und werden durch zusätzliche Erkenntnisse ergänzt. Zudem wurden in der zweiten Befragungswelle im Herbst/Winter 2007/2008 die Geschäftsleitungen gezielt nach grundlegenden Veränderungen in der organisatorischen Ausgestaltung und der Steuerung der Leistungsprozesse gefragt, so dass die Dynamik der Entwicklung im Jahr 2007 abgebildet werden konnte.

2.1.2 Ansätze zur Standardisierung des Leistungsprozesses

Die Implementierung des SGB II erforderte die Neufestlegung und Neugestaltung von Leistungsprozessen, die sich von denen der Ursprungsorganisationen (Agenturen für Arbeit bzw. kommunale Sozialämter) unterschieden. Zu Beginn galt es daher, entsprechende Strukturen in der Aufbauorganisation zu schaffen und angemessene Verfahren und Abläufe zu entwickeln. Insbesondere waren diese Leistungsprozesse effektiv und effizient zu gestalten, auf die Ziele des SGB II auszurichten und die dafür nötigen externen und internen Steuerungsformen zu entwickeln. Die Realisierung von Produktpolitik in gestaltete Leistungsprozesse vollzieht sich generell über Steuerungsimpulse, die als eindeutige Zielformulierung (verbunden mit einer entsprechenden Überprüfung der Zielerreichung, vgl. hierzu Abschnitt C.1.2) und/oder in Form einer Standardisierung interner Prozesse gesetzt werden.

Bei der Einführung von Zielsteuerung im Bereich des SGB III lag ein besonderer Schwerpunkt auf der Nutzung kennzahlenorientierter Steuerungsformen, verbunden mit der Entwicklung eines komplexen Controllingsystems zur Prüfung der Nachhaltigkeit der Zielsetzungen. Dabei wurden Prozesskennzahlen zu Vorgaben für das operative Geschäft, was zugleich bedingt, dass das Hauptaugenmerk auf die Erreichung der Zielvorgaben gelegt wurde. Es lag nahe, dass diese Steuerungsformen auch im Bereich des SGB II angewandt werden. Insbesondere die Controllingvorgaben und der Kennzahlenvergleich (vgl. hierzu Abschnitt B.1.3.4.2) stellten sich im Verlauf der Erhebungen als wichtige zentrale Steuerungsmechanismen heraus, die die interne Ausgestaltung der Geschäftsprozesse der SGB II-Einrichtungen prägten (vgl. Abschnitt C.1.2).

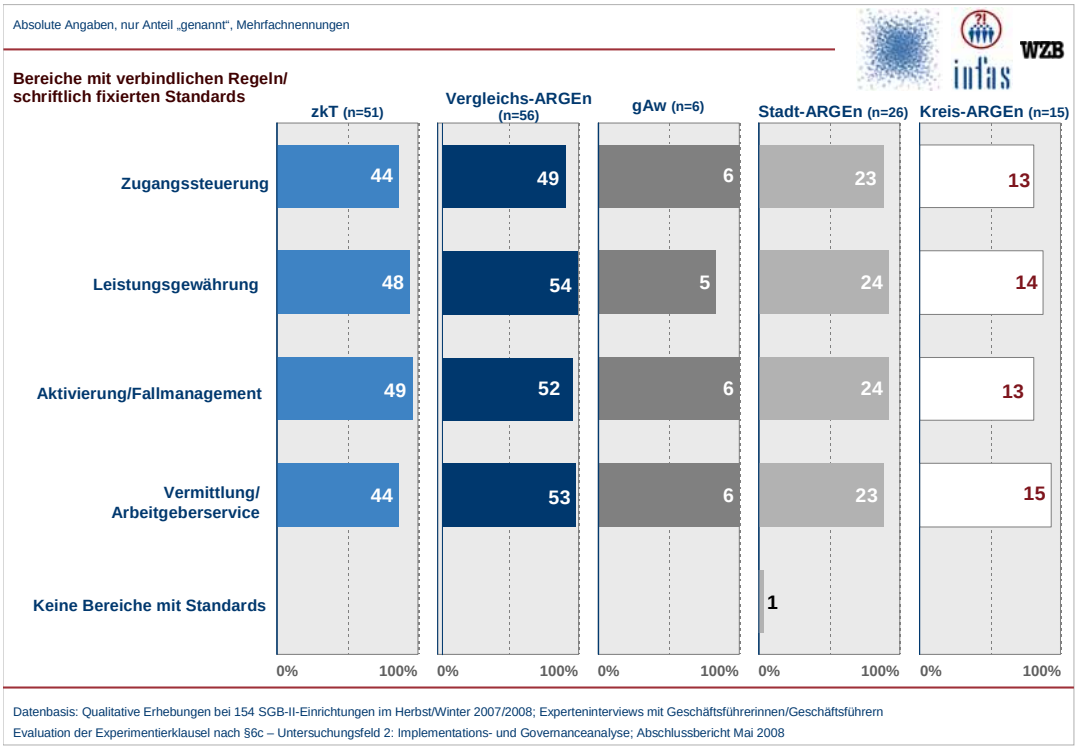
Dieser Abschnitt behandelt die Entwicklung der Gestaltung der Leistungsprozesse als Resultat interner Steuerungsvorgaben. Gefragt wird nach Prozessen der Vereinfachung und Vereinheitlichung, der Typisierung von Ereignissen und Abläufen.

Über Zielvorgaben hinaus werden Leistungsprozesse insbesondere über geregelte Formen der Umsetzung (Standardisierung) dauerhaft gesteuert. Ein wichtiges Element zur Standardisierung und damit zur Absicherung von Mindestvoraussetzungen in der Umsetzung der Leistungsprozesse sind entweder die Festlegung von Verfahrensanweisungen/Arbeitsanleitungen oder, umfassender, die Etablierung von Qualitätsmanagementsystemen.

Die Ergebnisse der zweiten Erhebungswelle zeigen eine hochgradige Standardisierung von Leistungsprozessen (vgl. auch Abschnitt C.1.2). Diese erfolgte von Beginn an u.a. über die Einführung einer Kundensegmentierung, die in unterschiedlichen Handlungsstrategien gegenüber den Kundengruppen resultierte (vgl. Abschnitt C.4.1). Während die zkT mit unterschiedlichen Segmentierungsmodellen experimentierten, versuchte die BA für den Bereich der ARGEn und gAw zunächst, das für das SGB III entwickelte Modell (Unterscheidung von Markt-, Beratungs- und Betreuungskunden) zu übernehmen, um dann ab Anfang 2007 das Konzept der „Betreuungsstufen“ zu implementieren.

Wie Abbildung C.2.1-1 zeigt, wurden Vorgaben und Standards in allen Leistungsbereichen umfassend eingeführt. Nur eine Stadt-ARGE gibt an, keine Standards eingeführt zu haben. Mit Werten von über 90 % waren die Bereiche Leistungsgewährung, Aktivierung/Fallmanagement sowie Vermittlung/Arbeitsgeberservice hoch reglementiert. Eine leichte Differenz zeigte sich bei den zkT gegenüber allen ARGE-Gruppen. Dort wurde der Anteil der Angaben zu verbindlichen Standards im Bereich Vermittlung etwas geringer angegeben.

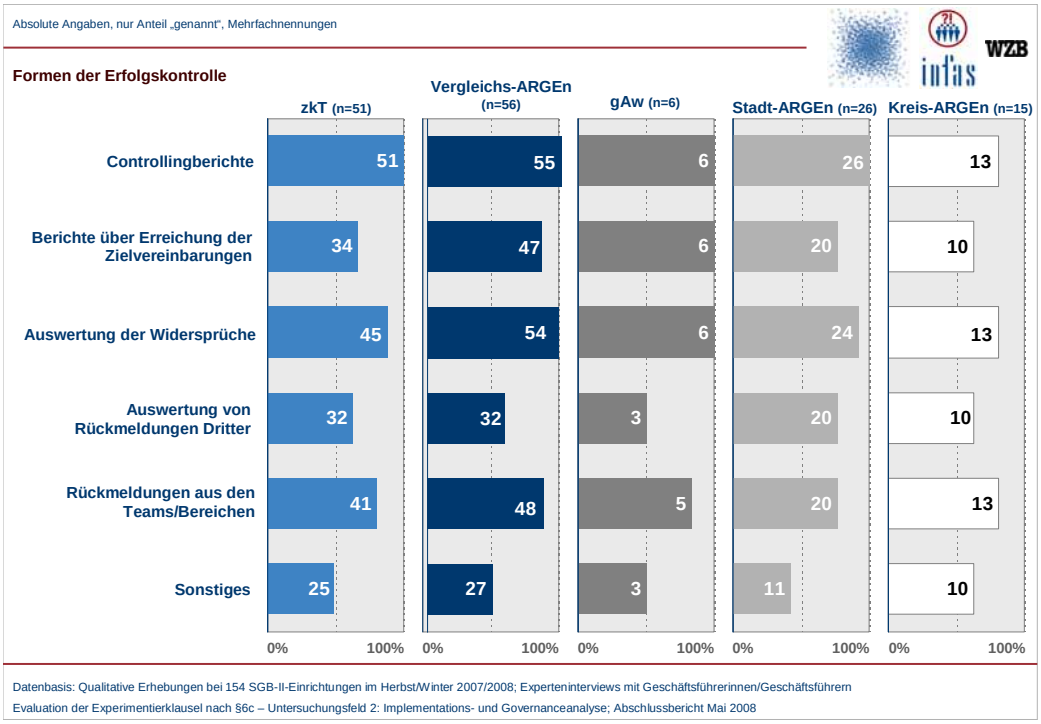
Abbildung C.2.1-1: Existenz von verbindlichen Regeln und Standards für einzelne Leistungsbereiche



Abschließend soll betrachtet werden, in welchem Ausmaß interne Steuerungsvorgaben tatsächlich in der Organisation umgesetzt wurden. Da eine direkte Beobachtung aus arbeitsökonomischen Gründen ausschied, konnten die Handlungsspielräume nur indirekt erschlossen werden. Wir befragten hierzu parallel Geschäftsleitungen einerseits und Bereichsleitun-

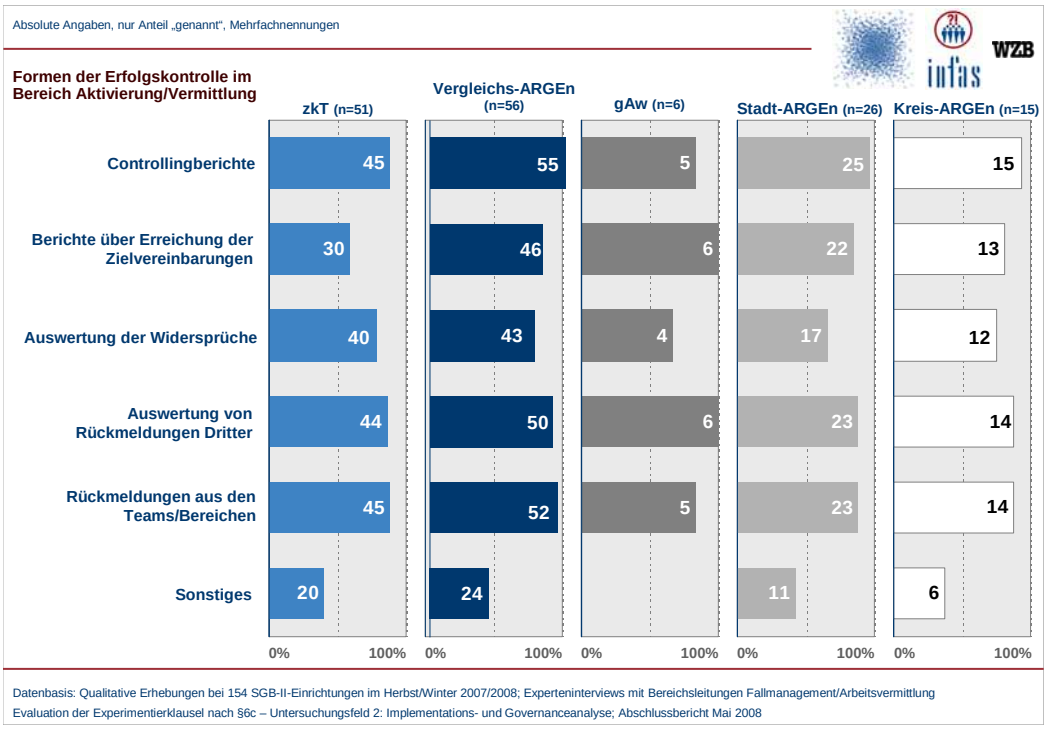
gen andererseits nach den für sie wichtigen Formen der Erfolgskontrolle (vgl. Abbildungen C.2.1-2 und C.2.1-3).

Abbildung C.2.1-2: Formen der Erfolgskontrolle – Geschäftsleitungen



Wie bereits dargestellt wurde, waren Controllingberichte das von den Geschäftsleitungen am meisten genutzte Instrument der Erfolgskontrolle, gefolgt von der Auswertung von Widersprüchen sowie Rückmeldungen aus den Teams bzw. Geschäftsbereichen.

Abbildung C.2.1-3: Formen der Erfolgskontrolle im Bereich Aktivierung/Vermittlung



Interessant ist die leicht unterschiedliche Bewertung durch die Bereichsleitungen Vermittlung bzw. Fallmanagement in den SGB II-Einrichtungen. Sie bewerten im Unterschied zu der Geschäftsführung bzw. der Controller die Auswertung der Widersprüche geringer (nur 75 % der SGB II-Einrichtungen), dagegen aber die Rückmeldungen Dritter (mit 92 % zu 63 %) und die Rückmeldungen aus den Teams (mit 90 % zu 82 %) höher. Im Vergleich zwischen den zkT und den Vergleichs-ARGEn zeigt sich, dass erstere die Controllingberichte mit 88 % etwas geringer bewerten als die Bereichsleitungen der Vergleichs-ARGEn mit 98 % (vgl. Abbildung C.2.1-3).

Die zweite Befragungswelle hat gezeigt, dass Instrumente der Standardisierung von Leistungsprozessen in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung breite Anwendung finden. Die referierten Ergebnisse zu den Formen der Erfolgskontrolle geben jedoch einen Hinweis darauf, dass in einzelnen Leistungsbereichen versucht wurde, eigene Gestaltungsspielräume zu behaupten. Es zeigen sich auch hier unterschiedliche Ausprägungen zwischen zkT und Vergleichs-ARGEn. Unabhängig hiervon erweist sich erneut, dass Leistungsprozesse nicht vollständig durch Regeln und Vorgaben determiniert werden können, dass die Organisationsrealität vielmehr weitaus vielfältiger ist als definierte Standards erwarten lassen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Vorgaben und organisationaler „Praxis" ist das zentrale Thema des nächsten Abschnittes (C.2.1.3).

2.1.3 Gestaltungsvarianten der zentralen Prozessschritte

Grundlage eines Vergleichs der Organisation von Leistungsprozessen ist die Identifikation der Prozessschritte, die den spezifischen Leistungsprozess des SGB II charakterisieren:

- durch die §§ 15a und 37 SGB II ist auf gesetzlicher Ebene die Notwendigkeit gesetzt, den Zugang zur Leistung zu steuern (Abschnitt C.2.1.3.1);

- aus § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB II leitet sich der Prozessschritt „Gewährung materieller Leistungen“ ab (Abschnitt C.2.1.3.2);
- im § 16 Abs. 1 SGB II wird „Arbeitsvermittlung“ explizit als Leistung aufgeführt (Abschnitt C.2.1.3.4);
- hiervon zu unterscheiden ist die u.U. Erbringung von „Leistungen zur Eingliederung“ nach § 16 SGB II, die mit dem Prozessschritt der „Aktivierung“ umfassend benannt werden kann (Abschnitt C.2.1.3.3).
- In der „Gesamtschau“ werden die Varianten der Ausgestaltung der Prozessschritte zu einer Typologie der Leistungsprozesse verdichtet (Abschnitt C.2.1.3.6)

Jeder dieser Prozessschritte resultiert in der Praxis in unterschiedlichen Tätigkeiten, die in jeder einzelnen Organisation ausgestaltet und miteinander verknüpft werden (Abschnitt C.2.1.2.6).

2.1.3.1 Zugangssteuerung

Seit Inkrafttreten des § 15a SGB II erfolgt die Zugangssteuerung nach dem SGB II prinzipiell in zwei grundlegenden Varianten:

- Im gesetzlichen „Normalfall“ erhalten Kundinnen und Kunden überwiegend nach Antragsbewilligung materielle Hilfe sowie – nach pflichtgemäßem Ermessen der zuständigen pAp – Eingliederungsleistungen.
- Personen, die zur Zielgruppe des § 15a SGB II gehören[97], erhalten demgegenüber bereits vor der endgültigen Klärung, ob und in welcher Höhe überhaupt ein Leistungsanspruch besteht, Eingliederungsleistungen angeboten.

Zur Zeit der ersten Befragungswelle im Herbst/Winter 2006/2007 war zwar der § 15a SGB II bereits in Kraft, aber vielerorts organisatorisch (noch) nicht umgesetzt. Deshalb ermöglicht der Vergleich der beiden Wellen einen Einblick in die Veränderungen, die die Implementation des § 15a SGB II für die Organisation des Zugangs zu Leistungen nach dem SGB II gebracht hat.

Unabhängig vom Verfahren im Einzelfall erfolgte die Zugangssteuerung entweder über eine dem Modell des „Kundenzentrums“ (KuZ) nachempfundene „Eingangszone“ oder über die Sozial- oder Bürgermeisterämter von kreisangehörigen Gemeinden. Dabei zeigten sich 2006 deutliche Unterschiede zwischen ARGEn/gAw und zkT: Während nahezu alle ARGEn (95 % der Vergleichsgruppe und 100 % der Stadt- bzw. Kreis-ARGEn) und alle gAw über eine „Eingangszone“ verfügten, war dies nur bei 61 % der zkT der Fall, während von diesen 24 % den Zugang über örtliche Sozialämter und knapp 6 % über Bürgermeisterämter organisiert hatten (vgl. Übersicht C.2.1.2.-1 in Teil A des Methodenanhangs).

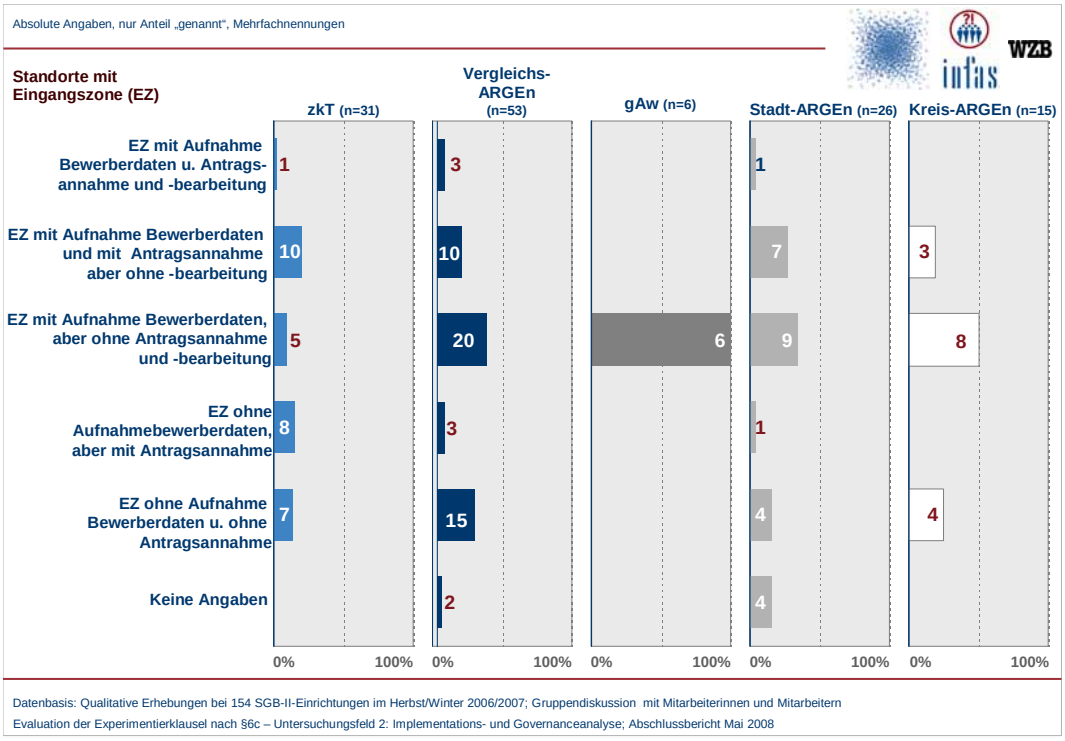
Je nachdem, wie viele Tätigkeitsbereiche in der Eingangszone angesiedelt waren, gestaltete sich die Arbeitsteilung zwischen Eingangszone (EZ) und der Leistungssachbearbeitung unterschiedlich. Folgende Varianten waren 2006 erkennbar (vgl. Abbildung C.2.1-4):

- Empfang mit Antragsausgabe als „schlankeste“ Variante (23 % der zkT mit Eingangszone, 28 % der Vergleichsgruppe);
- Eingangszone mit Antragsausgabe und Aufnahme von Bewerberdaten (16 % der zkT und 38 % der Vergleichsgruppe, 100 % der gAw);

[97] Dies sind erwerbsfähige Personen, die innerhalb der letzten zwei Jahre keine Geldleistungen nach dem SGB II oder SGB III bezogen haben.

- Eingangszone mit o.g. Funktionen, zusätzlich aber der Entgegennahme und Überprüfung der Anträge (32 % der zkT und 19 % der Vergleichsgruppe);
- „Service-Center“[98], das neben diesen Funktionen auch noch die Antragsbearbeitung übernahm (3 % der zkT und 6 % der Vergleichsgruppe);
- Eingangszone als „Antragsservice“, d.h. Ausgabe und Annahme von Anträgen, aber ohne Aufnahme von Bewerberdaten (26 % der zkT und 6 % der Vergleichsgruppe).

Abbildung C.2.1-4: Varianten der Eingangszone 2006



Weitere Funktionen der EZ bestanden darin, verschiedene Vorarbeiten zu erledigen, Post- und Telefondienst zu tätigen und Termine zu vergeben. In einigen (wenigen) Fällen fand hier bereits ein erstes Profiling statt, das es erlaubte, den „Kundenstrom“ zu steuern.

Ein Vergleich der Ausgestaltung des Zugangs im Hinblick auf die Formen der Aufgabenwahrnehmung zeigte markante Unterschiede. In unserem Sample verfügten die meisten Standorte über eine EZ (fast 97 % aller ARGEn und knapp 61 % der zkT). Formal entspricht dies dem KuZ-Modell, das eine EZ vorsieht. Allerdings streute das Spektrum der Tätigkeiten, die in der EZ angesiedelt waren, und damit die „Leistungstiefe“ erheblich innerhalb der und zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung: Wenn die zkT eine „Eingangszone“ organisiert hatten und diese mehr war als ein reiner „Empfang“ mit Antragsausgabe, hatte die Eingangszone entweder die Funktion eines „Antragsservice“ (26 % der zkT mit Eingangszone) oder aber kombinierte Antragsannahme und Datenerfassung (32 % der zkT mit Eingangszone). Demgegenüber dominierte bei gAw und allen ARGEn die Eingangszone des KuZ-Modells (38 % der Vergleichsgruppe, 35 % der Stadt-ARGEn und 53 % der Kreis-ARGEn), in der Bewerberdaten erfasst und Anträge ausgegeben, aber nicht angenommen oder bearbeitet werden. Damit war die Leistungstiefe der Eingangszonen bei zkT im Hinblick

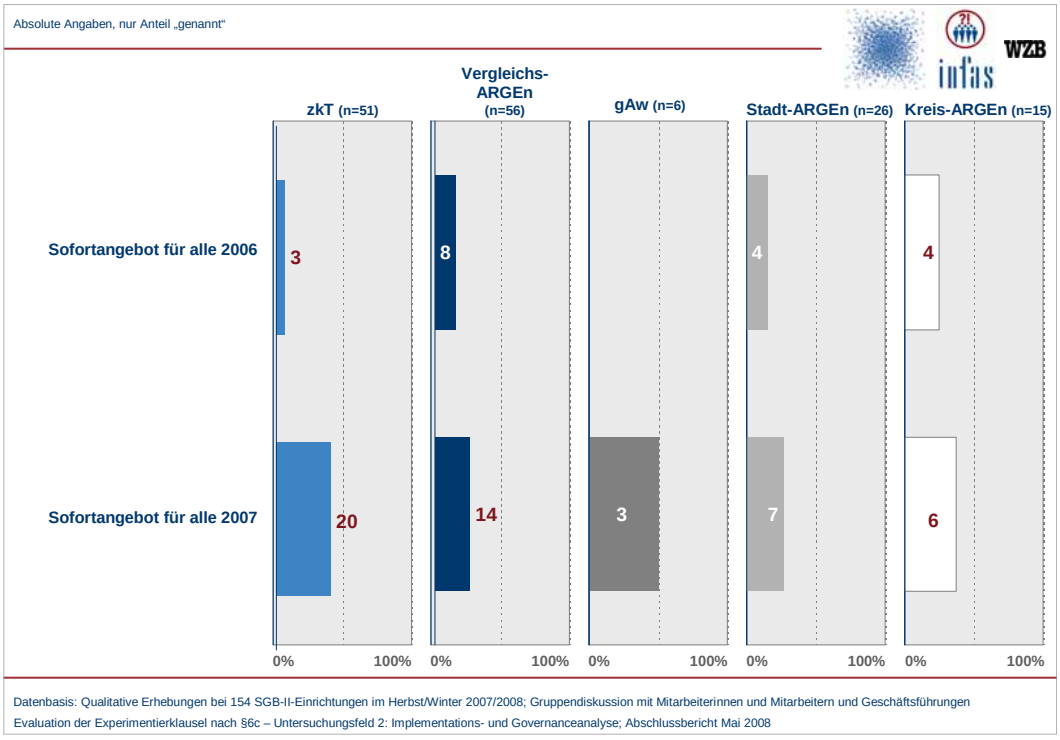
[98] Mit diesem Begriff bezeichneten einige SGB II-Einrichtungen eine besonders umfassende Organisation der Eingangszone. Es handelt sich nicht um das „Call Center“ des „Kundenzentrums“.

auf Antragsannahme deutlich ausgeprägter (58 % der zkT mit Eingangszone) als bei der Vergleichsgruppe (25 %). Ein „Service-Center“ mit umfangreichen Funktionen war jedoch in allen Formen die Ausnahme.

Etliche SGB II-Einrichtungen gaben bereits in der ersten Welle (Herbst 2006 bis Frühjahr 2007) an, dass sie „Sofortangebote“ für einen Personenkreis vorhalten, der über den im § 15a SGB II adressierten hinausgeht. Damals war die gesetzliche Vorschrift noch nicht überall praktisch umgesetzt, so dass bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung die Eingangszone nur in Ausnahmefällen Funktionen wie Unterbreitung eines Sofortangebots oder Profiling wahrnahm (vgl. Abbildung C.2.1.2.-3 in Teil A des Methodenanhangs).

Die Implementation des § 15a SGB II im Zuge des Jahres 2007 veränderte die Strukturen des Zugangs jedoch deutlich. Dabei nahm insbesondere die Zahl der Standorte zu, die eine stringente „Aktivierungspolitik“ betrieben, d.h. einem breiten Personenkreis bereits frühzeitig Eingliederungsangebote unterbreiteten (vgl. Abbildung C.2.1-5).

Abbildung C.2.1-5: Sofortangebote für einen größeren Personenkreis als er im § 15a SGB II definiert ist



Die Implementation des § 15a SGB II wurde offenbar von einer Reihe von Standorten genutzt, um den Zugang zu Leistungen für alle „Neukundinnen und -kunden“ neu zu gestalten. Dies betraf insbesondere die zkT: Hier erhielten in 20 von 51 Standorten alle „Neukunden“ Sofortangebote, auch wenn sie nicht zur gesetzlich definierten Zielgruppe zählten.

Deutliche Unterschiede gab es im Hinblick auf die organisatorische Umsetzung der Vorgaben des § 15a SGB II (Abbildung C.2.1-6). Unabhängig von der erwähnten Praxis, den ad-

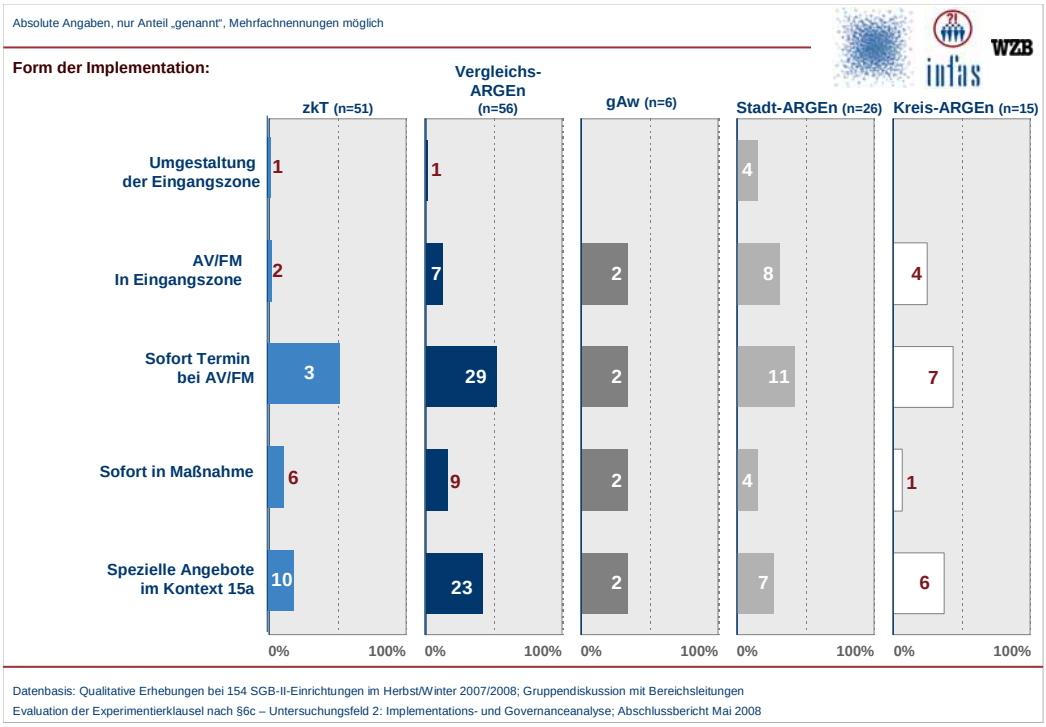
ressierten Personenkreis auszuweiten, waren folgende Praktiken feststellbar, mit denen eine frühzeitige Aktivierung bzw. Vermittlung realisiert werden sollte:[99]

- Eine komplette Neugestaltung der Eingangszone, wie folgendes Beispiel zeigt*: „Wir wollten die Zugangssteuerung mit Sofortangeboten verknüpfen mit dem Ziel sofortiger Vermittlung noch vor der Leistungsbewilligung. Dazu haben wir ein Einstiegs- und Aktivierungszentrum eingerichtet und zwei Mitarbeiter eingestellt, die nehmen die Leute in Empfang, machen Profiling, speisen die Daten ins hausinterne Jobcenter (Internetportal) ein. Sie sprechen auch über Förderleistungen, erste Anträge werden ausgehändigt. Es wird nicht nur für 15a Fälle eingesetzt, sondern für alle anderen auch. Es gilt für alle, die verfügbar sind (also nicht für die Hilfebedürftigen, die schon arbeiten). Hat sich bewährt auch zur Prüfung der Verfügbarkeit, es gab auch welche, die den Antrag zurückgezogen haben." (GF zkT, 2. Welle)*
- Die Besetzung der Eingangszone mit pAp, die die „Sofortvermittlung" übernahmen: *„In jeder Region gibt es einen Sofortvermittler, dem ein bestimmtes Maßnahmespektrum zur Verfügung steht. Die Daten werden bei Vorsprache erfasst, ist der Fall als 15a Fall identifiziert, bekommt er einen Termin. Antragstellung erfolgt per telefonischer Vorklärung. Noch bevor der Antrag gestellt wurde, kommt der Kunde zum Sofortvermittler." (GF ARGE, 2. Welle)*
- Die sofortige Weiterleitung vorsprechender Personen an Integrationsfachkräfte: *„In der EZ wird festgestellt, ob es ein 15a-Kunde ist. Dann wird er sofort an den zuständigen AV weitergeleitet. Dieser klärt ab, was gemacht werden soll. In erster Linie wird ihm Bewerbungstraining vorgeschlagen oder ein Termin für ein weiteres Gespräch vereinbart, in dem ihm ein Vermittlungsvorschlag angeboten wird." (GF ARGE, 2. Welle)*
- Die sofortige Weiterleitung in eine Maßnahme aus der EZ heraus, ohne dass ein pAp eingeschaltet wurde*: „Wenn der Kunde in der Clearingstelle ist und festgestellt wird, dass er ein 15a Fall ist, dann wird er sofort in eine Maßnahme zugewiesen, und zwar jeweils am darauf folgenden Montag. Der AV bekommt nach vier Wochen vom Träger eine Empfehlung, ob der Kunde dort noch bleiben soll oder etwas anderes machen soll." (GF ARGE, 2. Welle)*

Im Hinblick auf die Ausgestaltung des Umgangs mit dem § 15a SGB II waren zwischen zkT und der Vergleichsgruppe kaum Unterschiede feststellbar, jedoch hielten die Vergleichs-ARGEn doppelt so häufig wie die zkT spezielle Maßnahmen für die Kundinnen und Kunden vor, denen ein Sofortangebot unterbreitet wurde (zkT: 20 %, Vergleichsgruppe: 41 %).

[99] Dabei erfüllen nicht alle Standorte den gesetzlichen Auftrag in vollem Maße; bei Standorten, in denen Leistungssachbearbeitung und Eingliederungsleistung „aus einer Hand" erfolgen, sind Veränderungen in den Abläufen nicht zu identifizieren.

Abbildung C.2.1-6: Formen der Implementation des § 15a SGB II



Insgesamt dominierte eine vergleichsweise wenig aufwändige Form der Implementation: (Potenzielle) Kundinnen und Kunden wurden sehr rasch an die Arbeitsvermittlung bzw. das Fallmanagement weitergeleitet. Insbesondere in städtischen ARGEn diente die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags aber auch dazu, den gesamten Zugang ins „Job Center" neu zu gestalten (in 15 % der Fälle).

Wenn spezielle Maßnahmen für die Sofortaktivierung bzw. -vermittlung eingerichtet wurden, haben sie überwiegend den Charakter einer kombinierten Trainings- und Orientierungsmaßnahme, in der Profilings und Bewerbungstrainings durchgeführt und Hilfestellungen für die Antragstellung gegeben wurden.

„Wir haben ein Sofortangebot, das wir Integrationsvorbereitung genannt haben. Die Neukunden, die nach längerer Unterbrechung (sechs Monate) oder erstmalig zu uns kommen, also auch vormalige ALG I-Kunden, bekommen von uns die Antragsunterlagen und damit schon gleich ein Angebot zu einer Maßnahme: Sie beginnt an jedem Montag, wir sammeln also eine Woche, die Maßnahme dauert in Teilzeitform zwei Wochen. Dies wird von der EZ eingesteuert, incl. der EGV, die auch schon über diese Maßnahme abgeschlossen wird. Dort wird dann das Arbeitspaket zur Abgabefähigkeit bearbeitet und das VerBIS-Bewerberprofil vorbereitend erstellt. Überdies gibt es das Profil-Team im U 25-Bereich, wo über viele Termine Profiling und Antragsbearbeitung gemacht wird. Das soll auch Antragsunterstützung und Profiling unterstützen und für die Kunden gewährleisten. Das wird bei uns als Sofortangebot gehandelt, d.h. die Maßnahme startet im Verlaufe von zwei bis drei Wochen immer wieder: Antragstellung, Profiling, Sichtung der Bewerbung. Das wird dann an den pAp übergehen, der kann daraufhin unmittelbar tätig werden." (GF ARGE, 2. Welle)

2.1.3.2 Gewährung materieller Leistungen

Ein wichtiger Kernprozess im SGB II ist – gemäß der fürsorgepolitischen Aufgabe des Gesetzes – die Gewährung materieller Leistungen.

In den ARGEn bestand der Regelfall darin, dass dieser Prozessschritt spezialisiert organisiert wurde. Dies lag einmal an Vorgaben durch die „überregionale Governance", da die Bundesagentur für Arbeit (BA) 2004 die Trennung von Vermittlung und materieller Leistung zu den „Essentials" bei der Bildung von ARGEn erklärt hatte. Zudem stellte die Existenz zweier getrennter Fachanwendungen (VerBIS und A2LL) ein organisatorisches Hindernis für die Leistungsgewährung „aus einer Hand" dar. Deshalb konnten im Bereich der ARGEn bereits 2006 nur wenige Standorte gefunden werden, bei denen materielle Leistungen und Eingliederungsleistungen nicht getrennt erbracht wurden – 2007 existierte diese Variante nur noch an einem Standort. Allerdings stellte die Integration der beiden Leistungsprozesse auch bei zkT die Ausnahme dar (vgl. Abschnitt C.2.1.3.5).

Trotz des eindeutigen Trends zur Trennung von materiellen Leistungen und Eingliederungsleistungen versuchten etliche SGB II-Einrichtungen, die Leistungssachbearbeitung über Teambildung und/oder gemeinsame Fallbesprechungen in einen gemeinsamen Leistungsprozess mit den „Integrationsfachkräften" einzubinden. Dabei war institutionalisierte Kooperation bei den zkT ausgeprägter als bei den Vergleichs-ARGEn: Während es nur in 14 % der Vergleichsgruppe Teamlösungen gab, waren es bei zkT immerhin 44 %. Im Hinblick auf die Existenz von Fall- und Dienstbesprechungen waren jedoch keine Unterschiede feststellbar (vgl. Übersicht C.2.1.2-6 in Teil A des Methodenanhangs).

Vor allem in ARGEn wurde eine weitere Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung innerhalb des Leistungsprozesses vorgenommen, indem „Assistenten" eingesetzt wurden (63 % der Vergleichs-ARGEn). Demgegenüber setzten die zkT überwiegend die Tradition der „Einheitssachbearbeitung" aus der Sozialhilfe fort – nur in 11 % der zkT gab es im Bereich der materiellen Leistungen 2006 eine interne Ausdifferenzierung (vgl. Übersicht C.2.1.2-7 in Teil A des Methodenanhangs).

Ein Grundproblem der Spezialisierung bestand darin, dass mehrere Faktoren einer reibungslosen Kooperation zwischen Leistungssachbearbeitung und pAp entgegenstehen:

- Die Leistungssachbearbeitung hat es aus systematischen Gründen häufig mit „Bedarfsgemeinschaften" zu tun, während sich die Eingliederungsleistungen an Einzelpersonen richten, die Eingliederungsvereinbarung (EGV) dementsprechend mit Einzelpersonen abzuschließen ist. Aus diesem Grund fand die Arbeit mit der ganzen Bedarfsgemeinschaft überwiegend (86 % aller Einheiten) nur in Einzelfällen und nur selten regelhaft statt (vgl. IAW-SGB II-Organisationserhebung 2. Welle). Insbesondere im Falle der (relativ häufigen) Spezialisierung von Eingliederungsleistungen für U 25 konnte es dann dazu kommen, dass ein pAp mit mehreren Leistungssachbearbeiterinnen und -bearbeitern kooperieren musste.
- Die Software für die Leistungssachbearbeitung war nicht mit der Software für die Vermittlung verknüpft. Dies galt nicht nur für die ARGEn, also A2LL und VerBIS, sondern auch für viele in zkT eingesetzte Software-Lösungen, die für Leistungssachbearbeitung und Aktivierung/Vermittlung unterschiedliche Software-Produkte einsetzten.

Insbesondere in ARGEn erfolgte im Laufe des Jahres 2007 eine weitere Spezialisierung in der Leistungsgewährung, wie die 2. Befragungswelle gezeigt hat (insgesamt 38 Mal genannt, davon 30 Mal ARGEn).[100] Dies betraf insbesondere

- die Einrichtung eines „Außendienstes", der die Aufgabe hatte, zur Aufklärung von Sachverhalten beizutragen („Ermittlungsdienst");

[100] Die Mehrzahl dieser organisatorischen Umstellungen waren eine Folge der durch das Fortentwicklungsgesetz zum SGB II geänderten gesetzlichen Vorschriften.

- die Errichtung einer Organisationseinheit, die sich mit Ordnungswidrigkeiten beschäftigte;
- die Konzentration von Unterhaltsfällen bei einer Person bzw. Organisationseinheit;
- die Einrichtung einer Widerspruchsstelle;
- die Beschäftigung mit Selbstständigen, teilweise in Kooperation mit ebenfalls spezialisierten pAp/FM.

Die Spezialisierung ging dabei in 14 Fällen einher mit einer Personalausweitung im Bereich der Gewährung materieller Leistungen. Teilweise wurde auch versucht, diesen Bereich durch eine Neugestaltung der Abläufe, z.B. die Schaffung eines „Antragsservices" oder Maßnahmen zur Effektivierung der Arbeit zu entlasten: *„Der Antragsservice nimmt den Antrag entgegen und macht alle Eingaben ins A2LL in einem persönlichen Termin mit dem Kunden (ca. eine Stunde). Bei Folgeanträgen gibt es kürzere Termine. Spontane Termine gibt es jetzt nur noch am Monatsanfang für Leute, die am Monatsbeginn dringend Geld brauchen." (GF ARGE, 2. Welle)*

An den Standorten mit gAw war die Leistungssachbearbeitung immer spezialisiert. Hier stellte sich zusätzlich die Aufgabe der Gestaltung der Schnittstelle zwischen den Leistungen zum Lebensunterhalt, für die die Agentur für Arbeit zuständig ist, und den Leistungen zur Sicherung der Unterkunft, die von der Kommune gewährt werden. Die Standorte mit gAw hatten eine ganze Reihe von organisatorischen Lösungen zur Bewältigung dieser Aufgabe entwickelt:[101]

- Antragstellung und Leistungssachbearbeitung erfolgten vollständig getrennt, Agentur und kommunale Stelle (meist das Sozialamt) waren in verschiedenen Gebäuden untergebracht.
- Die Antragstellung erfolgte zunächst bei der Agentur, dann wurden die Hilfesuchenden an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommune weitergeleitet, die im Gebäude der Agentur angesiedelt waren.
- Die Antragstellung erfolgte entweder bei der Agentur für Arbeit (überwiegend) oder bei der Kommune. Nach Bewilligung des Antrags wurde dieser kopiert und an die andere Stelle weitergeleitet. Diese bearbeitete dann ihrerseits den Antrag für ihren Leistungsbereich.
- Der Antrag wurde komplett bei der Agentur bearbeitet, die auch KdU vorläufig bewilligte. Dann wurde er an die Kommune weitergeleitet, die endgültig entschied.
- Im Rahmen einer Bürogemeinschaft wurde eine gemeinsame Antragsaufnahme organisiert.

2.1.3.3 Aktivierung

In diesem Prozessschritt ist die Gewährung verschiedener Leistungen nach § 16 SGB II zusammengefasst. Wie ein Blick in die Organisationsrealität an den 154 Standorten zeigt, wurde „Aktivierung" fast durchgängig mit „Fallmanagement" assoziiert, was Letzteres in den Mittelpunkt des Interesses rückt.

Ein Blick in die Praxis zeigt schnell, dass der Begriff „Fallmanagement" sehr unterschiedlich gefasst und damit uneinheitlich verwendet wurde. Auf der einen Seite wurde damit allgemein die Vermittlung in Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 oder solchen nach § 16 Abs. 3 SGB II be-

[101] Die Informationen hierzu stammen zum Teil aus der 1. Welle der Befragung, zum Teil aber aus der Diskussion der Ergebnisse auf dem Expertenworkshop vom 14. April 2008.

zeichnet[102] und Fallmanagement mit „Aktivierung“ gleichgesetzt. Auf der anderen Seite herrschte ein engeres Verständnis vor und wurde Fallmanagement ausschließlich für Personen mit besonders gravierenden Vermittlungshemmnissen reserviert.

Um detaillierte Erkenntnisse über Struktur und Bedeutung des Fallmanagements in beiden Varianten zu gewinnen, befragte UF 2 in der zweiten Befragungswelle im Herbst/Winter 2007/2008 im Rahmen einer Gruppendiskussion Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von ARGEn, gAw und zkT.

Im Laufe des Jahres 2007 zeigte sich im Hinblick auf die Umsetzung des Fallmanagements eine erhebliche Dynamik. Viele der ARGEn, die in der ersten Welle noch angegeben hatten, dass kein spezialisiertes Fallmanagement existierte, hatten dies mittlerweile eingeführt oder standen kurz davor. Es gab bei ARGEn also einen klaren Trend zur Spezialisierung (vgl. auch Abschnitt C.2.1.3.5). Dieser drückte sich auch darin aus, dass dort, wo Fallmanagement oder persönliche Ansprechpartner zu Beginn noch andere Aufgaben wahrzunehmen hatten (z.B. im Bereich materieller Leistungen), mittlerweile eine klare Trennung vollzogen wurde (in sechs Fällen explizit benannt). Damit verstärkte sich die Gleichsetzung von ARGE und spezialisiertem Fallmanagement sowie von zkT und generalisiertem Fallmanagement, zumal in fast allen ARGEn, in denen es noch keine Spezialisierung gab, diese zumindest geplant und nur überwiegend aus Gründen der Personalwirtschaft[103] noch nicht eingeführt war.

Unabhängig von der Organisation des Fallmanagements wurde dessen Bedeutung von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterschiedlich hoch eingeschätzt. An 40 von 154 Standorten (26 %) wurde explizit betont, wie wichtig das Fallmanagement ist, darunter waren mit 19 Standorten besonders viele zkT (37 %), während in den Vergleichs-ARGEn die Bedeutung des Fallmanagements geringer eingeschätzt wurde (10 Standorte = 18 %) – im Gegensatz zu den Kreis-ARGEn, bei denen fünf von 15 Standorten die Bedeutung des Fallmanagements betonten. Argumente waren die Entlastung der pAp (18 Mal genannt, darunter vier Mal bei zkT und acht Mal bei Vergleichs-ARGEn), eine durch Fallmanagement mögliche intensivere Betreuung „schwieriger“ Kundengruppen (25 Mal, darunter je neun Mal bei zkT und Vergleichs-ARGEn) und der durch das Fallmanagement mögliche Aufbau eines „Netzwerks“ von Hilfeinstitutionen (17 Mal) (vgl. Abbildung C.2.1-7):

„Das FM hat eine große Bedeutung, es kann auf Netzwerke zurückgreifen, die der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen. Für bestimmte Personenkreise ist es absolut notwendig. FM lohnt sich, denn auch bei vorliegenden Vermittlungshemmnissen kann u.U. eine Stelle gefunden werden, ohne FM werden Kundinnen und Kunden nur formal verwaltet. Die FM werden oft als Berater genutzt, ohne dass sie die Kundinnen und Kunden übernehmen.“ (ARGE, Gruppendiskussion, 2. Welle)

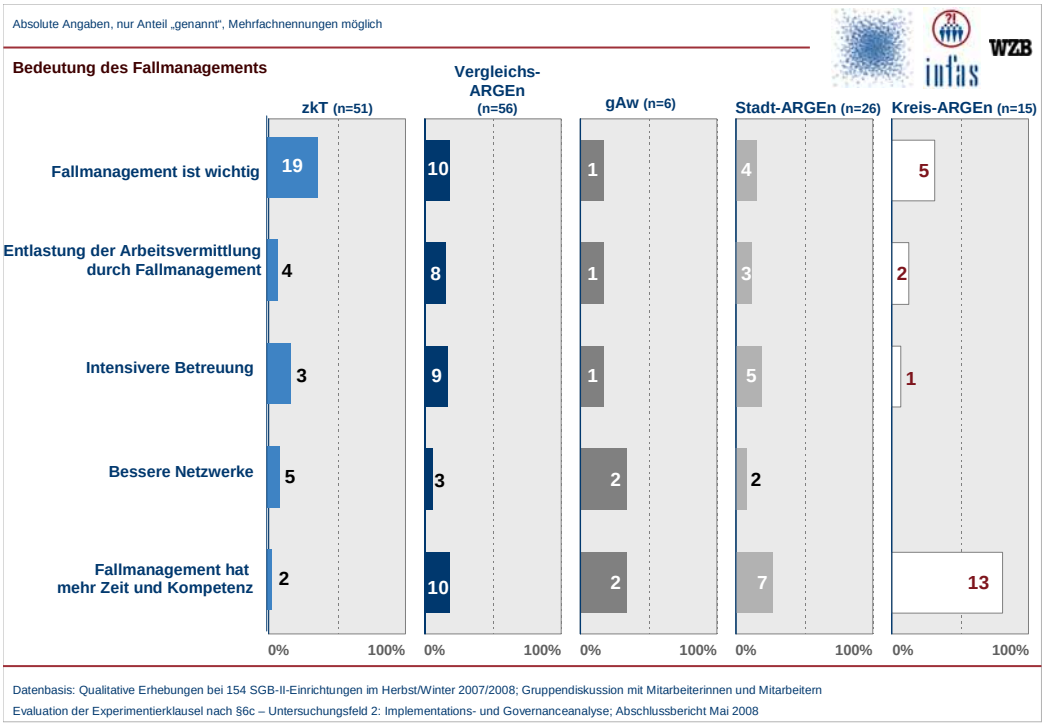
„Das FM ist wichtig, denn der Betreuungsschlüssel ist sehr viel geringer als der der Vermittler. Darum kann das FM den Kunden viel intensiver betreuen. Wir haben im FM Netzwerke aufgebaut. Mit den Netzwerkpartnern versuchen wir dann, die Probleme zu lösen. Wir im FM haben unseren Focus nicht auf Arbeit, sondern auf Hemmnisse und deren Abbau.“ (gAw, Gruppendiskussion, 2. Welle)

Auch die Bilanz des „generalisierten“ Ansatzes fällt positiv aus: *„Das ist von hoher Bedeutung, wir versuchen, die Leute möglichst ganzheitlich wahrzunehmen, FM ist die Grundlage der Betreuung. Wir brauchen die individuellen Hintergründe, um adäquat helfen zu können. Z.B. gibt es einen sozialen Dienst (Sozialarbeiter) in der Jobperspektive, die in Problemfällen auch Hausbesuche machen, dort helfen. Vielfältige Möglichkeiten an Unterstützung durch das FM, der FM ist die Vertrauensperson.“ (zkT, Gruppendiskussion, 2.Welle)*

[102] Dies insbesondere dann, wenn „Arbeitsvermittlung“ (ähnlich wie in unserem Vorschlag) beschränkt wird auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

[103] Diese sind einmal Unterschiede in der Besoldung, die vermieden werden sollen, oder eine zu geringe Personalkapazität, die eine Reduktion von Fallzahlen für das Fallmanagement nicht zulässt.

Abbildung C.2.1-7: Die Bedeutung des Fallmanagements



Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung des Fallmanagements wurden etliche organisatorische Probleme benannt, die oft mit einer Veränderung der Klientel zusammenhingen (vgl. Abbildung C.2.1.2-9 in Teil A des Methodenanhangs). An 27 Standorten wurde explizit darauf hingewiesen, dass der Anteil „schwieriger" Kundinnen und Kunden wachse. Damit seien die pAp mit Problemen konfrontiert, mit denen sie überfordert seien, z.B. psychischen Erkrankungen. *„Wir sind an dem Punkt, an dem man feststellt, dass der Kundenkreis, der eine intensive Betreuung benötigt, übrig geblieben ist. Es müssten nun mehr Kunden in das FM gehen. Da gibt es aber personelle Grenzen. Es muss genau festgelegt werden, welcher Kunde an das FM überwiesen wird. Es fehlt eine Antwort darauf, dass es einen Personenkreis gibt, der seit Jahren unbehelligt in der Sozialhilfe geblieben ist, der nun ein Angebot bekommt und es nicht wahrnimmt oder nicht wahrnehmen kann. Der fällt durch das Netzwerk, weil alles an ihm abprallt; oder: Sie bekommen für einen psychisch Kranken keine psychische Beratung und Sie müssen fünf bis sechs Monate warten." (ARGE, Gruppendiskussion, 2.Welle)*

Offen bleiben muss allerdings, ob diese Situation durch eine erfolgreiche „Creaming"-Politik der letzten Jahre oder durch eine Verbesserung der lokalen Arbeitsmärkte entstanden war.

Beklagt wurde entweder die zu hohe Fallbelastung im Fallmanagement (21 Mal, darunter jedoch nur drei zkT, aber 14 Vergleichs-ARGEn) oder aber, dass – vermittelt über lange Wartelisten für FM – die Unterscheidung zwischen Fallmanagement und pAp unscharf wird[104], wie folgendes Beispiel zeigt: *„Die hohen Anforderungen werden mit der personellen Kapazität nicht abgedeckt. Auch jeder AV arbeitet schon ziemlich intensiv mit den Leuten. Auch sie machen also schon ein Stück FM. Die Kunden sind zunehmend mehr Fälle für das FM. Ein Großteil ist vermittelt, jetzt bleiben die schwierigen übrig. Deshalb müssen die AV das auch machen. Problem sind die Fallzahlen. Die AV haben nicht die Zeit, die sie dafür bräuchten." (ARGE, Gruppendiskussion, 2.Welle)*

Der sehr geringere Anteil der zkT bei der Benennung von Defiziten darf nicht überinterpretiert werden, denn beim generalisierten Ansatz fallen diese nicht sofort ins Auge, eine hohe

[104] An 17 Standorten wurde betont, dass die pAp Aufgaben des FM übernehmen.

Fallbelastung führt hier vielmehr dazu, dass eine intensivere Betreuung kaum noch stattfinden kann, wie folgendes Beispiel zeigt: *„Hier sind alle FM. Dies führt zur Überlastung aufgrund der hohen Fallzahlen: Es ist eher nachteilig, dass jeder FM die ganze Bandbreite abdecken muss, von A bis F, der eine Bürger will Arbeit, der andere braucht Maßnahmen. Allerdings gibt es nur noch Fälle mit hohem Betreuungsaufwand. Daher würde eine reine AV der Vermittelbaren gar keinen Sinn mehr machen. Man müsste also mehr Zeit für die Leute haben. Daher steigt die Bedeutung des FM. Man müsste sich besonders intensiv um die kümmern können, die gerade vor dem Abstürzen stehen." (zkT, Gruppendiskussion)*

Wie die Interviews mit den Geschäftsleitungen zeigen, nahmen diese die genannten Defizite wahr und reagierten mit der Änderung von Abläufen (Entlastung des Fallmanagements bzw. der pAp von administrativen bzw. „fachfremden" Aufgaben) oder einer Personalaufstockung bzw. -umschichtung. Eine andere Strategie bestand darin, die Arbeit auf bestimmte Kundengruppen zu konzentrieren: *„Wir haben ein geschlossenes FM für marktferne Kunden; diese Kunden sollen besonders betreut werden. Wir haben im FM auch einen Vermittler geschaffen. Von den 700 Fällen beschäftigten sich die drei FM mit je 100 schwierigsten Fällen. Dadurch kommen wir näher an den Kunden heran. Das FM kommt nun zu einem anderen Handeln, mehr zielgerichtetem Handeln". (GF ARGE, 2. Welle)*

Andernorts wurde von inhaltlichen Veränderungen berichtet: *„Weg von der Betrachtung der Hemmnisse hin zur Betrachtung der Stärken. Die FM machen ein Profil der Stärken, also eine Art ressourcenorientiertes FM. Das muss man den Sozialpädagogen erst beibringen. Aber jetzt bei der guten Konjunktur kriegt man viele Leute los. Man kann mit dieser Betrachtung die Arbeitsmarktnähe steigern. Wenn man nur die Schwächen sieht, vermittelt man keinen mehr. Problem ist, dass man dafür die Maßnahmen ändern muss. Man braucht ein Sozialcoaching, weg vom Selbstmitleid, Krisenmanagement, im Bereich Ü 50 läuft so etwas schon." (GF ARGE, 2. Welle)*

2.1.3.4 Arbeitsvermittlung

Im Gegensatz zur Tradition der Arbeitsverwaltung, in der die Tätigkeit von AV auch den Einsatz von Instrumenten zur Verbesserung der Eingliederung, z.B. Trainingsmaßnahmen (TM) oder Arbeitsgelegenheiten (AGH) umfasst, werden in unserer Betrachtung unter diesen Prozessschritt nur die Tätigkeiten subsumiert, die direkt mit der Vermittlung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt verbunden sind, insbesondere der Abgleich von Stellen- und Bewerberprofilen und die Aushandlungen mit Bewerberinnen und Bewerbern und ggf. Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, inklusive der Vergabe von Eingliederungszuschüssen. Eine bestimmte Teilmenge von Aktivitäten betrifft die Akquise von Stellen im direkten Kontakt zu Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, d.h. der Arbeitgeberservice (AGS).

In Abschnitt C.4.2 erfolgt eine ausführliche Darstellung der Praxis der Arbeitsvermittlung und der Strukturen des AGS.

2.1.3.5 Eine Typologie von Leistungsprozessen

Die vier zentralen Prozessschritte wurden bereits im Zwischenbericht zu einer Typologie von Leistungsprozessen zusammengefasst, die vier Haupttypen vorsah (vgl. isr/infas/WZB 2007). Diese Typologie greift die Organisationstypologie von UF 1 auf, verdichtet sie aber durch die ablauforganisatorische Betrachtung der Verknüpfung zentraler Prozessschritte, was den Prozesscharakter der Leistungserbringung deutlicher konturiert.

Typ A: Funktionale Spezialisierung

Grundsätzlich wurden bei diesem Typus alle drei Funktionen im Leistungsprozess (Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Arbeitsvermittlung) als einzelne Prozessschritte separat organisiert. Dabei wurde insbesondere die „Aktivierung" aufgespalten und zwischen

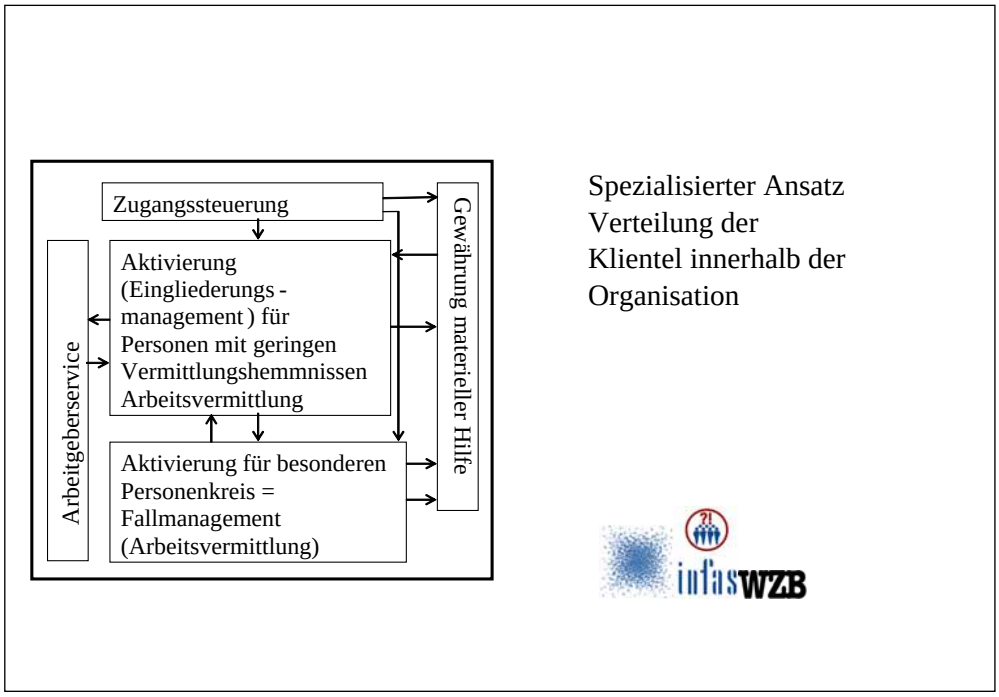
Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen und Personen mit keinen bzw. wenigen Vermittlungshemmnissen unterschieden. Im Fokus dieser Konstruktion stand das „Fallmanagement", das eine speziell organisierte Aufgabe darstellte.

Der Typ A kann nach der Art der Zugangssteuerung differenziert werden:

- Die Zugangssteuerung erfolgt über die Leistungssachbearbeitung.
- Die Zugangssteuerung erfolgt über das Fallmanagement bzw. die Arbeitsvermittlung.

Während die erste Variante eher auf die Sicherung der materiellen Versorgung abzielte, konzentrierte sich die SGB II-Einrichtung in der zweiten Variante vorrangig auf die Aktivierung – bis hin zur aktiven Fallvermeidung durch Beratungs- und unmittelbare Vermittlungsangebote (von Beschäftigung bis hin zum ersten Arbeitsmarkt, dabei weist dieser Ansatz über die Zielgruppe des § 15a SGB II hinaus– vgl. Abschnitt C.2.1.3.1).

Abbildung C.2.1-8: Typ A – spezialisierter Ansatz



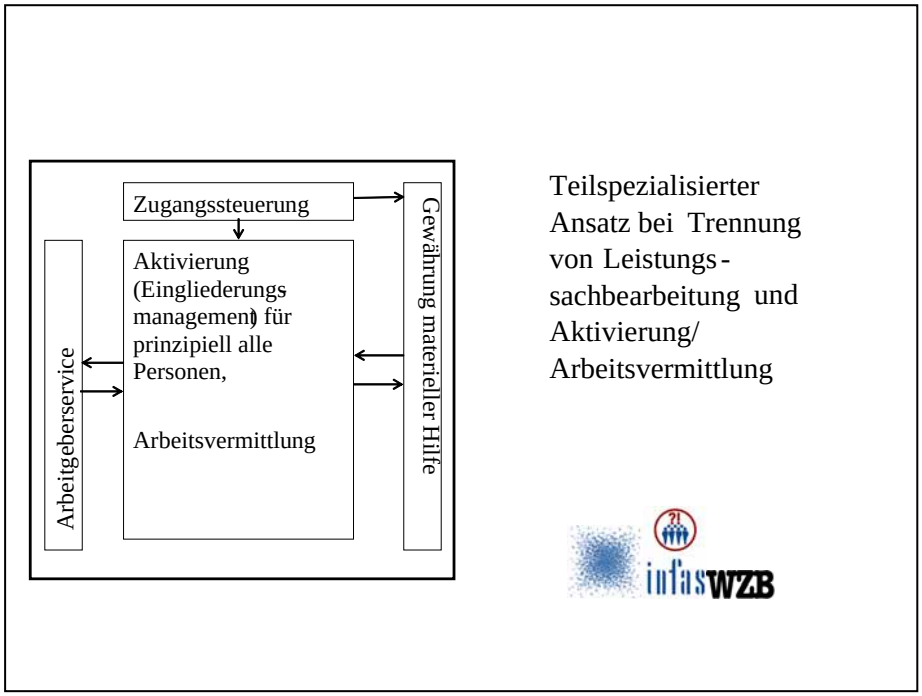
Typ B: Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung

Die Leistungssachbearbeitung war hier ebenfalls spezialisiert, also von aktiven Leistungen getrennt in einem eigenen Bereich oder eigenen Teams organisiert. Die Leistungssachbearbeitung übernahm also weder Aufgaben der Aktivierung (Beratung, Betreuung, Fallmanagement) noch solche der Arbeitsvermittlung.

Aufgaben der Aktivierung und Arbeitsvermittlung wurden jedoch beim Typ B – im Unterschied zur Leistungssachbearbeitung – kaum spezialisiert wahrgenommen: Die Aktivierung war nicht aufgespalten (kein spezialisiertes „Fallmanagement") und wurde zudem meist nicht von Arbeitsvermittlung getrennt realisiert. Beide Aufgaben wurden in der Regel von derselben Fachkraft ausgeführt. Jede Fachkraft hatte somit mit unterschiedlichen Kundenkreisen zu tun, also zugleich mit marktfernen und mit marktnahen Kundinnen und Kunden.

Der Zugang zu Leistungen nach dem SGB II erfolgte bei Typ B ebenfalls entweder über die Leistungssachbearbeitung oder unmittelbar über die Integrationsfachkraft; es gibt also hier ebenfalls zwei Untertypen.

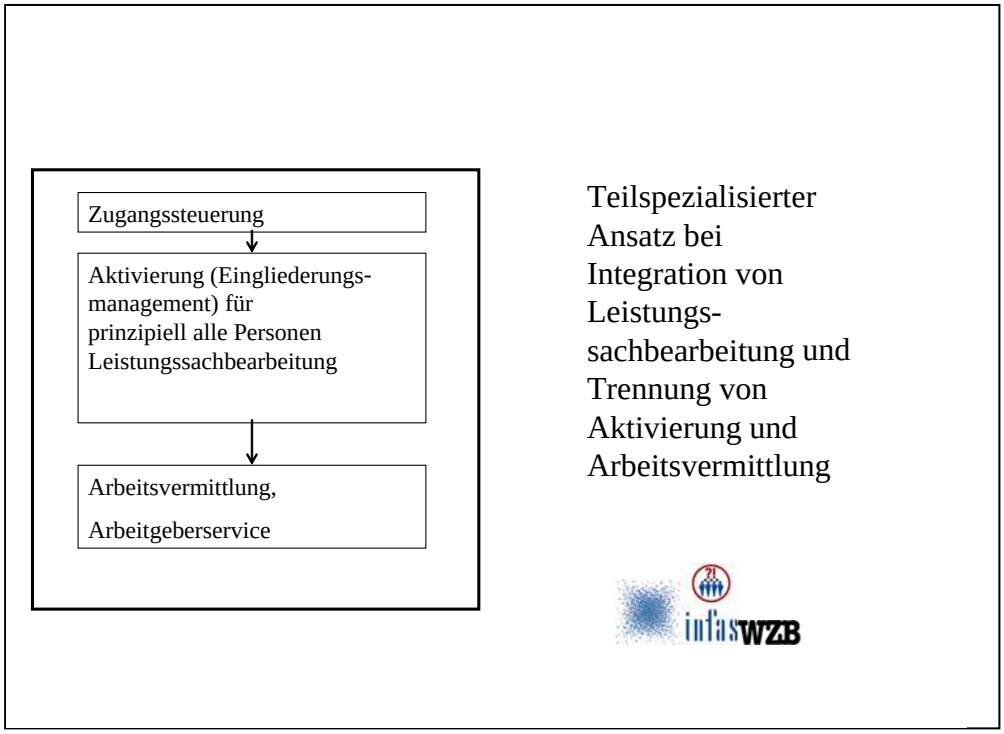
Abbildung C.2.1-9: Typ B – teilspezialisierter Ansatz



Typ C: Partielle Integration der Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen

Merkmal des Typs C ist es, dass Aktivierung und Arbeitsvermittlung organisatorisch voneinander getrennt waren, die Gewährung materieller Leistungen aber mit generellen Aktivierungsleistungen für die eHbs verbunden wurde.

Abbildung C.2.1-10: Typ C – teilspezialisierter Ansatz bei Integration von Leistungssachbearbeitung

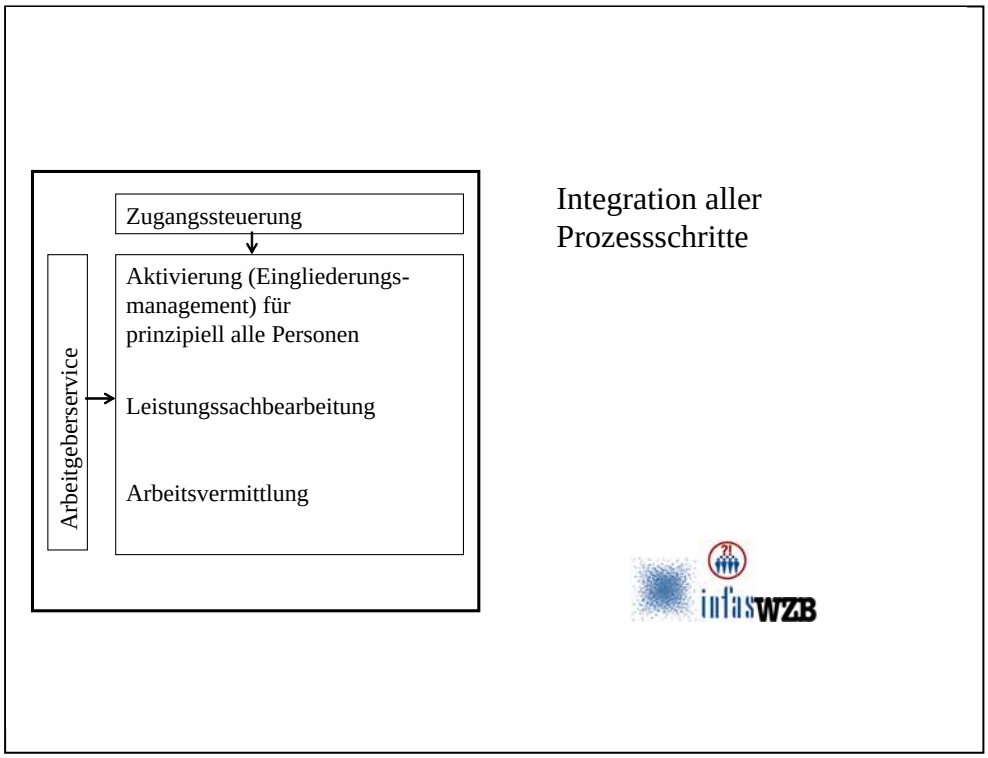


Typ D: Vollständige Integration der Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen

Merkmal des Typs D ist die Zusammenführung der zentralen einzelfallbezogenen Leistungsprozesse, nämlich die Gewährung materieller Leistungen, die Aktivierung und die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt „in einer Hand“. Unabhängig von der jeweiligen Dienstbezeichnung war eine Person für die Bearbeitung und Gewährung materieller Leistungen und von Eingliederungsleistungen zuständig. Diese Person entschied dann nicht nur über die jeweiligen Angebote und Maßnahmen, sondern auch über die Intensität der Betreuung.

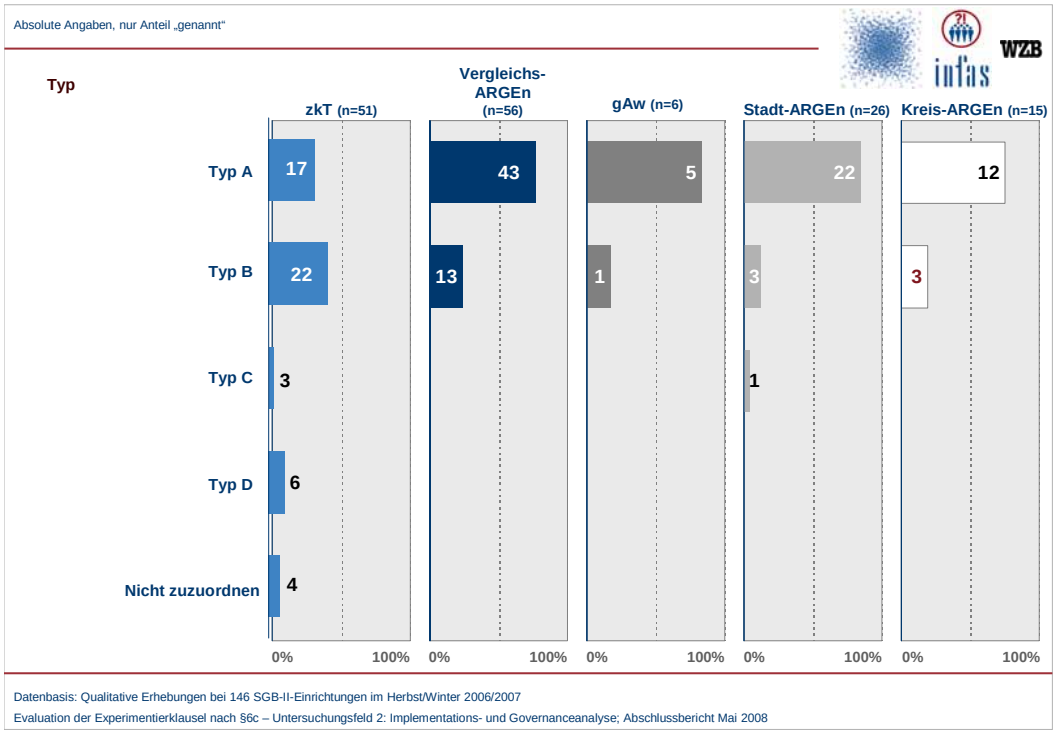
Der Zugang zur Leistungsgewährung konnte über eine ausdifferenzierte Eingangszone erfolgen, in der z.B. Anträge ausgegeben und Termine vereinbart wurden. Je nach räumlicher Organisation übernahmen aber auch Stellen in kreisangehörigen Gemeinden diese Funktion oder aber die Gesamtorganisation war dekonzentriert, so dass die gesamte Leistungsgewährung „vor Ort“ in kreisangehörigen Gemeinden erfolgte und z.B. aus Kapazitätsgründen keine Ausdifferenzierung eines „Eingangsbereichs“ notwendig oder möglich war.

Abbildung C.2.1-11: Typ D – Integration aller Prozessschritte



Die vier Grundtypen kamen unterschiedlich häufig vor, die Verteilung hing eng mit der Form der Aufgabenwahrnehmung zusammen (vgl. Abbildung C.2.1-12).

Abbildung C.2.1-12: Verteilung der Typen von Leistungsprozessen auf die Formen der Aufgabenwahrnehmung 2007



Typ A, die funktionale Spezialisierung, wurde mit 64 % deutlich am häufigsten beobachtet. Dies liegt vor allem daran, dass 77 von 97 ARGEn im Sample, d.h. 79 %, diese Organisationsform gewählt hatten (mit Unterschieden zwischen den einzelnen ARGE-Gruppen: Vergleichs-ARGEn: 77 %, Kreis-ARGEn: 80 %, Stadt-ARGEn sogar 85 %), während der entsprechende Anteil der zkT nur 33 % betrug. Dass fünf der sechs Standorte mit gAw sich für ein Modell entschieden hatten, das dem KuZ strukturell sehr ähnelt (83 %), ist nicht weiter verwunderlich.

Typ B, die Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung, war mit 27 % der zweithäufigste Typ. Hier dominierten die zkT, die 53 % der Standorte des Typs B ausmachten (das sind 43 % aller zkT), während die ARGEn zu 45 % vertreten waren (20 % aller ARGEn, die Kreis-ARGEn waren mit 20 % am stärksten vertreten, gefolgt von den Vergleichs-ARGEn mit 13 %; bei Stadt-ARGEn findet sich dieser Typ nur in 11 % der Fälle). Einer der sechs Standorte mit gAw hatte sich für diese Organisationsform entschieden (17 %).

Demgegenüber stellten die Typen C und D, bei denen die Gewährung materieller Leistungen mit der Erbringung von Eingliederungsleistungen partiell bzw. vollständig zusammengeführt ist, mit 2 % (Typ C) und 6 % (Typ D) ausgesprochen selten gewählte Organisationsformen dar. Dem entsprachen in absoluten Zahlen drei bzw. sieben Standorte. Deutlich war die Dominanz der zkT bei diesen integrierten Formen der Leistungserbringung: Acht der neun Standorte, die diesen Typen zugeordnet werden können, hatten von der Option Gebrauch gemacht.

Insgesamt zeigt sich, dass die ARGEn überwiegend nach dem Muster des Typs A organisiert waren, während die Organisationsform bei den zkT breiter streute, wenn auch mit einer leichten Präferenz zu Typ B.

Diese Verteilung hatte sich seit der ersten Befragungswelle deutlicher konturiert. Nachfragen in der zweiten Welle zeigten, dass etliche der ARGEn, die 2006 noch nach Typ B organisiert waren, die Leistungsprozesse zwischenzeitlich mehrheitlich spezialisierten. Sie waren hierzu 2006 aus unterschiedlichen Gründen (noch) nicht in der Lage, vollzogen inzwischen aber diesen Schritt oder standen kurz davor. Nur eine absolute Minderheit unter den ARGEn hielt eine Spezialisierung im Bereich der Aktivierung für nicht sinnvoll.

Demgegenüber blieb das Modell der Organisation von Leistungsprozessen bei zkT sehr stabil, es dominierte Typ B, in einigen wenigen Fällen war (wie auch schon 2006) auch die Gewährung materieller Leistungen Aufgabe von pAp bzw. FM.

Die zentrale Veränderung in 2007 gegenüber 2006 war die bereits oben skizzierte (vgl. Abschnitt C.2.1.3.1) Tendenz, einem großen Personenkreis Sofortangebote zu unterbreiten und damit den direkten Zugang von der Eingangszone zur Integrationsfachkraft zu wählen.

2.1.3.6 Exemplarische Analyse von Tätigkeitsprofilen

Die bislang dargestellten Funktionen im Leistungsprozess des SGB II werden innerhalb von Organisationen über eine Reihe von Tätigkeiten realisiert, für die einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zumeist aber Gruppen von Fachkräften, zuständig sind. Die Zuordnung von Tätigkeiten und Aufgaben zu Personen (-gruppen) erfolgt über Stellen und Stellenbeschreibungen. Um festzustellen, welche Aufgaben in welchem zeitlichen Umfang an welcher Stelle einer Organisation wahrgenommen werden, ist eine detaillierte Aufgaben- und Tätigkeitsanalyse notwendig, die eine genaue Prozessbeschreibung und eine Analyse der jeweiligen Aufbauorganisation voraussetzt. Dies konnte im Rahmen der Arbeiten von UF 2 nur exemplarisch für wenige Standorte in Form einer Substichprobe geschehen. Als Analyseinstrument wurde der „Prozess Monitor“ eingesetzt, der auf einer Selbsteinschätzung der für einzelne

Tätigkeiten aufgewandten Arbeitszeit durch die Beschäftigten einer Organisation aufbaut, diese anonymisiert web-basiert erhebt und damit exakte Analysen der quantitativen Dimension der Wahrnehmung von Aufgaben in einer gegebenen Organisation erlaubt (eine ausführliche Darstellung findet sich in Teil D7 des Methodenanhangs).

Die zentrale Fragestellung war dabei, ob der im § 1 SGB II formulierte gesetzliche Auftrag, Aktivierungs- und Vermittlungsleistungen gegenüber der Gewährung materieller Leistungen stark zu gewichten, umgesetzt wurde, oder ob – der Tradition des BSHG folgend – der Schwerpunkt der Leistungsgewährung eher im „passiven" Bereich lag.

Zum Vergleich herangezogen wurden zwei kreisfreie Städte (eine ARGE und ein zkT) und zwei Kreise (zkT) unterschiedlicher Größe.[105] Die untersuchten Aufgaben- bzw. Tätigkeitsbereiche decken das Gesamtgeschehen der Leistungserbringung inklusive Verwaltungstätigkeiten und allgemeiner Aufgaben ab, umfassen also:

- die oben skizzierten Prozessschritte Zugangssteuerung, Gewährung materieller Leistungen (Information und Beratung, Aufnahme von Daten, Bearbeitung von Erst- und Folgeanträgen, Sanktionsmanagement, aber auch Heranziehung Unterhaltsverpflichteter, Rückforderungen), Aktivierung (Erstberatung, Grobprofiling, Assessment, Integrationsplanung, Vermittlung in und Steuerung von Maßnahmen) und Vermittlung in Arbeit und Ausbildung (inklusive Stellenakquise und Betriebsbesuche);
- Führung und Steuerung (Organisationsgestaltung, Steuerung von Leistungsprozessen, Wahrnehmung von Dienst- und Fachaufsicht, Außenvertretung);
- Angebotssteuerung (u.a. Initiierung von Maßnahmen, Durchführung von Ausschreibungen, Abschluss von Verträgen, Umsetzung von Maßnahmen);
- allgemeine Planung und Statistik (Planung von Leistungsprozessen, Durchführung von Erhebungen und Auswertungen, Berichtswesen);
- Haushalt und Controlling inklusive Verwaltung (Gebäudemanagement, Büroorganisation) sowie Personalrekrutierung und -entwicklung;
- den Außendienst;
- die Abwicklung von Widerspruchsverfahren;
- die interne und externe Kooperation;
- „allgemeine Aufgaben" (von der Einrichtung des eigenen Arbeitsplatzes über allgemeine Bürotätigkeiten bis zum Berichtswesen an Vorgesetzte).

Ein Vergleich der vier ausgewählten Standorte zeigt für zentrale Aufgabenbereiche folgende Aufteilung[106] (jeweils prozentual bezogen auf den jährlichen Gesamtaufwand; eine detailliertere Darstellung enthalten die Übersichten C.2.1.2-11 bis C.2.1.2-13 in Teil A des Methodenanhangs).

[105] Dabei wurde die „Größe" gemessen in aufgewandten Gesamtstunden pro Jahr, in Stadt A (ARGE) sind dies 520.397, in Stadt B (zkT) 277.889, in Kreis C (zkT) 138.103 und in Kreis D (ARGE) 288.041.

[106] Insgesamt schlagen sich – wie bei einer exemplarischen Betrachtung nicht anders zu erwarten – organisatorische Besonderheiten der einzelnen Standorte direkt in den Relationen der Zeitaufteilung nieder. Außerdem mussten bei Kreis D die vorhandenen Werte hochgerechnet werden. Dies gelang für einige Geschäftsbereiche – z.B. Sekretariat – nur bedingt, weswegen insbesondere der Anteil „allgemeiner Aufgaben" an diesem Standort vergleichsweise gering ausfällt.

Übersicht C.2.1-1: Quantitative Verteilung zentraler Aufgabenbereiche (in % des jährlichen Gesamtaufwandes)

Aufgabenbereiche	Stadt A	Stadt B	Kreis C	Kreis D
Zugangssteuerung	12,4	9,1	7,2	18,6
Gewährung materieller Leistungen	34,8	29,0	33,1	28,5
Aktivierung	20,6	18,7	18,8	17,3
Arbeits- und Ausbildungsplatzvermittlung	3,8	6,2	5,5	11,8
Führung und Steuerung	6,0	5,8	7,0	3,8
Angebotssteuerung	0,1	0,9	0,6	1,6
Planung und Statistik	1,5	2,7	3,0	1,6
Haushalt und Controlling, Verwaltung, Personalrekrutierung	1,9	3,1	5,0	1,9
Außendienst	1,3	1,5	0,7	2,2
Abwicklung von Widerspruchs- und Klageverfahren	1,8	1.9	5,0	1,7
Kooperation	1,7	1,8	2,5	1,2
Allgemeine Aufgaben	14,2	19,4	11,4	10,0

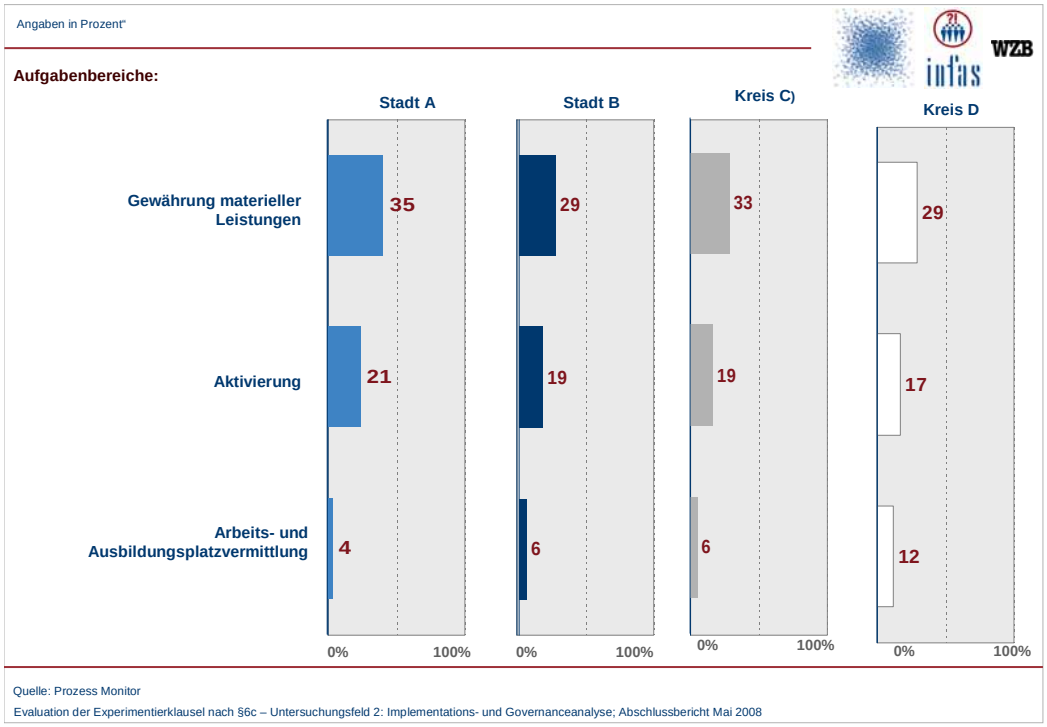
Quelle: Prozess Monitor

Ein systematischer Vergleich der exemplarisch ausgewählten Standorte wird durch organisatorische Besonderheiten eingeschränkt, die bei der geringen Fallzahl natürlich stark zu Buche schlagen und beim Versuch verallgemeinernder Aussagen berücksichtigt werden müssen. So organisierte z.B. der Kreis C die Zugangssteuerung über die Sozialämter der kreisangehörigen Gemeinden, so dass er selbst für die Zugangssteuerung weniger zeitliche Ressourcen veranschlagte als beispielsweise Kreis D, der die Zugangssteuerung selbst übernahm; umgekehrt verhält es sich mit den Zeitanteilen für „Kooperation".

Trotz dieser Einschränkungen und ohne auf die möglichen Ursachen feststellbarer Differenzen einzugehen, zeigt eine Gesamtbetrachtung der drei ausgewählten Standorte zweierlei: Einmal nahmen bestimmte Aufgabenbereiche (z.B. Aktivierung, Gewährung materieller Leistungen, Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung, aber auch Kooperation) unabhängig von der Größe der SGB II-Einrichtung und der Form der Aufgabenwahrnehmung einen ähnlich hohen Anteil des Gesamtvolumens an Arbeitszeit in Anspruch, da sie überwiegend Aufgaben beinhalten, die proportional zur Fallzahl anfallen; zum anderen waren für bestimmte Aufgabenbereiche „economies of scale" feststellbar, d.h. ihr relativer Anteil sinkt mit der „Größe" der SGB II-Einrichtung (vgl. „Angebotssteuerung", „Haushalt und Controlling" und „Planung und Statistik", die offenbar von der Fallzahl unabhängig sind). Allerdings wäre eine größere Anzahl von detaillierten Untersuchungen nötig, um über mögliche „Standorteffekte" hinaus auf Struktureffekte schließen zu können.

Das wichtigste Ergebnis besteht darin, dass für die oben betrachteten zentralen Aufgabenbereiche in den SGB II-Einrichtungen bei allen Differenzen große gemeinsame „Zeitblöcke“ identifiziert werden können: An erster Stelle stehen überall die „materiellen Leistungen“ (inklusive Sanktionsmanagement und Refinanzierung) mit 29 bis 35 % des Gesamtbudgets an Zeit, gefolgt von Leistungen der „Aktivierung“ mit 19 bis 21 %. Dann folgen (mit größeren Unterschieden zwischen den Standorten) die „allgemeinen Aufgaben“, die in jeder Arbeitsorganisation anfallen (zwischen 10 und 19 %). In Bezug auf das Gesamtvolumen relevant sind noch die Anteile der Führungs- und Steuerungsaufgaben, die zwischen 4 und 7 % des zeitlichen Gesamtbudgets in Anspruch nehmen.

Abbildung C.2.1-13: Quantitative Verteilung zentraler Aufgabenbereiche in Prozent des jährlichen Gesamtaufwandes



Bezieht man die über die Detailanalyse mit dem Prozess Monitor gewonnenen Daten über die zentralen Aufgabenblöcke auf den gesetzlichen Auftrag des SGB II (vgl. dessen § 1), so zeigt sich, dass zumindest in den hier betrachteten exemplarischen Fällen dieser Auftrag auch umgesetzt wurde. Analog zum gesetzlichen Auftrag werden nicht nur Leistungen ausgezahlt, sondern annähernd gleichrangig und unabhängig von der Größe der Einrichtung oder der Form der Aufgabenwahrnehmung Eingliederungsleistungen erbracht. Der Anteil der über den § 16 SGB II definierten Eingliederungsleistungen (d.h. Aktivierungsleistungen und Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung) betrug im Schnitt 26 % des Zeitbudgets, der Anteil der Gewährung materieller Leistungen (inklusive Sanktionsmanagement und „Refinanzierung“) im Schnitt 32 % (vgl. Abbildung C.2.1-13), betrachtet man nur die Leistungsgewährung im engeren Sinne, d.h. ohne Sanktionsmanagement und „Refinanzierung“, 27 %. Damit zeigt sich fast ein Gleichgewicht zwischen Eingliederungsleistungen und der Gewährung materieller Leistungen, was der programmatischen Verschiebung vom BSHG zum SGB II entspricht.[107]

[107] Für detailliertere Aussagen müsste eine größere Anzahl von Standorten untersucht werden als dies im Rahmen der vorliegenden Studie möglich war.

2.1.4 Leistungsprozesse für einzelne Zielgruppen, insbesondere für Frauen

Bislang wurden Leistungsprozesse analysiert, die für die Mehrheit der Kundinnen und Kunden entwickelt wurden. Allerdings konnten bei einigen Kreisen wie auch bei kreisfreien Städten spezialisierte Formen der Leistungserbringung für einzelne Zielgruppen festgestellt werden.

Diese Ausdifferenzierung war besonders häufig in Bezug auf Jugendliche und junge Erwachsene (U 25). Hierzu hat UF 1 eine detaillierte Auswertung vorgelegt, so dass wir aus Platzgründen hier auf die Behandlung des Themas verzichten.

Für weitere Zielgruppen war eine Spezialisierung von Leistungsprozessen in Form eigener „Job Center", spezieller Teams oder eines zielgruppenspezifischen Fallmanagements eher die Ausnahme. Jedoch waren im Hinblick auf die Zielgruppen 2006 deutliche Unterschiede zwischen ARGEn und zkT festzustellen: Während letztere – wenn überhaupt – für über 50-Jährige besondere Leistungsprozesse organisierten (12 %), konzentrierten sich die erstgenannten in dieser Hinsicht auf Strafentlassene und Wohnungslose (11 % der Vergleichs-ARGEn, sogar 23 % der Stadt-ARGEn). Bei den gAw hielt einer von sechs Standorten für diese Zielgruppe eine eigene Anlaufstelle vor. Spezialisierte Leistungsprozesse für Frauen einerseits (2 % sowohl bei zkT wie bei Vergleichs-ARGEn), Migrantinnen und Migranten andererseits (6 % bei zkT) waren kaum feststellbar (vgl. Übersicht C.2.1.3-1 in Teil A des Methodenanhangs).

Trotzdem gab es eine Reihe von Standorten, die zwar keine spezifischen Leistungsprozesse, aber Beratungs-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote speziell für Frauen entwickelt hatten. Dies betraf auch Frauen mit Kindern unter drei Jahren:

„Für Mütter mit Kindern gibt es spezielle Maßnahmen, um auf das Problem der Kinderbetreuung einzugehen und den Anschluss wiederherzustellen, z.B. „Kind und Beruf" speziell für Mütter mit Kindern unter drei Jahren. Die fängt langsam an und steigert sich, ist gekoppelt mit Kinderbetreuung bzw. Kindergartenplätzen. Beinhaltet ein Praktikum, damit sie Chance haben, später irgendwo als Teilzeitkraft hängen zu bleiben; Lebenspraxis, wo kann ich was erledigen, und Schuldnerberatung, Bewerbertraining; EDV-Kenntnisse." (GF zkT, 2. Welle)

„Wir machen keinen Unterschied zwischen den Frauen mit Kindern unter drei Jahren und anderen Kunden. Wenn die Mutter in Arbeit will, dann führen wir mit ihr ein Profiling durch und versuchen sie zu integrieren. Wir richten uns bei unseren Tätigkeiten nach dem Wunsch der Mütter. Die bekommen einen Vordruck von uns, auf dem sie ankreuzen können, ob sie eine Betreuung wollen oder nicht. Wir haben viele Maßnahmen für Teilzeitausbildung, Qualifizierung für allein erziehende Mütter im ländlichen Raum, Berufsrückkehrerinnen, Logistik-Ausbildungen für Frauen. Die Maßnahmen sind so organisiert, dass die Frauen auch eine Kinderbetreuung haben." (GF zkT, 2. Welle)

An einigen Standorten fand sich allerdings eine völlig entgegengesetzte Position:

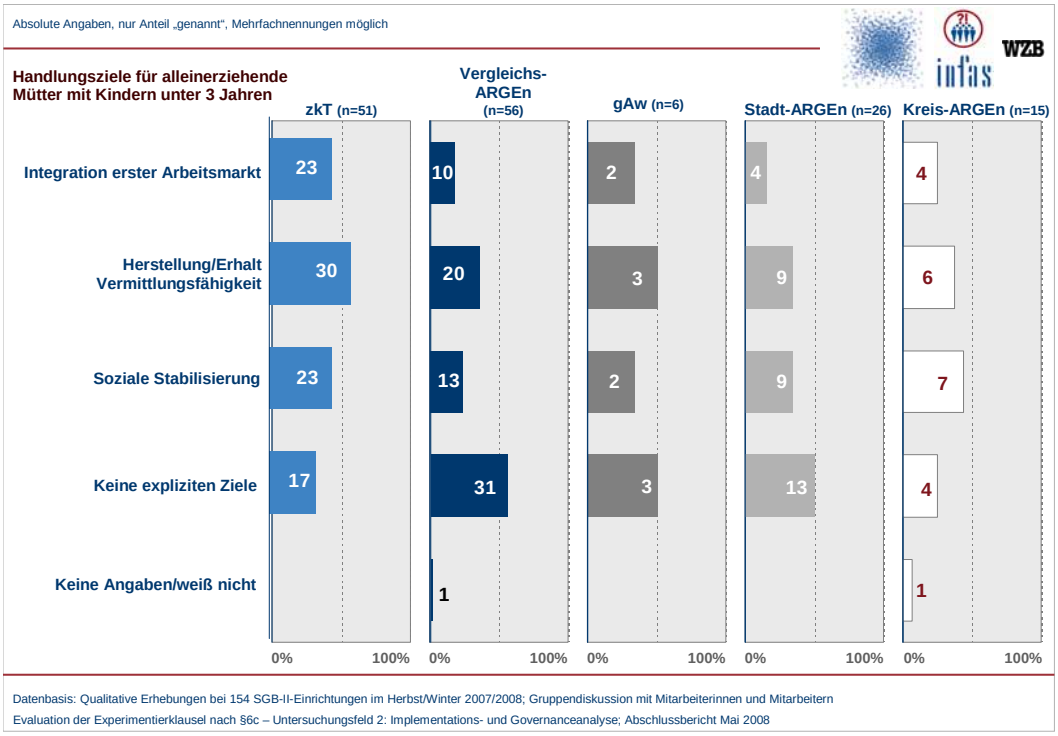
„Es gab nur eine einzige Maßnahme für Mütter mit Kindern, die ist ausgelaufen. Ganz generell gibt es für Frauen nichts Besonderes. Wenn überhaupt, geht es um Mütter und nicht um Frauen. Besondere Strategien für Frauen sind gar nicht gewünscht. Gleichbehandlung ist gefragt." (GF ARGE, 2.Welle)

„Nein, es werden alle gleich behandelt. Wenn es eine Mischung gibt, Frauen und Männer in Maßnahmen, dann läuft es viel besser. Deshalb achten auch die FM darauf, wenn sie die Leute für die Maßnahmen vorschlagen, dass es gemischte Gruppen sind. Wenn Frauen dabei sind, benehmen sich die Männer besser. Sie hatten sogar in der Metallwerkstatt auch Frauen dabei. Nicht nur keine Unterschiede, wollen es sogar lieber gemischt." (GF ARGE, 2. Welle)

Im Hinblick auf alleinerziehende Frauen mit Kindern im Alter von unter drei Jahren zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung (vgl. Abbildung C.2.1-14): Während nur 33 % der zkT keine Handlungsziele für diese Zielgruppe ange-

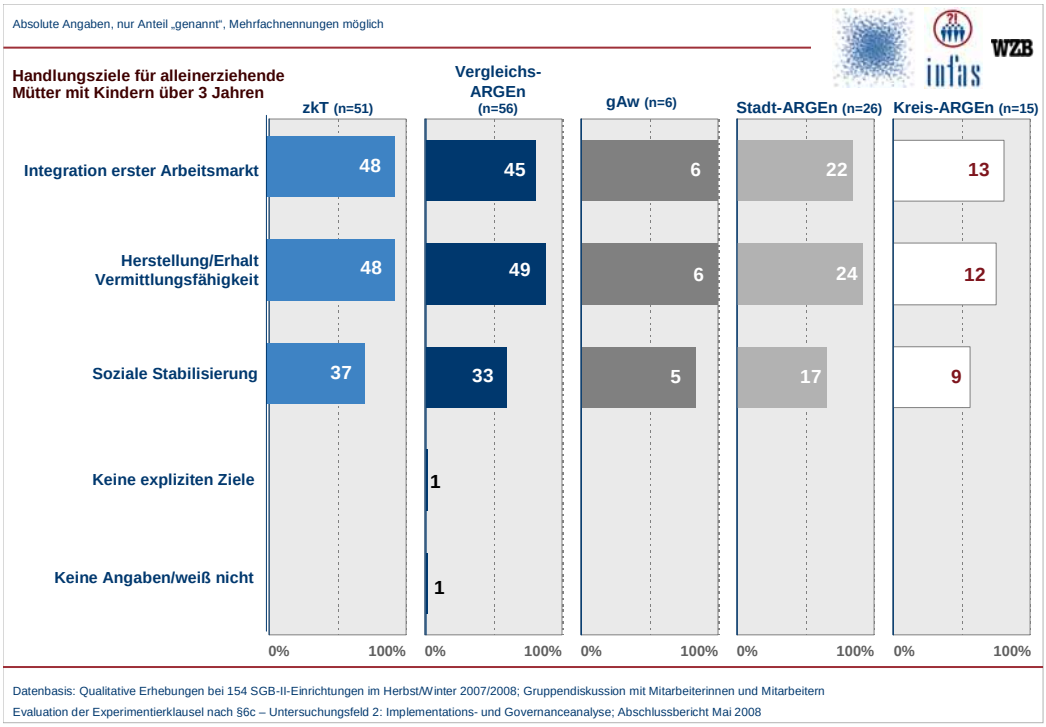
geben hatten, aber 45 % auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt und 59 % auf die Herstellung bzw. den Erhalt der Vermittlungsfähigkeit zielten, hatten 55 % der Vergleichs-ARGEn, 50 % der Stadt-ARGEn und 50 % der gAw keine Ziele formuliert; nur die Kreis-ARGEn (vier Standorte = 27 %) fielen hier aus der Reihe. Bei ARGEn und gAw wurde offenbar die gesetzliche Regelung, dass diese Zielgruppe nicht zur Aufnahme einer Beschäftigung verpflichtet ist, mehrheitlich so interpretiert, dass auch keine Ziele formuliert werden sollten.

Abbildung C.2.1-14: Handlungsziele für alleinerziehende Mütter mit Kindern unter drei Jahren



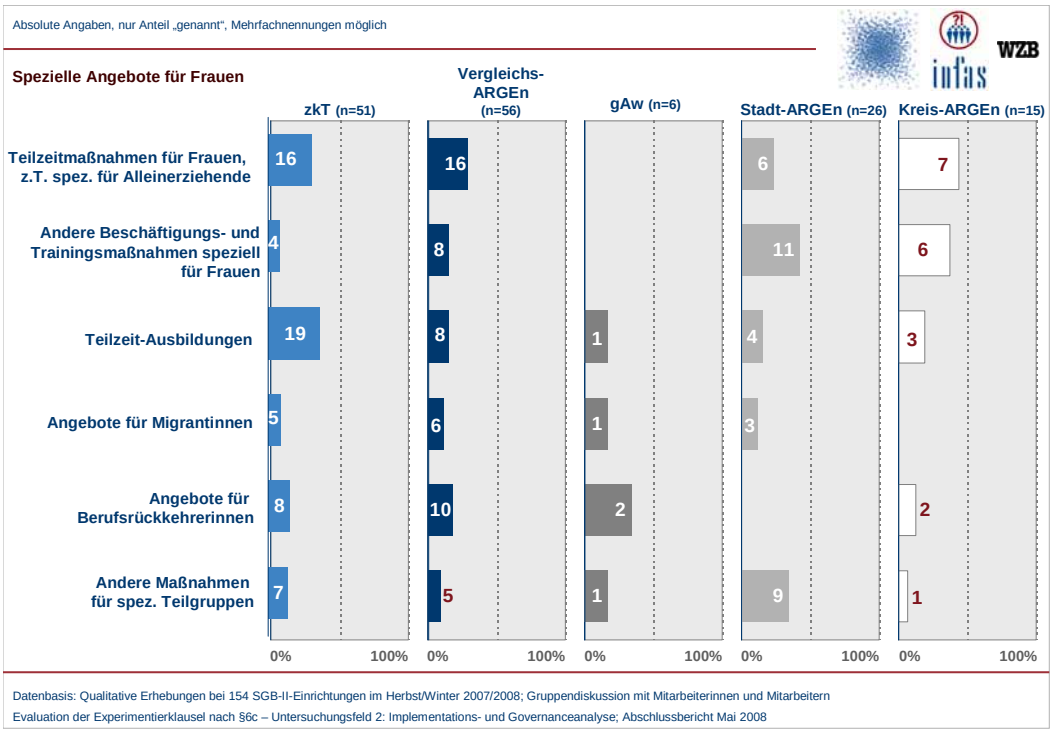
Auch wenn die Kinder von alleinerziehenden Frauen älter als drei Jahre waren, waren die mit den Angeboten und Maßnahmen verbundenen Zielsetzungen bei den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich ausgeprägt: Die zkT nannten die Integration in den ersten Arbeitsmarkt (94 %), den Erhalt bzw. die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit (94 %) und – mit Abstufung – die soziale Stabilisierung (73 %) als Integrationsziel; demgegenüber war die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit das zentrale Ziel bei den Vergleichs-ARGEn (88 %), gefolgt von der Integration in den ersten Arbeitsmarkt (80 %); insbesondere das Ziel der sozialen Stabilisierung fiel dagegen deutlich ab (59 %). Bei den gAw genossen die Ziele der Integration und der Herstellung von Vermittlungsfähigkeit absolute Priorität (100 %), fünf der sechs Standorte benannten auch „soziale Stabilisierung" als Ziel (83 %) (vgl. Abbildung C.2.1-15).

Abbildung C.2.1-15: Handlungsziele für alleinerziehende Mütter mit Kindern über drei Jahren



Unterschiede gab es auch im Spektrum der Angebote für weibliche Zielgruppen: zkT setzten besonders stark auf Qualifizierungsmaßnahmen (19 Nennungen gegenüber acht bei Vergleichs-ARGEn), die in Teilzeit angeboten wurden, während ARGEn mehr frauenspezifische AGH und Trainingsmaßnahmen einsetzten (Vergleichs-ARGEn acht, Stadt-ARGEn elf und Kreis-ARGEn sechs Nennungen gegenüber vier Nennungen bei zkT). Auffällig ist die hohe Bedeutung von Maßnahmen für Berufsrückkehrerinnen bei den Vergleichs-ARGEn (zehn Nennungen). Mit 16 war die Anzahl der Nennungen von Aktivierungsmaßnahmen für Alleinerziehende, die häufig in Teilzeit angeboten werden, bei zkT gleich hoch wie bei den Vergleichs-ARGEn (vgl. Abbildung C.2.1-16).

Abbildung C.2.1-16: Anzahl spezieller Angebote für Frauen



2.1.5 Zwischenfazit

Der Gesetzgeber hat wenige Vorgaben dazu gemacht, wie der Leistungsprozess des SGB II organisatorisch umzusetzen ist. Zwar sind die Kernfunktionen (Zugangssteuerung, Gewährung materieller Leistungen, Aktivierung und Arbeitsvermittlung) definiert, es bestand aber grundsätzlich eine hohe Gestaltungsfreiheit im Hinblick auf deren konkrete Ausgestaltung. Insofern wäre es nicht überraschend gewesen, wenn wir eine Vielfalt organisatorischer Lösungen für die Aufgabe der Ausgestaltung des Leistungsprozesses vorgefunden hätten.

Zunächst kann gezeigt werden, dass Instrumente der Standardisierung von Leistungsprozessen in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung breite Anwendung finden. Die Ergebnisse zu den Formen der Erfolgskontrolle geben jedoch einen Hinweis darauf, dass in einzelnen Leistungsbereichen versucht wurde, eigene Gestaltungsspielräume zu behaupten. Es zeigen sich auch hier unterschiedliche Ausprägungen zwischen zkT und Vergleichs-ARGEn.

Insgesamt zeigt sich eine deutliche Tendenz zur Vereinheitlichung der Leistungsprozesse, insbesondere im Hinblick auf ARGEn und gAw. Gerade im Zeitverlauf, d.h. über die beiden Erhebungswellen hinweg, war eine deutliche Polarisierung in zwei „Produktionsmodelle" zu beobachten: Auf der einen Seite stand das Modell der ARGEn (und der gAw) mit einer hohen Spezialisierung der einzelnen Funktionen des Leistungsprozesses, einer spezialisierten Zugangssteuerung über eine dem KuZ nachempfundene „Eingangszone" und spezialisiertem „beschäftigungsorientiertem Fallmanagement"; auf der anderen Seite das Modell der zkT mit einer weitgehenden Integration der Elemente von „Eingliederungsmanagement" und teilweise auch der Gewährung von materiellen Leistungen und einer Zugangsteuerung, die sich entweder der lokalen Sozialämter bediente oder eine Eingangszone mit großer „Leistungstiefe", d.h. vielfältigen Leistungen, aufwies.

Spezielle Leistungsprozesse für besondere Zielgruppen spielten – abgesehen für die Gruppe der unter 25Jährigen – keine große Rolle, allerdings bemühte sich eine stattliche Zahl von

SGB II-Einrichtungen um spezielle Maßnahmen und Angebote für weibliche Zielgruppen. Auch hier fielen Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung auf: Im Gegensatz zu den meisten ARGEn formulierten die zkT mehrheitlich Handlungsziele auch für alleinerziehende Frauen mit Kindern unter drei Jahren und griffen häufiger als ARGEn oder gAw auf das Angebot von (Teilzeit-)Ausbildungen zurück.

Angesichts der deutlichen Unterschiede im Hinblick auf die Organisation von Leistungsprozessen war es erstaunlich, dass die verschiedenen für die Realisierung des Leistungsprozesses notwendigen Tätigkeiten unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung[108] ungefähr den gleichen zeitlichen Aufwand benötigten. Insbesondere zeigt sich bei den untersuchten Fällen, gemessen an den jeweiligen Anteilen am zeitlichen Gesamtbudget, fast ein Gleichgewicht zwischen Eingliederungsleistungen (Aktivierung und Arbeits- bzw. Ausbildungsvermittlung) und der Gewährung materieller Leistungen, was der programmatischen Verschiebung vom BSHG zum SGB II entspricht.[109]

2.2 Bedarfsplanung

Bedarfsplanung ist ein in der Arbeitsmarktpolitik bisher wenig genutzter Begriff. In der Tradition des SGB III wird demgegenüber bisher der Begriff „Maßnahmeplanung“ verwandt. Maßnahmeplanung kann allgemein als Planungsprozess verstanden werden, dessen Aufgabe darin besteht, geplante Ziele und verfügbare Finanzbudgets mit entsprechenden Maßnahmen, die in der Regel bei Dritten „eingekauft“ werden, zu untersetzen. Diese geplanten Maßnahmen werden meist über die regionalen Einkaufszentren der Arbeitsagenturen (REZ) ausgeschrieben und an die ausgewählten Anbieter vergeben. Eine besondere Form der Maßnahmeplanung bildet im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) gemäß §§ 77 ff. SGB III die „Bildungszielplanung“, deren Aufgabe es ist, Anzahl, Berufsfelder und Ausbildungsqualitäten der über Bildungsgutscheine bewilligten beruflichen Weiterbildungsangebote zu planen und damit die potenziellen Bildungsträger rechtzeitig zu informieren. Ausgangspunkt sind hier weniger die individuellen Bedarfslagen der Arbeitsuchenden in quantitativer und qualitativer Hinsicht als vielmehr einerseits das für FbW-Maßnahmen einsetzbare Budget und andererseits die vermutete Nachfrage des regionalen Arbeitsmarktes. Insgesamt ist die Maßnahmeplanung primär auf das finanzierbare Angebot von Eingliederungsmaßnahmen und die vermutete Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes bezogen. Bei Maßnahmeplanung und Bildungszielplanung handelt es sich also um eine an Maßnahmen orientierte Angebotsplanung, deren Aufgabe nicht primär darin besteht, die individuellen Bedarfe der Arbeitslosen zu befriedigen, sondern darin, plausible, der quantitativen Nachfrage gerecht werdende Angebote für einen Teil der Arbeitslosen zu gestalten.

Dem SGB II liegt demgegenüber konzeptionell ein Leistungsprozess zugrunde, der auf wesentliche Elemente des Case Managements rekurriert.[110] Dieses stellt erheblich höhere und differenziertere Ansprüche an den Planungsprozess im Hinblick auf die Bereitstellung der erforderlichen Eingliederungsangebote für die Arbeitsuchenden. Hier geht es nämlich darum, für alle zu aktivierenden Hilfebedürftigen die individuell erforderlichen Angebote und Hilfen

[108] Betrachtet wurden nur zkT und ARGEn und auch nur eine kleine Anzahl von Standorten.

[109] Für detailliertere Aussagen müsste eine größere Anzahl von Standorten untersucht werden, als dies im Rahmen der vorliegenden Studie möglich war.

[110] Der Gesetzgeber hat dazu Folgendes ausgeführt: „Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert.“ (Begründung zum SGB II; Allgemeiner Teil)

bereitzustellen, seien es arbeitsmarktliche Eingliederungshilfen gemäß § 16 Abs. 1 SGB II („SGB III-Leistungen“) und Abs. 2 Satz 1 SGB II („weitere Leistungen“) oder den arbeitsmarktlichen Eingliederungsprozess „flankierende Leistungen“ gemäß § 16. Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II.

Aufgabe der bedarfsorientierten Planung ist es damit, angesichts der heterogenen Lebenslagen und Bedarfe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II eine individuell anpassungsfähige Angebotspalette in ausreichender Vielfalt und Menge bereitzuhalten, die den Fachkräften für die Aktivierung eine zeitnahe und individuell bedarfsgerechte Qualifizierung der Arbeitsuchenden ermöglicht.

2.2.1 Fragestellungen und Datenbasis

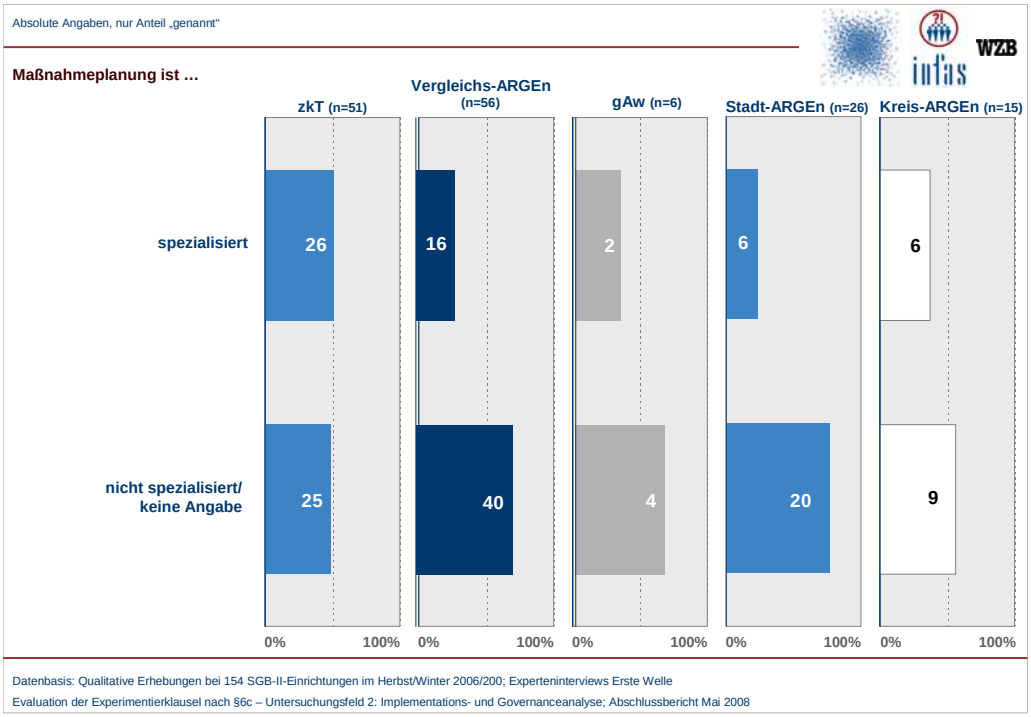
In diesem Abschnitt geht es um die Frage, wie Angebotsplanung in ihren Elementen Maßnahmeplanung, Trägercontrolling und Angebotssteuerung an den Standorten organisiert ist und welche Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung auftreten. Außerdem wird die Bedeutung der Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II im Rahmen der Planung und Steuerung des Leistungsprozesses thematisiert.

Empirische Grundlage der Analyse ist eine qualitative und quantitative Erhebung an allen 154 Standorten der Stichprobe. Dabei wurden unterschiedliche Akteursgruppen in zwei Wellen mit Hilfe von Leitfäden befragt. Die Interviews wurden mitgeschnitten, protokolliert und in einer Datenbank sowie über SPSS erfasst. Dies bildete dann die Grundlage für qualitative und quantitative Analysen zu den Leistungsprozessen an den 154 Standorten.

2.2.2 Organisation der Bedarfsplanung bei den SGB II-Einrichtungen

Zunächst geht es um das Vorhandensein der wesentlichen Elemente der Angebotsplanung, nämlich Maßnahmeplanung, Trägercontrolling und Angebotssteuerung.

Abbildung C.2.2-1: Ausgestaltung der Maßnahmeplanung



Ein Drittel der befragten SGB II-Einrichtungen berichtete zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle im Herbst/Winter 2006/2007 von der Existenz einer speziell für die Maßnahmeplanung zuständigen Stelle. Während die zkT die Frage zur Hälfte bejahten, lag der Wert bei den Vergleichs-ARGEn bei unter einem Drittel (vgl. Abbildung C.2.2-1).

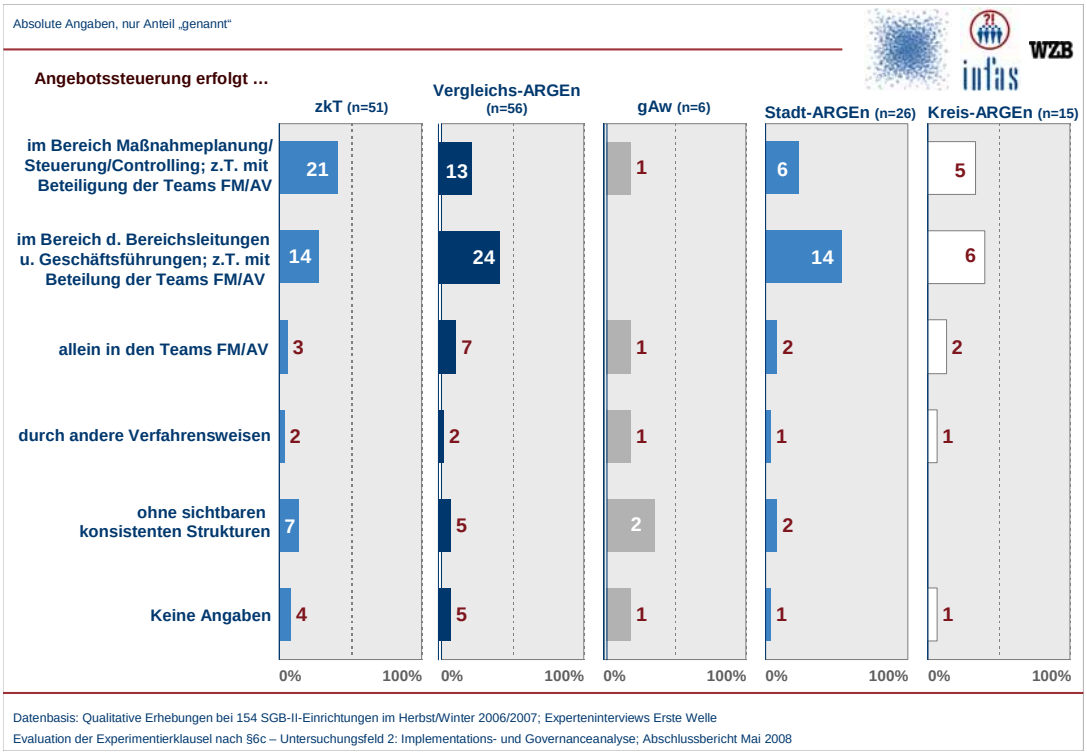
In den Fällen, in denen zum Untersuchungszeitpunkt keine spezielle Stelle für die Bedarfs- und Maßnahmeplanung eingerichtet worden war, erfolgte die Planung in unterschiedlichen Konstellationen unter Beteiligung der operativen Teams für Aktivierung und Vermittlung (zkT 29 %; Vergleichs-ARGEn 34 %; gAw 67 %) und der Führungsebenen (zkT 30 %; Vergleichs-ARGEn 51 %; gAw 33 %).

Der Planungs- und Steuerungsprozess der Eingliederungsangebote besteht nicht nur aus der Planung, sondern umfasst auch das Controlling der durch diverse Träger durchgeführten Maßnahmen sowie die Angebotssteuerung.

Ein Controlling der Maßnahmeträger[111] existierte bei fast allen befragten SGB II-Einrichtungen. Bei einer Mehrheit von ihnen war dieses umfassend standardisiert (zkT 53 %; Vergleichs-ARGEn 54 %; gAw 83 %); lediglich 10 % der zkT und 7 % der Vergleichs-ARGEn hatten nur für einzelne Maßnahmen ein Controlling eingerichtet und 2 % der zkT sowie 5 % der Vergleichs-ARGEn gaben an, über kein Trägercontrolling zu verfügen (vgl. Abbildung C.2.2.1-2 in Teil A des Methodenanhangs).

Neben der bedarfsorientierten Angebotsplanung und dem Controlling der Träger ist die konkrete Angebotssteuerung ein weiterer wesentlicher Prozessschritt in der Systemsteuerung der vielfältigen Aktivierungsleistungen.

Abbildung C.2.2-2: Organisation der Angebotssteuerung



[111] Damit ist die mit unterschiedlichen Instrumenten durchgeführte Überprüfung der Praxis bzw. des Erfolgs von Maßnahmeträgern gemeint.

Die Angebotssteuerung war bei vielen SGB II-Einrichtungen bereits zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle recht konsistent entwickelt. Während die meisten zkT diese bei einer speziellen für Maßnahmeplanung, -steuerung und/oder Trägercontrolling zuständigen Organisationseinheit angesiedelt hatten (41 % der zkT im Gegensatz zu 23 % der Vergleichs-ARGEn), übernahmen bei den ARGEn meistens die Führungsebenen diese Aufgabe (Vergleichs-ARGEn 43 %, zkT 28 %). Die sechs Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung zeigten noch kein konsistentes Bild (vgl. Abbildung C.2.2-2).

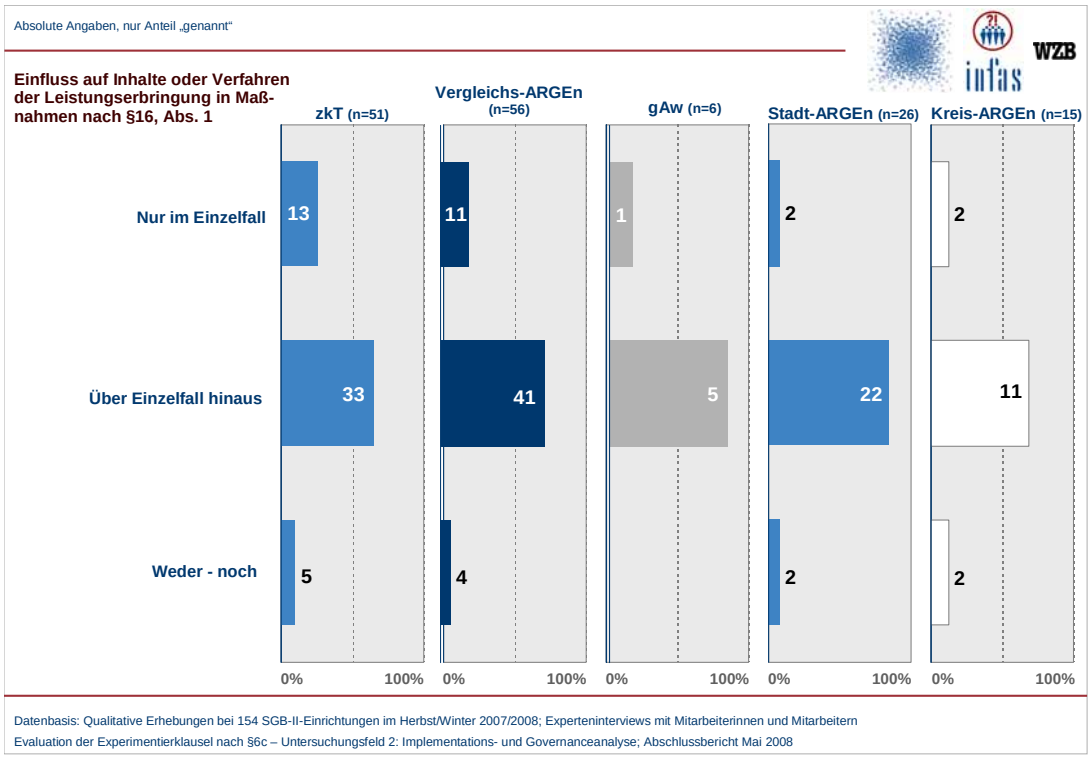
Eine bedarfsorientierte Angebotsplanung, wie sie für ein individualisiertes und flexibles Eingliederungsmanagement notwendig ist, befand sich zur Jahreswende 2006/2007 noch weitgehend im Aufbau. Die zkT hatten diese Aufgabe mehrheitlich mit der Herausbildung einer spezialisierten Struktur zu bewältigen versucht, die allein oder in enger Kooperation mit der operativen Ebene die Planung und Steuerung der Angebote übernahm. Die ARGEn hatten demgegenüber auf diese Herausforderung nicht mit einer speziellen aufbauorganisatorischen Umsetzung reagiert, vielmehr war hier die Aufgabe häufig in oder zwischen den Leitungsebenen angesiedelt. Bei den gAw ergab sich noch kein konsistentes Organisationsmuster.

Bei vielen SGB II-Einrichtungen zeigten sich zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle im Winter 2006/2007 hier erhebliche Veränderungstendenzen.

Ein Drittel der zKT (17 Standorte, 33 %) und mehr als ein Viertel der ARGEn (Vergleichs-ARGEn: 15 Standorte, 27 %) nahmen organisatorische Veränderungen bei der Planung und Steuerung der Maßnahmen (Maßnahmemanagement) vor (vgl. Abbildung C.2.2.1-5 i n Teil A des Methodenanhangs). Zehn Standorte mehr als 2006 hatten bis zur Jahreswende 2007/2008 eine spezielle Organisationseinheit für das Maßnahmemanagement geschaffen, so dass jetzt 27 von 51 zkT (53 %), 20 von 56 Vergleichs-ARGEn (36 %) und drei von sechs befragten gAw (50 %) über eine speziell für die Maßnahmeplanung und Angebotssteuerung zuständige Organisationseinheit verfügten. Vier zkT erweiterten die bestehende Struktur, und auch die Vergleichs-ARGEn verstärkten ihren Pfad und benannten innerhalb der für die Aktivierung zuständigen Teams zuständige Ansprechpartnerinnen und -partner für einzelne Maßnahmearten, ohne eine spezielle Organisationseinheit einzurichten. Die genannten weiteren Veränderungen im Maßnahmemanagement betrafen weitgehend Prozesse der Qualitätsentwicklung, sei es auf die Bedarfsanalysen oder auf die Maßnahmenqualität gerichtet.

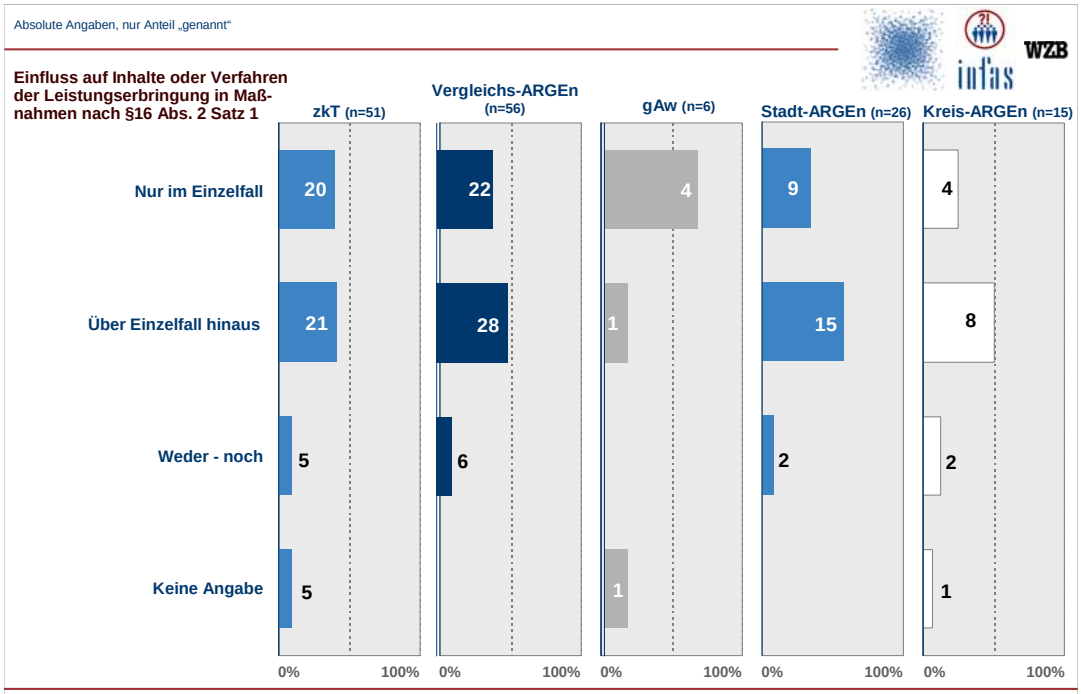
Wesentlich für die Qualitätsentwicklung der Aktivierungs- und Eingliederungsleistungen sind die Rückkopplungsstrukturen zwischen der Maßnahmeplanung, den Maßnahmeträgern und den für die Aktivierung zuständigen Fachkräften (vgl. Abbildungen C.2.2-3 bis C.2.2-5).

Abbildung C.2.2-3: Einfluss der Fachkräfte auf Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 1 SGB II



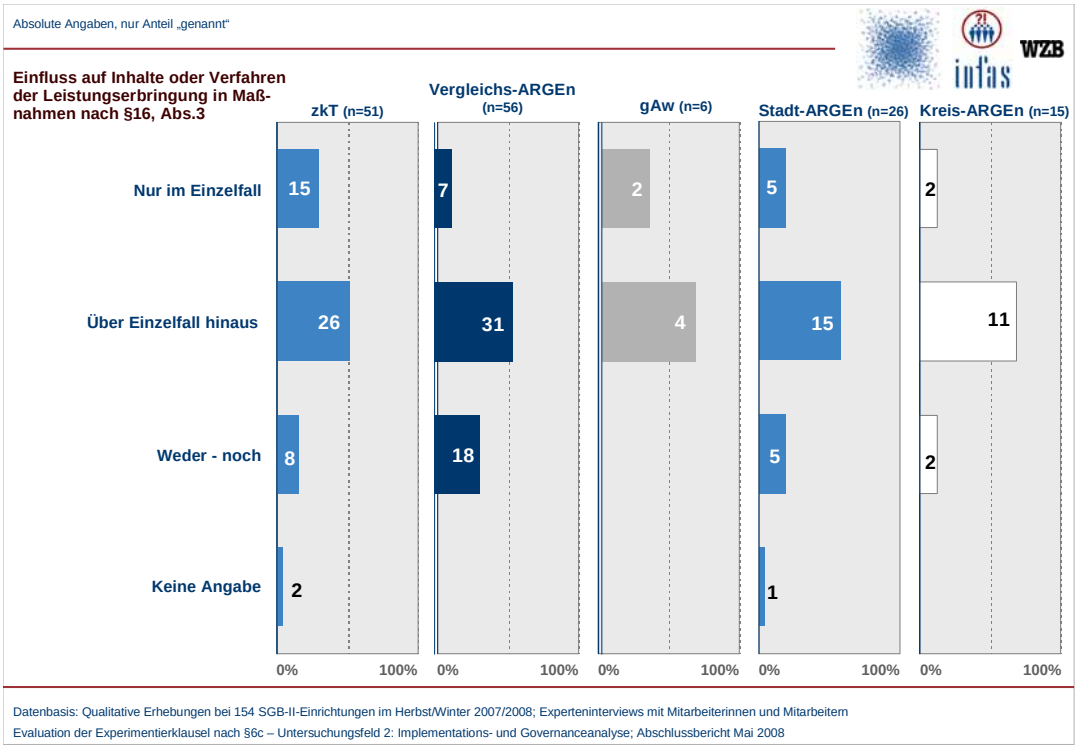
Datenbasis: Qualitative Erhebungen bei 154 SGB-II-Einrichtungen im Herbst/Winter 2007/2008; Experteninterviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Abbildung C.2.2-4: Einfluss der Fachkräfte auf Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II



Datenbasis: Qualitative Erhebungen bei 154 SGB-II-Einrichtungen im Herbst/Winter 2007/2008; Experteninterviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Abbildung C.2.2-5: Einfluss der Fachkräfte auf Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 3 SGB II



Der Einfluss der operativ für die Aktivierung zuständigen Fachkräfte war in den drei Maßnahmegruppen (nach §§ 16 Abs. 1 Abs. 2 Satz 1 oder Abs. 3 SGB II) unterschiedlich ausgeprägt. Am größten war der Einfluss bei den klassischen arbeitsmarktlichen Maßnahmen gemäß § 16 Abs. 1 SGB II; hier nannten insgesamt fast drei Viertel der befragten Fachkräfte strukturelle Einflussmöglichkeiten über den Einzelfall hinaus. Bei den zkT ist diese Einflussnahme etwas geringer ausgeprägt (65 %). Bei den „weiteren Leistungen" gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II und bei den Arbeitsgelegenheiten nach §§ 16 Abs. 3 SGB II war die strukturelle Einflussnahme mit knapp 50 % bzw. 56 % geringer entwickelt. Insgesamt nannten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ARGEn und der gAw häufiger die Möglichkeit struktureller Einzelfall übergreifender Einflussnahmen; dies dürfte mit der Tatsache korrespondieren, dass die zkT das Maßnahmemanagement im stärkeren Maße als eigenständige Organisationseinheit ausgebaut hatten. Hieraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass es keine Rückkopplung seitens der für die Aktivierung zuständigen Fachkräfte auf die Ausgestaltung und Qualitäten der Maßnahmen gab, sie war jedoch nicht im gleichen Maße institutionalisiert wie bei den ARGEn.

2.2.3 „Flankierende Leistungen" (§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II)

Nach § 16 Abs. 2 SGB II können „weitere Leistungen" erbracht werden, „die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind". Für diese Leistungen sind gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II die Kommunen zuständig. In der Praxis gestaltet sich die Umsetzung der Gesetzesnorm teilweise schwierig. Dies hat im Wesentlichen folgende Gründe:

- Für einen Teil der Leistungen, insbesondere für die Kinderbetreuung, existieren Rechtsvorschriften aus verschiedenen Sozialgesetzbüchern (z.B. SGB VIII);

- alle genannten Leistungen sind höchst unterschiedlich organisiert (teilweise als kommunales Angebot, überwiegend aber als Angebot in freier Trägerschaft);
- die genannten Leistungen sind in unterschiedlichem Maße Gegenstand kommunaler Planung und Steuerung.

Wie kann angesichts eines komplexen Zuständigkeitsgefüges zwischen SGB II-Einrichtung, der Kommune als Jugend- und Sozialhilfeträger und der subsidiär tätigen Wohlfahrtspflege die einzelne SGB II-Einrichtung ein bedarfsgerechtes Angebot an flankierenden Leistungen planen und für das Aktivierungsmanagement verfügbar machen?

Insbesondere für die gAw und die ARGEn stellte sich das Problem der fehlenden Verfügbarkeit der flankierenden Leistungen. Immerhin fünf der sechs gAw und fast die Hälfte der Vergleichs-ARGEn (26) konnten nicht über flankierende Leistungen verfügen. Die zkT konnten dagegen ihren strukturellen Vorteil ausspielen, nur sechs der 51 zkT benannten eine fehlende Verfügbarkeit.

Im Falle der ARGEn sind grundsätzlich folgende Formen der Planung und Steuerung der kommunalen Leistungen feststellbar:

1. Die Aufgaben nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II wurden auf die ARGE übertragen, die ARGE plant die Angebote selbst, d.h. wählt Träger aus und bindet diese in die Leistungserbringung ein. Auf diese Weise kann die ARGE über „flankierende Leistungen“ verfügen. Der Nachteil ist, dass auf lokaler Ebene von ARGE und Kommune parallel und teilweise unabhängig voneinander Vereinbarungen mit Trägern geschlossen werden.

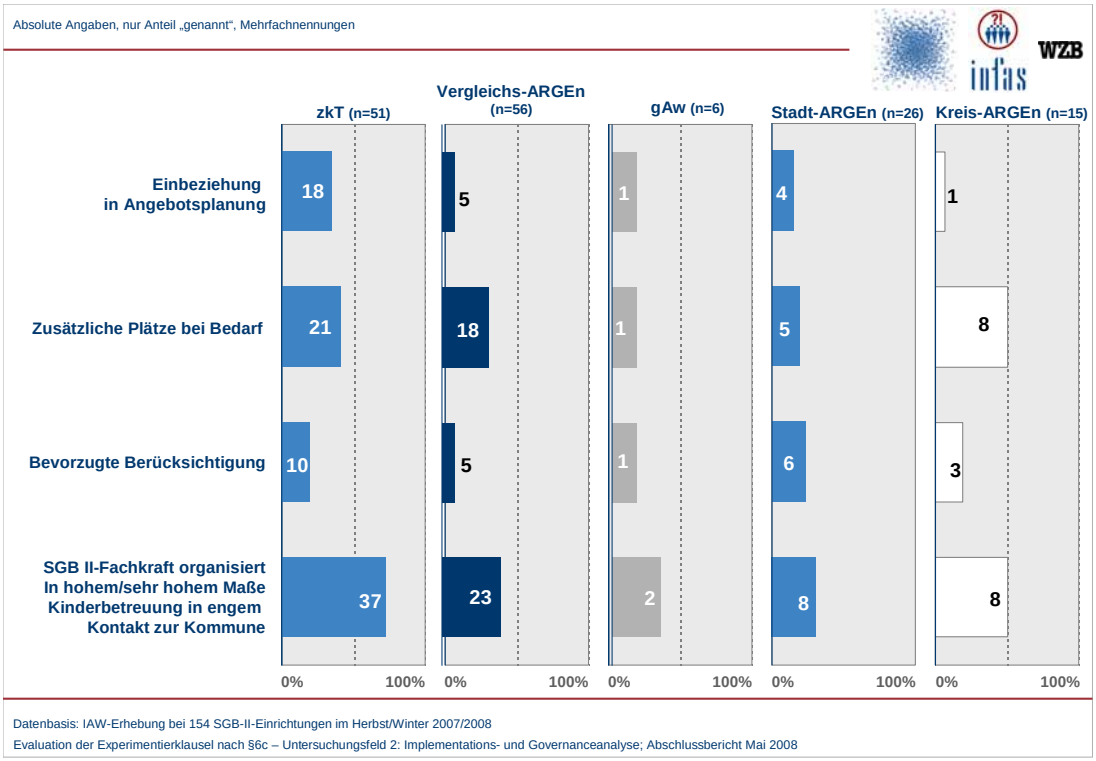
2. Die Aufgaben wurden nicht übertragen; es erfolgt keine Angebotsplanung. Die für die Ausführung des SGB II zuständige Organisation greift auf vorhandene Angebote zurück, die von der Kommune finanziert werden. Diese Konstellation gilt auch für den Fall der gAw.

3. Aufgrund der fehlenden Aufgabenübertragung und fehlender bzw. unzureichender Beteiligung bei der Angebotsplanung gibt es zwischen den Anbietern der Schuldner- bzw. Drogen- und Suchtberatung eine Vielzahl von mittelbaren und unmittelbaren Kooperationen, in der Regel auf der Ebene der operativen Fachkräfte, zumindest im Einzelfall.

In der IAW-SGB II Organisationserhebung (2. Welle) machten SGB II-Einrichtungen Angaben zu ihrer Beteiligung bei der Planung von Angeboten nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II. Im Bereich der Schuldnerberatung gaben 37 der Vergleichs-ARGEn (73 %) an, nicht beteiligt zu sein, während nur acht zkT (16 %) und zwei der sechs gAw berichteten, dass sie an der Angebotsplanung nicht beteiligt seien; im Bereich der Drogen- und Suchtberatung waren dies 44 der Vergleichs-ARGEn (86 %) und vier der sechs gAw, während auch hier bei den zkT die Nicht-Beteiligung bei der Angebotsplanung mit 17 zkT (33 %) wesentlich geringer ausgeprägt war.

Die Abbildung C.2.2-6 dokumentiert die in der IAW-SGB II-Organisationserhebung genannten Kooperationsformen bei der Planung und Steuerung der Kinderbetreuungsangebote seitens der SGB II-Einrichtungen.

Abbildung C.2.2-6: Beteiligung der SGB II-Träger bei der Planung und Steuerung der Kinderbetreuungsangebote



Die hier erkennbare bessere Situation der zkT[112] dürfte auch damit zusammenhängen, dass die Kommunen bereits frühzeitig auf die erwartete neue Bedarfssituation reagiert und das Angebot an Kinderbetreuung entsprechend ausgeweitet hatten: Fast 46 % der befragten zkT, die Auskunft gaben, wiesen auf einen Ausbau im Zusammenhang mit dem SGB II hin, bei ARGEn waren dies nur 15 %. Dabei fällt auf, dass hier über ein Drittel der Befragten angab, nicht zu wissen, ob überhaupt ein Ausbau stattgefunden habe – ein für ARGEn typisches Bild, das auch im Hinblick auf die übrigen Angebote nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II auftritt und die Spaltung in der Leistungserbringung zwischen ARGE und kommunalem Träger verdeutlicht (vgl. Übersicht C.2.2.2-3 in Teil A des Methodenanhangs).

2.2.4 Zwischenfazit

Insgesamt befand sich eine bedarfsorientierte Angebotsplanung zur Jahreswende 2006/2007 noch weitgehend im Aufbau. Die zkT hatten diese Aufgabe mehrheitlich mit der Herausbildung einer spezialisierten Struktur zu bewältigen versucht, die allein oder in enger Kooperation mit der operativen Ebene die Planung und Steuerung der Angebote übernahm. Die ARGEn hatten demgegenüber auf diese Herausforderung nicht mit einer speziellen aufbauorganisatorischen Umsetzung reagiert, vielmehr war hier die Aufgabe häufig in oder zwischen den Leitungsebenen angesiedelt. Bei vielen Einrichtungen zeigten sich zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle im Winter 2006/2007 hier erhebliche Veränderungstendenzen, wobei sich eine gewisse „Pfadabhängigkeit" offenbart: 27 von 51 zkT (53 %), 20 von 56 Vergleichs-ARGEn (36 %) und drei von sechs befragten gAw (50 %) verfügten über eine speziell für die Maßnahmeplanung und Angebotssteuerung zuständige Organisationseinheit.

[112] Wie die Fachkräftebefragung belegt (vgl. Abschnitt 4.2.3), wird diese auf der Planungsebene bessere Situation der zkT operativ nicht in vollem Maße genutzt.

Im Bereich der flankierenden Eingliederungsleistungen gelang es den zkT auf der Planungsebene, ihren strukturellen Vorteil gegenüber den ARGEn und den gAw zu nutzen. Insbesondere in der Kinderbetreuung zeigten die zkT erheblich bessere Teilhabemöglichkeiten bei der den Einzelfall übergreifenden Planung und Steuerung dieser wichtigen kommunalen Angebote. Ob sich dies auf de Handlungsebene der Fachkräfte entsprechend niederschlägt, ist nach unseren Befunden eher fraglich (vgl. Abschnitt C.4.2.3).

2.3 Kooperation mit Dritten

2.3.1 Fragestellungen und Datenbasis

Ein Bestandteil der Produktionsorganisation der SGB II-Einrichtungen ist die Kooperation mit Dritten, die ganz unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Gegenstand beider Erhebungswellen war deshalb auch die Frage, welche Bedeutung Dritte für die Erbringung von Leistungen im Rahmen des SGB II haben, aus welchen Gründen, in welchem Umfang, auf welche Weise und bei welchen Leistungen die 154 SGB II-Einrichtungen auf die Unterstützung Dritter zurückgreifen. Bei der zweiten Befragungswelle im Herbst/Winter 2007/2008 wurde zudem nach möglichen Veränderungen seit Herbst/Winter 2006/2007 gefragt.

Die empirische Grundlage für die folgenden Ausführungen zu diesen Fragestellungen bilden die Leitfadeninterviews, die im Rahmen der beiden Erhebungswellen vor Ort bei den 154 SGB II-Einrichtungen mit den Geschäftsführungen, Bereichsleitungen Fallmanagement/ Arbeitsvermittlung und den Fachkräften geführt worden sind.

2.3.2 Die Bedeutung Dritter für die SGB II-Einrichtungen

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die SGB II-Einrichtungen zur Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger (eHb) aus den verschiedensten Gründen und in unterschiedlichem Umfang auf die Unterstützung externer Institutionen (Dritte) zurückgreifen. Dies schließt auch die Auslagerung von Kernprozessen mit ein.

Die Kooperation mit den Dritten erfolgt auf der Grundlage unterschiedlicher Rechtsbeziehungen und unterschiedlicher Formen der Einkaufspolitik. Sie umfasst ein breites Spektrum, das von ihrer Beauftragung als bloße Dienstleister bei der Umsetzung der Ziele der jeweiligen SGB II-Einrichtung, über Informations- und Beratungsgespräche im Vorfeld der Bedarfs- und Maßnahmeplanung bis hin zur unmittelbaren Einbeziehung in die Bedarfs- und Maßnahmeplanung reicht. Entsprechend breit gefächert ist auch das Verständnis von Kooperation bei den SGB II-Einrichtungen.[113]

„Sie sind für uns Dienstleister. Wir kaufen keine Leistungen von der Stange ein. Wir schaffen bedarfsorientierte Angebote. Ich glaube es ist wichtig, dass sie da sind, aber wir lassen nicht zu, dass sie uns das Geschäft diktieren." (SD zkT)

„Kooperation ist der falsche Begriff. Es handelt sich um ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen ARGE und Trägern; wir setzen auch die QM-Standards bei Maßnahmen und für Maßnahmeträger." (Bereichsleitung ARGE)

„Die Kooperation hat einen sehr hohen Stellenwert. Was wir neu haben, haben wir mit den Trägern entwickelt. Wir setzen uns mit den Trägern zusammen. Die Maßnahmeentwicklung ist ein gemeinsamer Prozess." (Bereichsleitung zkT)

[113] Die folgenden Interviewausschnitte stammen aus der zweiten Befragungswelle vom Herbst/Winter 2007/2008.

Für die Umsetzung der vom SGB II gestellten Aufgaben werden von einem erheblichen Teil der SGB II-Einrichtungen – unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung – freie und gewerbliche Träger sowie sonstige Dritte als unverzichtbar angesehen.

„Die Kooperation mit den Trägern ist sehr wichtig. Ohne diese „wäre nichts zu managen", wenn es um Integration geht." (GF ARGE)

„Hinsichtlich der Maßnahmen kommt den Trägern eine sehr hohe Bedeutung zu. Nur mit Trägervielfalt (qualitativ und quantitativ) ist eine sinnvolle Qualifizierung und Vermittlung möglich." (GF zkT)

Einige SGB II-Einrichtungen sprechen explizit sogar von einer strategischen Bedeutung der Kooperation mit Dritten:

„Der Kooperation mit freien bzw. privaten Trägern unter den Bedingungen des SGB II kommt eine hohe strategische Bedeutung zu, da die Kompetenzen und Ressourcen von Dritten benötigt werden. Dadurch können mit Trägern auch zielgruppenspezifische Konzepte entwickelt werden." (GF ARGE)

Diese SGB II-Einrichtungen betrachten diese Kooperation als unverzichtbaren, ja integralen Teil des Gesamtkonzepts bei der Umsetzung des SGB II. Gewachsene Traditionen spielen hier zum Teil ebenfalls eine Rolle.

„Sie sind Bestandteil des Gesamtkonzeptes. Ohne die Dritten bräuchten wir mehr Mitarbeiter. Außerdem haben die karitativen Träger lange Erfahrung im Umgang – würden die Dritten weg brechen, wäre es nicht zu leisten. Da haben sich seit Jahrzehnten ja Kontakte entwickelt, schon aus der Sozialhilfe heraus. Wir greifen auf die Struktur aus dem BSHG zurück, wobei sich aufgrund von Hartz 4 bei den Dritten viel entwickelt hat, was wir ja auch anregen." (SD zkT)

„Wir haben eine gute Zusammenarbeit selbst mit kleinen Trägern, aber auch mit der kleinen Liga (Wohlfahrtsverbände). Das alles findet auf der Ebene der Fallmanager und der Bereichsleiter statt. Wir sammeln momentan, was die Träger 2007 für Projekte haben. Bei Neuplanungen kommen die Träger zu uns und tragen ihr Projekt und ihre Bedarfe vor." (Bereichsleitung ARGE)

Gegenüber der ersten Befragungswelle vom Herbst/Winter 2006/2007 hat sich an der Einbeziehung Dritter in den Leistungsprozess nur wenig verändert. Lediglich bei einem Fünftel aller SGB II-Einrichtungen (31) haben Veränderungen stattgefunden: Bei elf zkT, zwölf Vergleichs-ARGEn, zwei gAw, fünf Stadt-ARGEn und einer Kreis-ARGE. Bei 20 SGB II-Einrichtungen (13 %) hat die Bedeutung der Dritter zugenommen, bei elf (7 %) abgenommen.

Die Veränderungen betreffen bei einigen wenigen Standorten die Durchführung von Maßnahmen, für die jetzt ausschließlich Dritte zuständig sind sowie die gemeinsame Maßnahmeplanung und -entwicklung, in die Dritte jetzt geringfügig häufiger einbezogen werden.
Die deutlichsten Veränderungen ergaben sich durch die Rückholung der Ausbildungsplatzakquise (vier zkT, vier Vergleichs-ARGEn, ein Standort mit gAw, eine Stadt-ARGE) und des Erstprofilings (vier zkT, drei Vergleichs-ARGEn, drei Stadt- und eine Kreis-ARGE). Die Stellenakquise wurde von zwei zkT und drei Vergleichs-ARGEn wieder zurückgeholt, darüber hinaus von einigen zkT auch die Arbeitsvermittlung (drei zkT) und das Fallmanagement (zwei zkT).

2.3.3 Rechtliche Einbindung Dritter

Die rechtliche Einbindung Dritter erfolgte entweder über das Zuwendungsrecht, durch ein sozialrechtliches Dreiecksverhältnis (in der Regel Gutscheine) oder über das Vergaberecht, wobei auch alle drei Formen möglich sind. Bei der rechtlichen Einbindung Dritter gab es deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung, wobei die sechs Standorte mit gAw eine Sonderstellung einnahmen. Bei fünf von ihnen er-

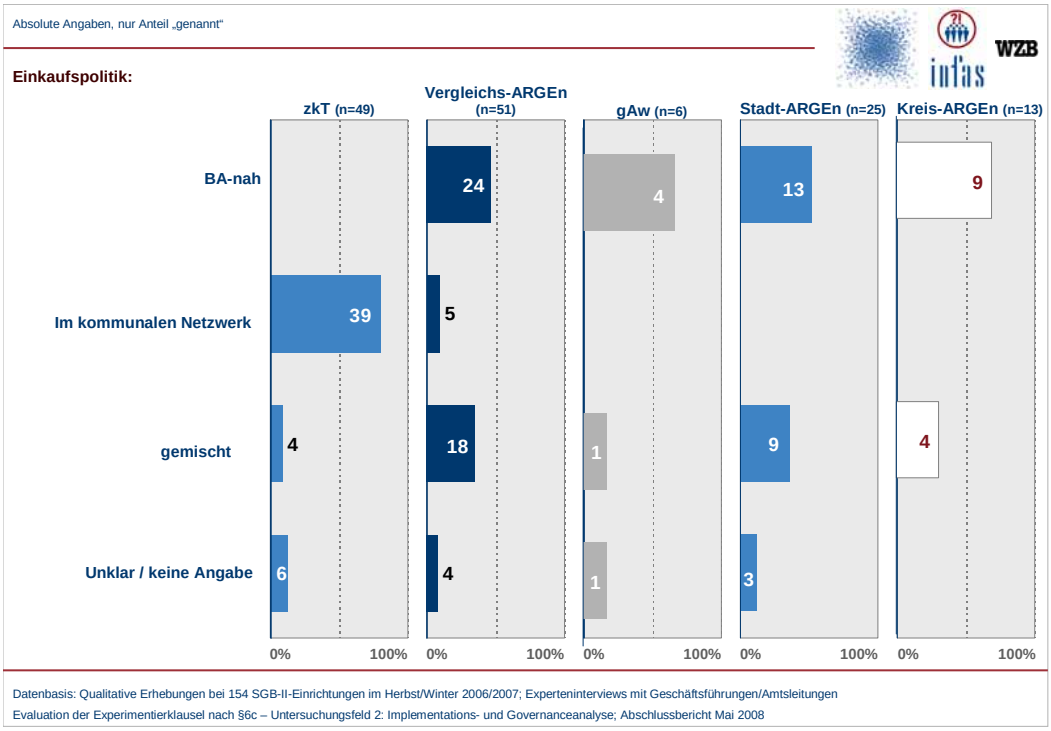
folgte der Zugang ausschließlich über das Vergaberecht, ein Standort praktizierte alle drei Formen des Zugangs.

Bei ARGEn und zkT waren alle Formen des Zugangs vertreten, wobei das Zuwendungsrecht bei den ARGEn so gut wie keine, bei den zkT jedoch die wichtigste Rolle spielte. Dagegen wendeten rund die Hälfte aller ARGEn das Vergaberecht an, von den zkT dagegen nur rund ein Viertel. Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis spielte bei ARGEn wie bei zkT nur eine geringe Rolle. Auffallend ist, dass Stadt- und Kreis-ARGEn häufig alle drei Formen der rechtlichen Einbindung Dritter praktizierten, während von den Vergleichs-ARGEn dies nur etwa ein Fünftel und von den zkT nur ein Viertel tat.

2.3.4 Einkaufs- und Vergabepolitik

Auch bei der Einkaufs- und Vergabepolitik gibt es deutliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Während von den ARGEn und den gAw überwiegend eine BA-nahe Einkaufspolitik betrieben wurde, spielte für die zkT das kommunale Netzwerk eine zentrale Rolle. Für die Einkaufspolitik von ARGEn hatte lediglich bei fünf Vergleichs-ARGEn auch das kommunale Netzwerk eine Bedeutung. Insgesamt hatte für die Vergleichs-ARGEn eine BA-nahe Einkaufspolitik eine deutlich geringere Bedeutung als für die Stadt- und Kreis-ARGEn sowie für die gAw.

Abbildung C.2.3-1: Einkaufspolitik nach Aufgabenwahrnehmung

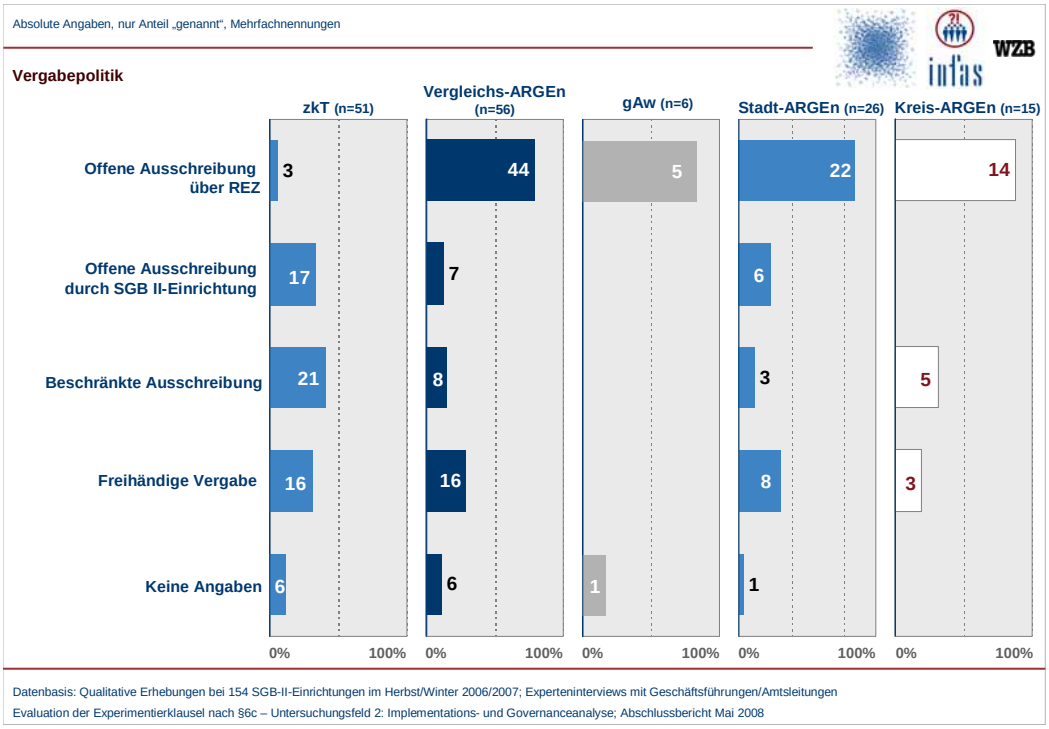


Datenbasis: Qualitative Erhebungen bei 154 SGB-II-Einrichtungen im Herbst/Winter 2006/2007; Experteninterviews mit Geschäftsführungen/Amtsleitungen
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Auch in Bezug auf die Vergabepolitik gibt es deutliche Unterschiede zwischen gAw und ARGEn auf der einen und zkT auf der anderen Seite. So schalteten zur Vergabe von Aufträgen an Dritte die ARGEn nahezu ausnahmslos das Regionale Einkaufszentrum (REZ) der BA ein, während für die zkT das REZ so gut wie keine Rolle spielte. Bei zkT dominierte die beschränkte Ausschreibung, eine nicht unerhebliche Rolle spielten hier aber auch die offene Ausschreibung sowie die freihändige Vergabe. Dagegen hatten die offene und die beschränkte Ausschreibung bei den ARGEn nur eine untergeordnete Bedeutung, gut ein Viertel

praktizierte die freihändige Vergabe. SGB II-Einrichtungen mit gAw schrieben ausschließlich über das REZ aus.

Abbildung C.2.3-2: Vergabepolitik nach Aufgabenwahrnehmung



2.3.5 Inhaltliche Einbindung Dritter in den Leistungsprozess

Alle SGB II-Einrichtungen haben Dritte durch die Übertragung spezifischer Aufgaben in den Leistungsprozess eingebunden. Dies kann bedeuten, dass Dritte diese Aufgaben vollständig, aber mitunter auch nur teilweise übertragen bekommen haben und auch die SGB II-Einrichtungen zum Teil parallel diese Aufgaben wahrnehmen. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung waren dabei nur gering ausgeprägt.[114] So hatten alle SGB II-Einrichtungen Dritte mit der Kinderbetreuung und mit der Durchführung von Arbeitsgelegenheiten beauftragt, und auch alle SGB II-Einrichtungen ließen, mit Ausnahme von drei Vergleichs-ARGEn, Qualifizierungsmaßnahmen bzw. Fortbildung und Umschulung (FbW) von Dritten durchführen. Auch bei den Bewerbungs- und Trainingsmaßnahmen gab es keine signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Geringe Unterschiede bestehen zwischen zkT und Vergleichs-ARGEn bei der Beauftragung Dritter mit Schuldnerberatung, Suchtberatung, Psychosozialer Betreuung und Sprachkursen. Hier schalteten Vergleichs-ARGEn Dritte etwas häufiger ein als zkT.

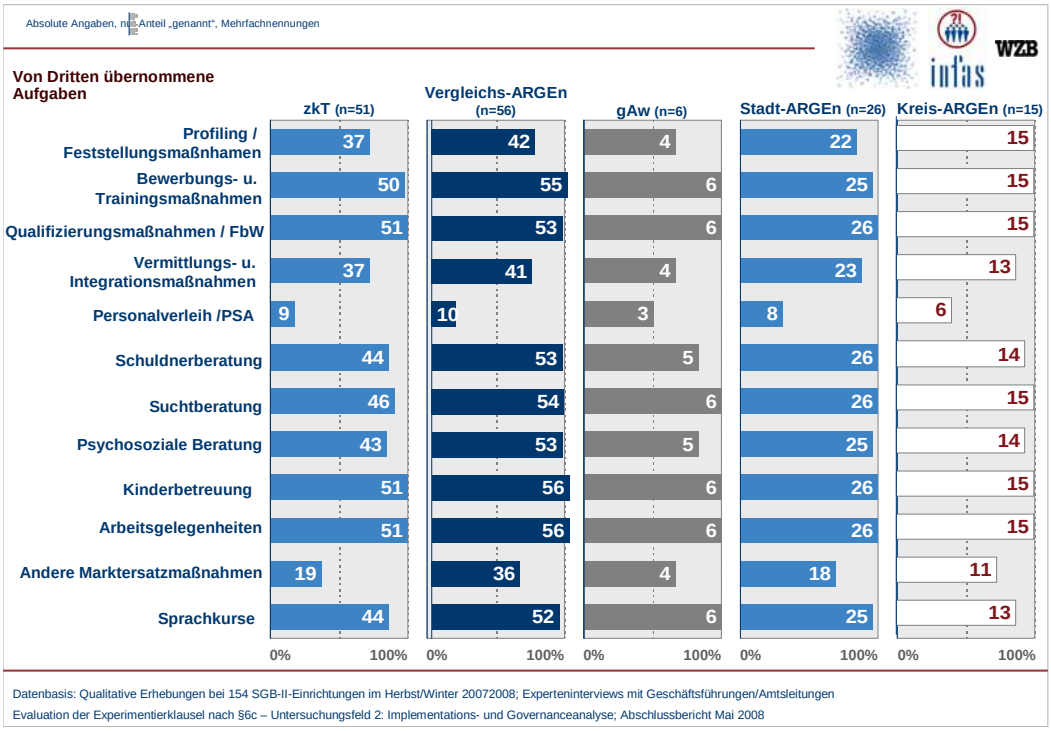
Erhebliche Unterschiede gab es hingegen bei den Marktersatzmaßnahmen (ABM). Hier unterscheiden sich ARGEn und gAw deutlich von zkT. Die Vergleichs-ARGEn wie auch die anderen ARGEn sowie Standorte mit gAw beauftragten Dritte sehr viel häufiger als zkT mit solchen Maßnahmen.[115] Unterschiede bestehen auch beim Personalverleih, der bei Vergleichs-

[114] Die Befunde beruhen auf den Ergebnissen der zweiten Befragungswelle vom Herbst/Winter 2007/2008.

[115] Dies hängt nicht zuletzt auch damit zusammen, dass diese Maßnahmeart von ARGEn häufiger angeboten wird als von zkT.

ARGEn und zkT nur eine untergeordnete Rolle spielte, während von einem beträchtlichen Teil der gAw sowie der Stadt- und Kreis-ARGEn Dritte hiermit beauftragt wurden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die entsprechenden Aufgaben nicht auch von den SGB II-Einrichtungen selbst durchgeführt werden.

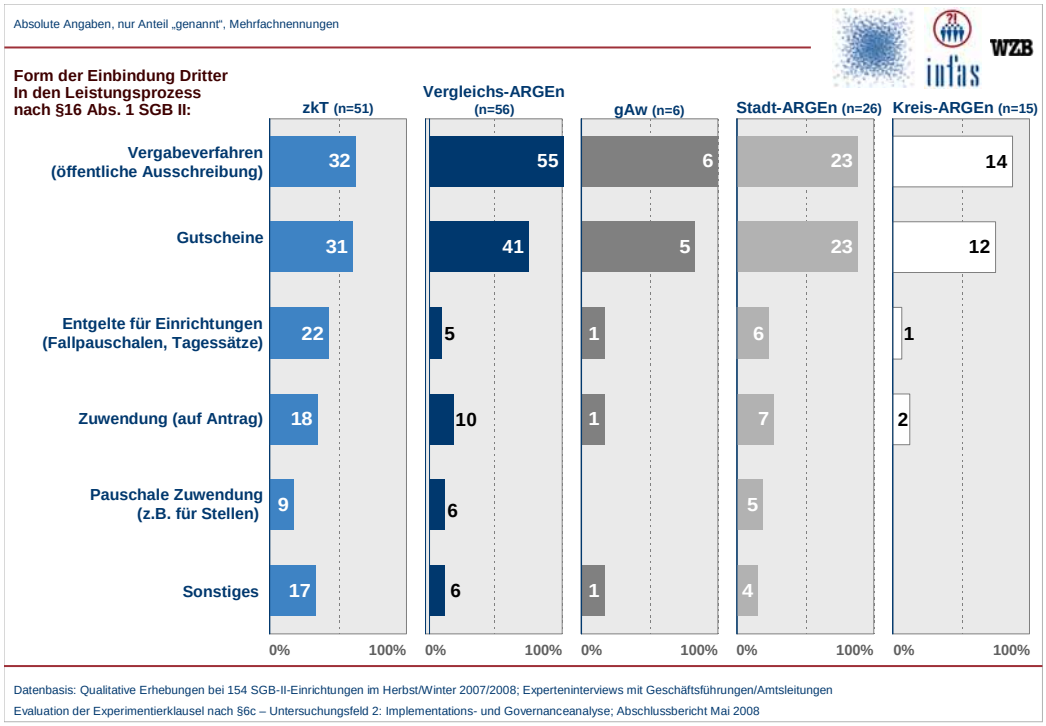
Abbildung C.2.3-3: Von Dritten erledigte Maßnahmen bzw. unterstützende Leistungen



Auch bei der Einbindung Dritter in den Leistungsprozess nach § 16 Abs. 1 und 2 SGB II gab es zum Teil deutliche Unterschiede zwischen zkT und Vergleichs-ARGEn. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Leistungsprozesse nach § 16 Abs. 1 als auch in Bezug auf die Leistungsprozesse nach § 16 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 SGB II.

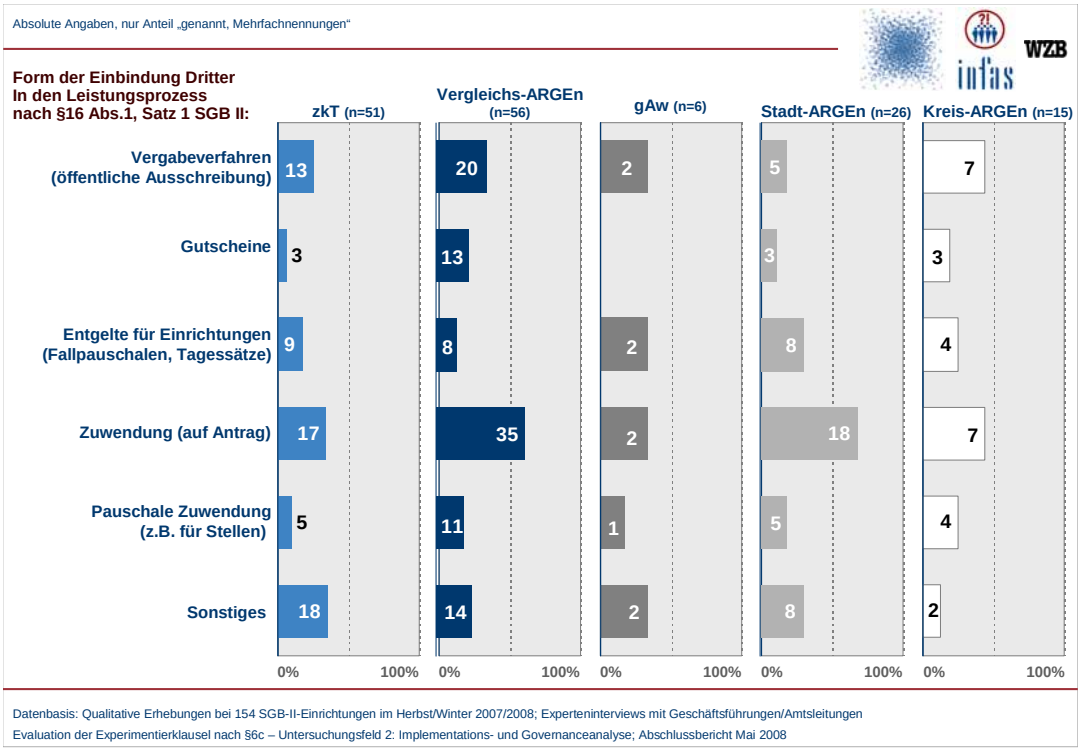
ARGEn und gAw schrieben deutlich häufiger aus als zkT, auch Gutscheine wurden von ihnen häufiger eingesetzt als von zkT. Bei zkT spielten dagegen das Zuwendungsrecht sowie Entgelte für Einrichtungen eine deutlich größere Rolle als bei den ARGEn und den gAw.

Abbildung C.2.3-4: Form der Einbindung Dritter in den Leistungsprozess nach § 16 Abs. 1 SGB II



Bei den Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II spielte für die ARGEn das Zuwendungsrecht eine herausragende Rolle. Es wurde von ihnen erheblich häufiger eingesetzt als von den zkT, bei denen sich das Zuwendungsrecht und sonstige Formen der Einbindung die Waage hielten. Auch Gutscheine und pauschale Zuwendung hatten im Unterschied zu zkT insbesondere bei Vergleichs-ARGEn eine nicht unerhebliche Bedeutung.

Abbildung C.2.3-5: Form der Einbindung Dritter in den Leistungsprozess nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II



Dagegen hatten Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 für ARGEn, anders als für zkT, nur eine untergeordnete Bedeutung. Nur gut ein Viertel der ARGEn, aber rund neun Zehntel der zkT boten solche Maßnahmen an. Während bei zkT die pauschale Zuwendung und sonstige Formen der Einbindung am häufigsten waren, spielten bei ARGEn die Zuwendung auf Antrag und sonstige Formen die wichtigste Rolle.

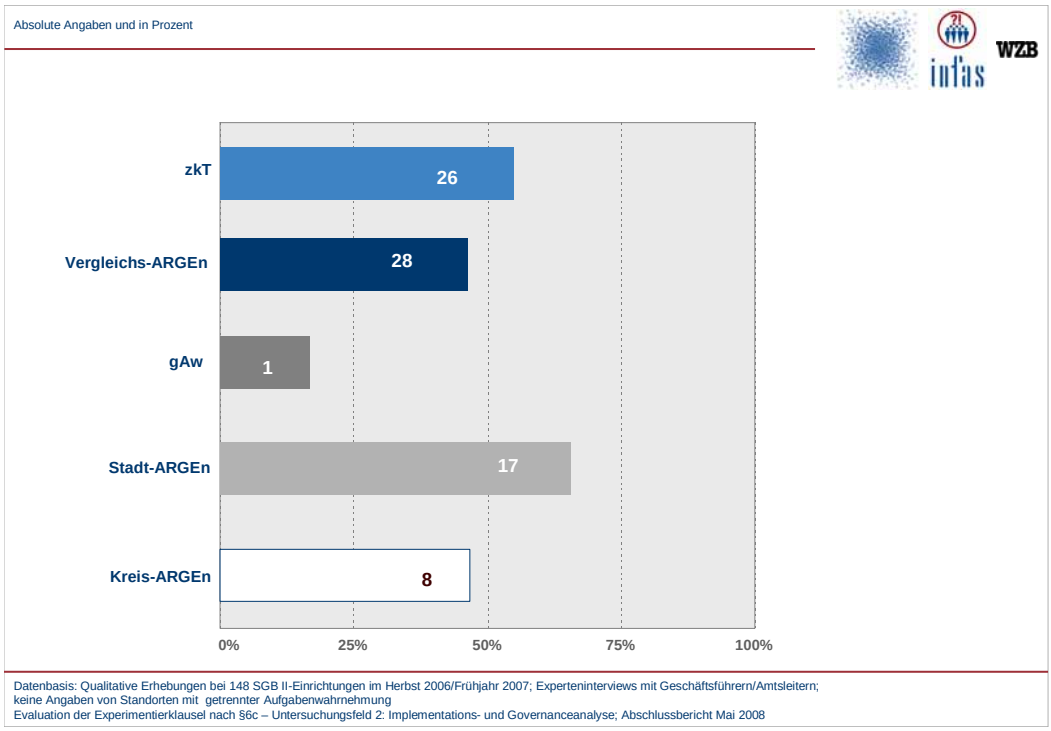
2.3.6 Auslagerung von Kernprozessen

Zwar haben alle SGB II-Einrichtungen Dritte in den Leistungsprozess einbezogen, doch lediglich gut die Hälfte (80) hat Kernprozesse zur Integration (Erstprofiling, Assessment/Tiefenprofiling, Arbeitsvermittlung und Fallmanagement) an Dritte ausgelagert. ARGEn und zkT unterscheiden sich dabei in Bezug auf die Tatsache der Auslagerung nur unwesentlich, während von den gAw nur ein Standort Kernprozesse ausgelagert hat.

Von den zkT hatten etwas mehr als die Hälfte (26), von den Vergleichs-ARGEN etwas weniger als die Hälfte (28) Kernprozesse ausgelagert. Deutlich am häufigsten ausgelagert hatten Stadt-ARGEn (17; 65 %).

Die Tatsache der Auslagerung selbst war dabei unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Arbeitsmarktregion oder der Größe einer SGB II-Einrichtung.

Abbildung C.2.3-6: Auslagerung von Kernprozessen an Dritte



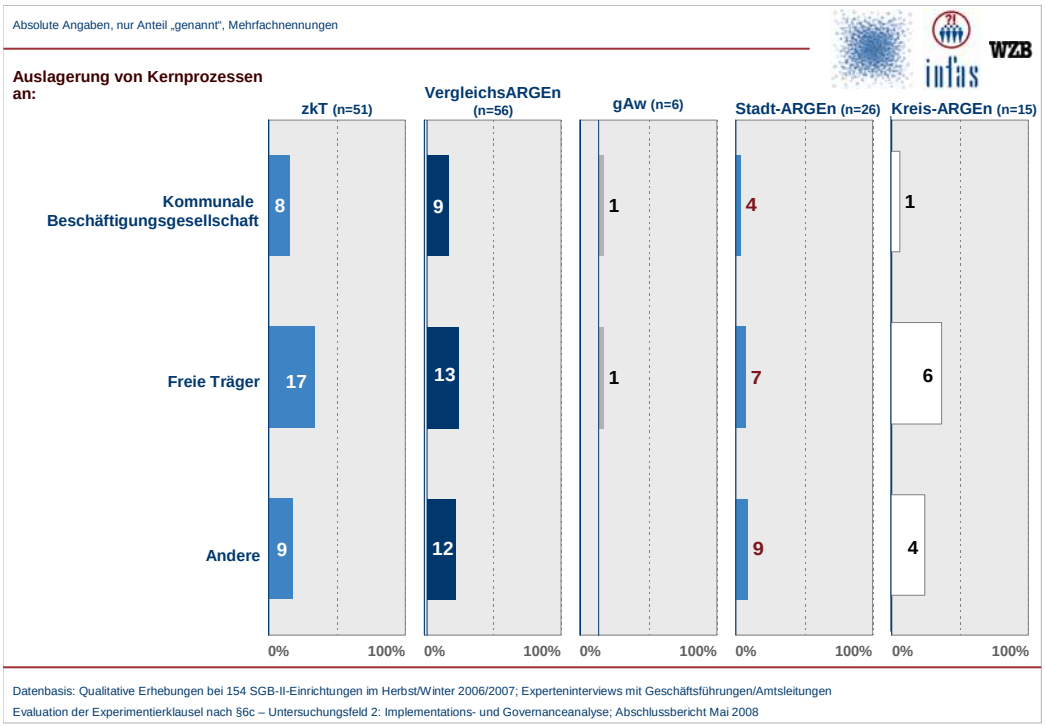
Deutliche Unterschiede zwischen zkT und Vergleichs-ARGEn gibt es dagegen in Bezug auf den Umfang der Auslagerung von Kernprozessen (Auslagerungsgrad).[116] So hatten immerhin sechs zkT (15 %) in einem weitgehenden Umfang (>50 %) Kernprozesse an Dritte ausgelagert, von den Vergleichs-ARGEn dagegen keine. Den höchsten Auslagerungsgrad weisen Kreis-ARGEn auf, von ihnen hatten vier ihre Kernprozesse in einem erheblichen oder weitgehenden Umfang ausgelagert. Von den Standorten mit gAw hatte lediglich einer Kernprozesse ausgelagert und dies auch nur zu einem geringen Anteil.

In Bezug auf die Institutionen, an die ausgelagert wird, sind die Unterschiede zwischen Vergleichs-ARGEn und zkT dagegen nicht allzu ausgeprägt. Bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung wurden Kernprozesse gleich häufig an kommunale Beschäftigungsgesellschaften ausgelagert. Auch in Bezug auf die Auslagerung an Andere gibt es nur geringfügige Unterschiede, dagegen lagerten zkT häufiger als Vergleichs-ARGEn an freie Träger aus.

Dies ist auch bei Kreis-ARGEn der Fall, die ihre Kernprozesse häufig an freie Träger ausgelagert hatten, während kommunale Beschäftigungsgesellschaften bei ihnen kaum eine Rolle spielten.

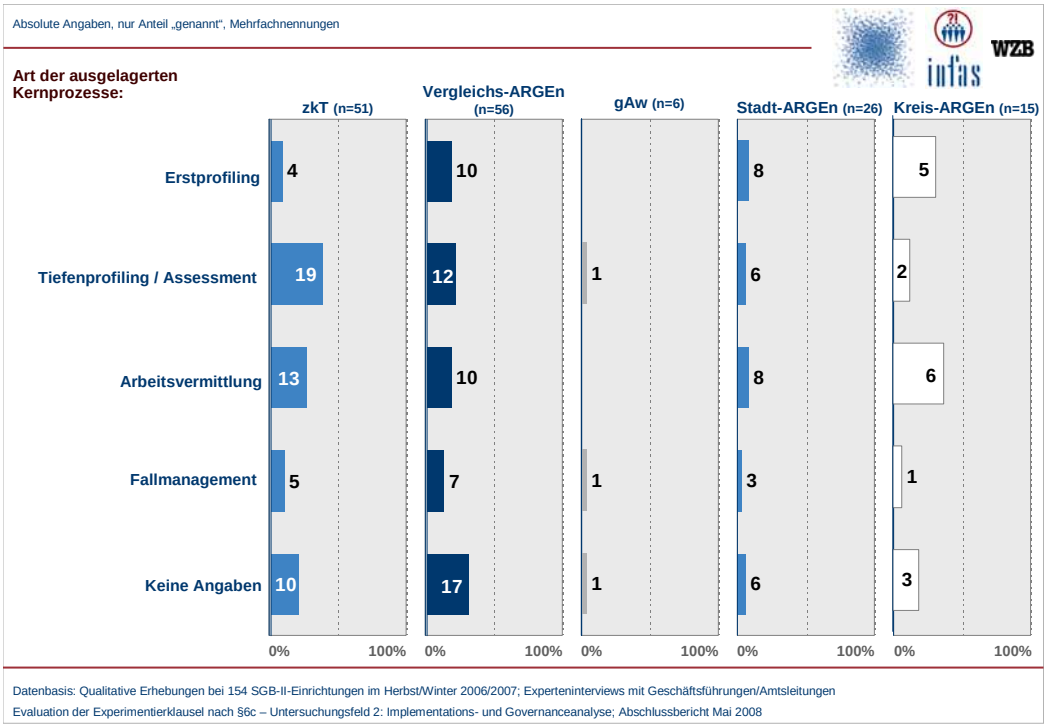
[116] Es wird unterschieden zwischen wenig (<10 %), erheblich (bis 50 %) und weitgehend (>50 %).

Abbildung C.2.3-7: Institutionen, an die Kernprozesse ausgelagert werden



Auch in Bezug auf die *Art* der ausgelagerten Kernprozesse unterscheiden sich zkT und Vergleichs-ARGEn. So hatten zkT deutlich häufiger als die Vergleichs-ARGEn das Tiefenprofiling/Assessment, aber auch die Arbeitsvermittlung ausgelagert, Vergleichs-ARGEn wiederum häufiger das Erstprofiling und auch etwas häufiger das Fallmanagement. Auffallend ist überdies, dass Stadt- und Kreis-ARGEn sehr viel häufiger als andere das Erstprofiling und die Arbeitsvermittlung an Dritte ausgelagert hatten.

Abbildung C.2.3-8: Art der an Dritte ausgelagerten Kernprozesse



2.3.7 Zwischenfazit

In der Einschätzung der SGB II-Einrichtungen spielt die Kooperation mit Dritten eine wichtige Rolle für den Leistungsprozess, zkT und ARGEn unterscheiden sich hierbei nur unwesentlich; für gAw hatten Dritte tendenziell die am wenigsten ausgeprägte Bedeutung. Auch in Bezug auf die inhaltliche Einbindung Dritter waren die Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung nur gering ausgeprägt.

Deutliche Unterschiede zeigten sich jedoch in Bezug auf die Form der rechtlichen Einbindung Dritter: Bei den zkT dominierte hier das Zuwendungsrecht, bei den ARGEn und gAw das Vergaberecht. Auch in Bezug auf die Einkaufs- und Vergabepolitik gab es deutlich ausgeprägte Unterschiede: Bei zkT spielte das kommunale Netzwerk, bei ARGEn/gAw das REZ die wichtigste Rolle.

Nur die Hälfte aller SGB II-Einrichtungen hatte Kernprozesse ausgelagert, wobei der Auslagerungsgrad bei zkT etwas höher war als bei Vergleichs-ARGEn.

3. Schnittstellen zwischen dem SGB II und verschiedenen Sozialgesetzbüchern

3.1 Datenbasis

Die Schnittstellenanalyse basiert in erster Linie auf teilstrukturierten Experteninterviews. In der ersten Welle 2006/2007 wurden an 19 Standorten und in der zweiten Welle 2007/2008 an zehn weiteren Standorten jeweils Führungskräfte der SGB II-Einrichtungen, der zugehörigen Arbeitsagenturen und Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten zu strategischen und operativen Themen an den verschiedenen Schnittstellen befragt.

Für die Analyse der Schnittstellen bei der Betreuung von Jugendlichen wurden zudem in allen 29 Standorten Fach- und Leitungskräfte der Jugendteams der SGB II-Einrichtungen und der zugehörigen Arbeitsagentur in Gruppendiskussionen zu operativen Aspekten des Themenkreises befragt. Darüber hinaus wurden an 17 Standorten Expertengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Jugendämter und freier Jugendhilfeträger geführt, um die Arbeit der SGB II-Einrichtungen zu reflektieren. In den zehn Standorten der zweiten Welle 2007/2008 wurde bei insgesamt 29 Beratungsgesprächen der Berufsberatung (BB) und Ausbildungsvermittlung im SGB III und 31 Beratungsgesprächen der persönlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner (pAp) bzw. Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler (AV) oder Fallmangerinnen und Fallmanager (FM) im SGB II mit jugendlichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) hospitiert.

Die Analyse des Übergangsmanagements vom SGB III in das SGB II basiert vor allem auf Interviews mit den Führungskräften der zehn SGB II-Einrichtungen der zweiten Welle sowie der zuständigen Arbeitsagenturen.

Für die Untersuchung der Schnittstellen im Bereich beruflicher Rehabilitation wurden an den zehn Standorten der zweiten Welle 2007/2008 Experteninterviews mit Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern für die berufliche Rehabilitation in den SGB II-Einrichtungen[117] und Fach- und Leitungskräften der Reha/SB-Teams der zugehörigen Arbeitsagentur zu operativen und strategischen Aspekten des Themenkreises geführt.

Im ersten Jahr der Untersuchung wurden auch die Schnittstellen im Bereich Arbeitgeberservice untersucht (vgl. isr/infas/WZB 2007: 233 ff.).[118] Sie basierte insbesondere auf der Befragung von Fach- und Leitungskräften in den 19 Standorten der ersten Welle sowie in den zugehörigen Arbeitsagenturen.

Zudem wurden für alle Schnittstellenbereiche Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA (Zentrale und alle zehn RD) geführt, und einzelne Aspekte der Schnittstellenproblematiken gingen in die Interviewleitfäden für die Gespräche mit den Ländervertreterinnen und -vertretern, den kommunalen Spitzenverbänden und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMAS ein.

Darüber hinaus standen für alle Schnittstellenthemen ausgewählte Ergebnisse aus standardisierten Befragungen aller SGB II-Einrichtungen (IAW-SGB-II Organisationserhebung Welle 2007 und Welle 2008) sowie der Befragungen der für das Untersuchungsfeld 2 ausgewählten Stichprobe (infas/isr, Welle 1 und 2) zur Verfügung.

---

[117] In den SGB II-Einrichtungen standen nur in sieben der zehn Standorte spezielle Reha-Ansprechpartnerinnen und -Ansprechpartner zur Verfügung. In den drei Standorten ohne spezielle Reha-Ansprechpartnerinnen und -Ansprechpartner flossen Fragen aus dem Bereich der beruflichen Rehabilitation in die Interviews mit den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern ein.

[118] Die Thematik findet in diesem Endbericht Eingang in die Gesamterhebung (vgl. Abschnitt C.4.2) und wird als spezielle Schnittstellenproblematik in diesem Kapitel nicht fortgeführt.

3.2 Jugendliche zwischen SGB II, III und VIII

3.2.1 Einleitung und Fragestellungen

Erwerbsfähige hilfebedürftige Jugendliche erfahren im SGB II besondere Aufmerksamkeit. Zum einen sollen sie nach § 3 Abs. 2 SGB II unverzüglich nach Antragstellung in Arbeit, Ausbildung oder in eine Arbeitsgelegenheit vermittelt werden, zum anderen gelten nach § 31 Abs. 5 SGB II für Jugendliche schärfere Sanktionsregeln als für ältere Hilfebedürftige. Damit soll sowohl der Aspekt des Forderns besonders unterstrichen und eine Gewöhnung an den Bezug von Sozialleistungen schon im Ansatz vermieden werden. Zugleich wird vor allem für junge Arbeitsuchende die Bedeutung von Qualifizierung bei der Unterstützung der Übergänge von der Schule in Ausbildung und von einer erfolgreich absolvierten Ausbildung in das Berufsleben betont (BT-Drs. 15/1516: 51).

Mit der sozialen und beruflichen Integration junger Menschen beschäftigen sich seit Anfang 2005 drei Sozialgesetzbücher mit unterschiedlichen Handlungslogiken: SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), SGB III (Arbeitsförderung) und SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe).[119] Die Abgrenzung zwischen den Leistungen nach diesen Gesetzen ist relativ kompliziert, aber in der Fachliteratur klar ausdifferenziert (vgl. Kunkel 2007).

Zur Analyse der Schnittstellen bei der Aktivierung von Jugendlichen werden folgende Forschungsfragen angelegt:

- Unterscheiden sich die Geschäftsprozesse der Ausbildungsvermittlung und der Benachteiligtenförderung zwischen den drei Formen der Aufgabenwahrnehmung?
- Wie werden Leistungen der Jugendhilfe zur Unterstützung von benachteiligten Jugendlichen einbezogen? Wie unterscheidet sich die Zusammenarbeit mit den Trägern der Jugendhilfe in den drei Formen der Aufgabenwahrnehmung?
- Wie werden Landes- und Bundesprogramme zur Förderung des Übergangs Schule-Beruf für die Arbeit der SGB II-Einrichtungen genutzt? Unterscheidet sich ihr Einsatz zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung?

3.2.2 Ausbildungsvermittlung und Benachteiligtenförderung: Geschäftsprozesse und Organisationsvarianten

Die Berufsorientierung und die Berufsberatung (BB) (nach §§ 29 ff. SGB III) sind für alle Jugendlichen Aufgabe der Arbeitsagentur. Das SGB II hatte mit § 16 Abs. 1 SGB II zunächst die Arbeits- und Ausbildungsvermittlung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) als Aufgabe der Arbeitsagenturen bzw. die Arbeitsvermittlung als Aufgabe der zkT definiert. Die ARGEn waren nicht direkt verpflichtet, diese Leistungen selbst anzubieten. Mit dem Fortentwicklungsgesetz (FEG) vom 20. Juli 2006 wurden alle SGB II-Einrichtungen verpflichtet, die Arbeits- und die Ausbildungsvermittlung für ihre Leistungsbezieher zu übernehmen. Jugendliche eHb unter 25 Jahren sind nach § 3 Abs. 2 SGB II „unverzüglich nach Antragstellung […] in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln“. Die Agenturen sind für die Durchführung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) und sonstige Leistungen der Förderung der Berufsausbildung (§§ 59–76a SGB III) sowie für die berufliche Ersteingliederung von jugendlichen Rehabilitandinnen und Rehabilitanden (vgl. Abschnitt C.3.3.2) zuständig, alle anderen integrationsfördernden Leistungen des SGB III, z.B. ausbil-

[119] Daneben spielen das Berufsbildungsgesetz (BBiG), das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BaföG) und die Berufsbildungsgesetze der Länder eine zentrale Rolle für die Unterstützungsmöglichkeiten, die Jugendlichen an der Schwelle von der Schule in die Ausbildung zur Verfügung stehen. Für behinderte Jugendliche definiert neben dem SGB III auch das SGB IX die Normen und Verfahren der beruflichen Ersteingliederung.

dungsbegleitende Hilfen (abH), Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) oder Aktivierungshilfen, erbringen die SGB II-Einrichtungen nach § 16 Abs. 1 SGB II.

Die Verantwortung für die Umsetzung von Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung (AuV) wurde somit auf zwei Leistungsträger verteilt. Daraus ergeben sich für die Ablauforganisation des Berufsberatungs- und Ausbildungsvermittlungsprozesses Schnittstellen an der Grenze zwischen BB durch die Arbeitsagentur und AuV durch die SGB II-Einrichtungen, bei der Ausbildungsstellenakquisition zwischen SGB II-Einrichtungen für Jugendliche im SGB II und Arbeitsagenturen für alle anderen Jugendlichen, bei der Planung, Besetzung und Ausgestaltung von BvB und der Benachteiligtenförderung, bei der Finanzierung des Systems der Berufsvorbereitung sowie in der statistischen Erfassung der Ausbildungssituation von Jugendlichen.

Die SGB II-Einrichtungen können nach den §§ 88–92 SGB X die Arbeitsagentur gegen Kostenerstattung mit der Ausbildungsvermittlung beauftragen. Die Arbeitsagentur kann dies nur aus wichtigem Grund ablehnen. Damit lassen sich zwei grundlegende Geschäftsmodelle der Ausbildungsvermittlung für Jugendliche im Rechtskreis des SGB II unterscheiden: Entweder erfolgt die Ausbildungsvermittlung durch die SGB II-Einrichtung oder sie wird an die Arbeitsagentur übertragen. Diese organisatorische Grundentscheidung hat weit reichende Folgen für den gesamten Leistungsprozess der Aktivierung ausbildungsfähiger jugendlicher Hilfebedürftiger und für die Kooperation zwischen den Akteuren.

3.2.2.1 Ausbildungsvermittlung durch die SGB II-Einrichtung

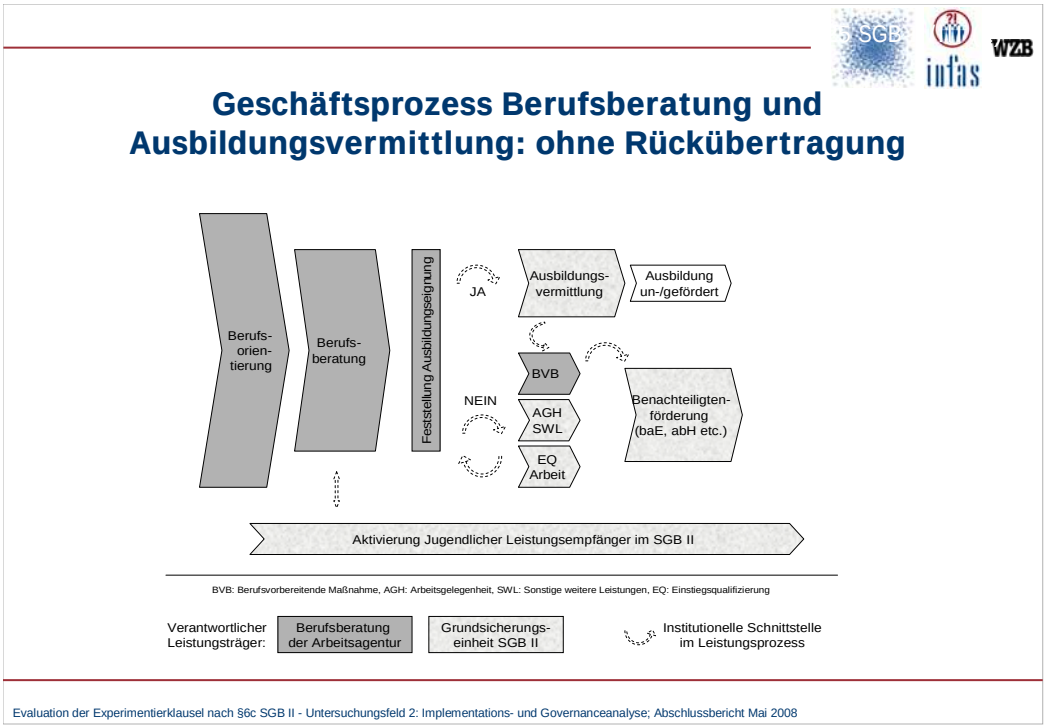
Wird die Ausbildungsvermittlung von der SGB II-Einrichtung geleistet, kann sie auch an Dritte, nicht aber an die Arbeitsagentur, übertragen werden (vgl. Abb. C.3.2-1). Die Verantwortung für den Prozess der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung ist geteilt, die unmittelbare Verzahnung des Leistungsprozesses zwischen SGB II und SGB III gering.

Zur Feststellung der Ausbildungseignung von Jugendlichen können die Fachkräfte des SGB II auf die Bewertungen der Arbeitsagentur zurückgreifen. Daneben können sie die Berufsberatung der Arbeitsagentur als Aktivierungsinstrument einsetzen. Entsteht zwischen Berufsberatung und Jugendlichen ein beraterisches Vertrauensverhältnis, müssen die Jugendlichen während der Ausbildungssuche dann aber zwischen mindestens zwei Ansprechpartnern wechseln, die nicht die gleiche fachliche Position einnehmen müssen.

Sollen Jugendliche mit einer BvB gefördert werden, liegen die Entscheidung und die Leistungsverantwortung in den Händen der Berufsberatung der Arbeitsagentur, die Finanzierung erfolgt aus Beitragsmitteln. Die Planung von Maßnahmen und die Zuweisung von Jugendlichen müssen zwischen beiden Leistungsträgern abgestimmt und die Betreuung muss während der Maßnahmen über die institutionellen Grenzen hinweg koordiniert werden. Die Organisation der sonstigen Benachteiligtenförderung nach dem SGB II verläuft dagegen innerhalb der SGB II-Einrichtung, eventuell können Maßnahmen gemeinsam mit der Agentur geplant und besetzt werden.

Durch die Berufsberatung der BA wird in dieser Struktur im Beratungsprozess zwischen ausbildungsfähigen jugendlichen eHb und anderen ausbildungsfähigen Jugendlichen unterschieden, da die Berufsberaterinnen und -berater den Jugendlichen aus dem SGB II keine Vermittlungsvorschläge aushändigen dürfen und sie zur Vermittlung an die SGB II-Einrichtungen verweisen müssen. Die Beratungsfachkräfte des SGB II müssen im Anschluss an die Berufsberatung der Agentur zur Vorbereitung der Ausbildungsstellensuche den Beratungsprozess zumindest teilweise noch einmal beginnen. Besonders problematisch ist das dort, wo den Fachkräften von zkT keine oder nur wenige Informationen aus der Berufsberatung der Agentur zur Verfügung stehen.

Abbildung C.3.2-1: Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung nach dem SGB II – Ausbildungsvermittlung durch SGB II-Einrichtung



Im Vergleich der Formen der Aufgabenwahrnehmung fallen bei dieser Schnittstellenorganisation in ARGEn und gAw deutlich weniger Transaktionskosten als bei zkT an, weil die von der Berufsberatung angelegten Bewerberprofile und die von der SGB II-Einrichtung erhobenen Daten der Bedarfsgemeinschaften im gemeinsamen IT-System der BA erfasst sind und darüber beide Seiten erkennen können, zu welchem Förderungssystem die Jugendlichen gehören. Leistungen können besser aufeinander abgestimmt werden als bei zkT, denen – wenn überhaupt – nur wenige Informationen aus der Berufsberatung der Agentur zur Verfügung stehen. Da die Berufsberatung nur in Regionen mit zkT Jugendliche danach fragen muss, ob die Eltern Leistungen der Grundsicherung erhalten, ist diese Schnittstellenlösung bei zkT mit besonderem Stigmatisierungspotenzial für die Jugendlichen behaftet.

Auch in den ARGEn und gAW ist die Ausbildungsvermittlung in dieser Form jedoch nicht komplikationslos. Den Beratungsfachkräften fehlen, wenn sie nicht aus der Berufsberatung stammen, zumindest teilweise spezielle fachliche Kenntnisse, z.B. zur Verschlüsselung von Berufen, so dass sie den Matching-Suchlauf des IT-Systems nicht immer sinnvoll nutzen können.[120] Wenn also im Jugendteam der ARGEn berufsberaterische Fachkompetenz fehlt, dann nutzt der technische Vorteil einer gemeinsamen Plattform in dieser Organisationsform nur bedingt.

Bei der Analyse der Schnittstellen in den zwölf von 29 Standorten der Sonderstichprobe (fünf ARGEn, sechs zkT und eine gAw), die nach diesem Geschäftsmodell arbeiten, wurden weitere Aspekte sichtbar, die bei einem derart gestalteten Leistungsprozess relevant sind:

[120] Die Integrationssoftware VerBIS ermöglicht automatische Suchläufe zum Matching von Bewerberinnen/Bewerbern und offenen Stellen. Dabei werden verschiedene Kategorien, u.a. Berufswünsche oder -ausbildungen, nach einem definierten Schlüssel abgeglichen. Sind Bewerberdaten in diesen Kategorien ungenau verschlüsselt, werden die Bewerberinnen und Bewerber in Suchläufen immer nachrangig gelistet und haben so geringere Chancen, Vermittlungsvorschläge zu erhalten.

- Wenn SGB II-Einrichtungen und Arbeitsagenturen gemeinsame Anlaufstellen betreiben oder in einem Haus arbeiten, dann reduziert dies das Stigmatisierungspotenzial, erleichtert Abstimmungen und beschleunigt auch die Verfahren im Back-Office.
- Gelegentlich wurde die Berufsberatung per Eingliederungsvereinbarung verpflichtend eingeschaltet, um die Motivation von Jugendlichen zu testen. Da die Berufsberatung aber eine freiwillig nutzbare Dienstleistung ist, standen die Beratungsgespräche in diesen Fällen in einem Konflikt zwischen den Zielen beider Leistungssysteme.
- Die Koordination des Bedarfes für BvB aus dem SGB II ist wegen der fehlenden IT-Schnittstellen besonders bei zkT erschwert.
- Zudem ist die Berufsberatung der fiskalpolitischen Steuerungslogik des SGB III unterworfen und kann deshalb kein Eigeninteresse an der aktiven Ausweitung der BvB-Kapazitäten haben. Damit laufen vor allem jene Jugendlichen, die bisher in Maßnahmen gescheitert sind, Gefahr, von berufsvorbereitenden Leistungen – und damit seit dem Schreiben des BMAS zu den sonstigen weiteren Leistungen vom 21.11.2007 (vgl. Abschnitt B.1.3.4.3) auch von der Förderung eines nachholenden Hauptschulabschlusses über BvB – ausgeschlossen zu werden (vgl. Abschnitt C.3.2.2.5).

3.2.2.2 Ausbildungsvermittlung bei der Arbeitsagentur

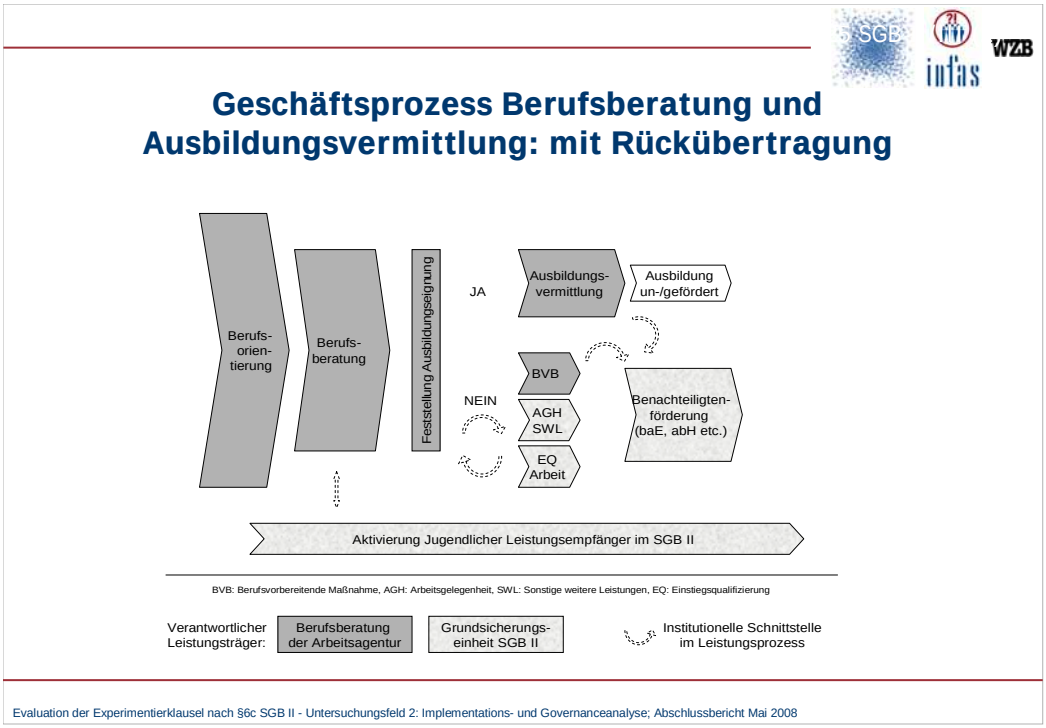
Wurde die Ausbildungsvermittlung an die Arbeitsagentur übertragen (vgl. Abb. C.3.2-2), so wird die Aufgabe entweder von der Berufsberatung oder vom Arbeitgeberservice der Arbeitsagentur geleistet. Damit liegt die Verantwortung für den gesamten Prozess der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung für alle ausbildungsfähigen Jugendlichen der Region in den Händen der Arbeitsagentur. Die einzelnen Jugendlichen werden bei der gesamten Ausbildungssuche von einer Fachkraft begleitet; Stigmatisierung durch Trennung zwischen Jugendlichen aus SGB II-Bedarfsgemeinschaften und anderen Familien wird in diesem Geschäftsmodell vermieden. Kooperation kann hier als Back-Office-Prozess gestaltet werden, in den die Jugendlichen nicht eingebunden werden müssen. Ein Wechsel von Ansprechpartnerinnen und -partnern wird in dieser Variante erst notwendig, wenn die Vermittlung in eine reguläre Ausbildung nicht gelungen ist.

Die Bewertung der Ausbildungseignung und das Anlegen von Bewerberprofilen für alle ausbildungsuchenden Jugendlichen ist in dieser Struktur Aufgabe der Arbeitsagentur. Die Berufsberatung ist damit auch für die Qualität der Profile für alle aufbildungsfähigen Jugendlichen zuständig, so dass Jugendliche aus dem SGB II bei Suchläufen die gleichen Chancen wie alle anderen Jugendlichen haben, geeignete Ausbildungsstellen vermittelt zu bekommen.[121] Die Planung für BvB-Bedarfe kann durch die Berufsberatung für alle Jugendlichen der Region erfolgen. Eine Zuweisung in eine BvB kann nach Abstimmung mit der Fachkraft des SGB II direkt durch die Berufsberatung stattfinden.

Für eine geförderte Ausbildung (BaE oder abH), eine Einstiegsqualifizierung zur Ausbildungsvorbereitung oder eine andere Form der Benachteiligtenförderung im Rahmen des SGB II sind aber auch in dieser Struktur die Fachkräfte des SGBII zuständig. Ebenso bleibt die SGB II-Einrichtung für die gesamte Aktivierung all der Jugendlichen zuständig, die von der Berufsberatung für nicht ausbildungsfähig erklärt wurden.

[121] Daneben müssen die zkT natürlich in ihren eigenen IT-Systemen Kundendaten und -profile pflegen.

Abbildung C.3.2-2: Ausbildungsvermittlung und Benachteiligtenförderung nach dem SGB II – Ausbildungsvermittlung durch die Arbeitsagentur



Stimmen sich beide Seiten bei jenen Jugendlichen, die als ausbildungsfähig von der BB in Ausbildung vermittelt werden sollen, nicht regelmäßig über den Stand der Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagentur ab, können alle sonstigen Fördermöglichkeiten aus dem Instrumentarium des SGB II erst relativ spät, nämlich nach Ende der Nachvermittlungsaktion, geplant werden. Hier benötigen die Fachkräfte der SGB II-Einrichtungen ein erhebliches Fachwissen über mögliche Förderstrategien und lokal vorhandene Angebote, um auf eine gescheiterte Ausbildungsvermittlung flexibel zu reagieren und zu verhindern, dass als letzte Lösung nur die Aktivierung über eine unspezifische AGH offen steht.

Wegen der Abrechnungsmodalitäten der Beauftragung der Agentur[122] ist der Back-Office-Verwaltungsaufwand in dieser Struktur deutlich höher. Dagegen werden mit einem gemeinsamen Marktauftritt für alle Jugendlichen Doppelstrukturen reduziert und den Arbeitgebern gegenüber transparentere Strukturen der öffentlichen Vermittlung aufgebaut. Da der Erfolg der Ausbildungsvermittlung den SGB-II-Einrichtungen zugerechnet wird, stellt diese Struktur höhere Anforderungen an die institutionelle Kooperation, an Transparenz und gegenseitiges Vertrauen zwischen beiden lokalen Einheiten.

Im Modellvergleich ergeben sich für dieses Geschäftsmodell strukturell höhere Transaktionskosten für die zkT als für ARGEn und gAw, da zwischen zkT und der Berufsberatung über IT-Schnittstellen hinweg Informationen ausgetauscht werden müssen, was Kooperationsbereitschaft und die Lösung von Datentransferproblemen erfordert.

Aus der Untersuchung der Leistungsprozesse in den 17 von 29 untersuchten Sonderstandorten (acht ARGEn, sechs zkT und drei gAw), die dieses Modell praktizierten, ergaben sich weitere Hinweise auf Verfahrensprobleme in dieser Struktur:

[122] Für jede ausbildungsfähige Jugendliche und jeden ausbildungsfähigen Jugendlichen sind pro Monat der Beauftragung 77 Euro an die Agentur zu zahlen. Für ARGEn und gAw, die einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Agentur haben, verringern sich die Kosten um 30 %.

- In den ARGE-Regionen stand Ende 2006 der Übertragung der Aufgabe an die Agenturen vor allem der Preis für die Dienstleistung im Wege. Mit der Reduktion der Kosten bei Nutzung eines gemeinsamen AGS ist diese Thematik Ende 2007 in den Hintergrund getreten.
- Von zkT wurde kritisch gesehen, dass spezifische lokale Lösungen zugunsten bundeseinheitlicher Finanzierungsregelungen abgeschafft wurden. Aber auch ARGEn berichteten von Vorgaben der BA-Zentrale, lokale Sonderlösungen (z.B. Bürogemeinschaften beider Rechtskreise) zu beenden.
- Mit der flächendeckenden Durchsetzung eines standardisierten Dienstleistungsvertrages und entsprechender Vertragsverhandlungen unter vom Anbieter gesetzten Konditionen wird die Ausbildungsvermittlung zunehmend als eine externe Leistung eines Dritten – der Agentur – und weniger als eine Kooperationsaufgabe verstanden.
- Die Steuerung und die Zielnachhaltung innerhalb des SGB II stellen sich in dieser Organisation schwieriger dar. Zum einen befindet sich die Auftragnehmerin BB tendenziell in einem Zielkonflikt: Die Zielsteuerung für die BB im SGB III richtet sich auf den Vermittlungsgrad eines Schulabgangsjahrganges, während die SGB II-Einrichtungen an der Integration ihrer Klientel interessiert sind. Deshalb hat ein Drittel der SGB II-Einrichtungen auch nur einen Teil ihrer ausbildungsfähigen Klientel an die Agentur abgegeben, und sie versucht, die anderen – häufig die Altbewerberinnen und -bewerber – selbst zu vermitteln.
- In jenen Standorten, in denen die Übertragung Anfang 2007 kritisch diskutiert wurde, wurde Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der BB und mit der mangelnden Transparenz der Vermittlungserfolge für die SGB II-Klientel geäußert.
- Besonders kritisch wurde – vor allem von ARGEn – der Mehrwert der Übertragung an die Agentur hinterfragt, wenn die Ausbildungsstellenvermittlung in der Agentur überwiegend stellenorientiert durch den AGS durchgeführt wurde, weil die Strategie des „Best Match" gerade im Bereich der Ausbildungssuche besonders die Leistungsschwächeren unter den Jugendlichen benachteilige. Verstärkt wurde diese Skepsis mit der Einführung der Handlungsprogramme Ausbildungsvermittlung (HP AusbV)[123] im SGB III seit Ende 2007.
- Zudem wurde mehrfach betont, dass für die leistungsschwächeren Jugendlichen eine intensive bewerberorientierte[124] Ausbildungsvermittlung notwendig sei, die von den Ausbildungsvermittlerinnen und -vermittlern in den U 25-Teams der Arbeitsagenturen wegen der HP AusbV und der Logik der VerBIS-Suchläufe (Kundinnen und Kunden mit den besten technischen Matching-Kriterien werden zuerst gelistet) teilweise nicht geleistet werde. Deshalb wurde wiederholt gefordert, aus den Ressourcen der Übertragung in den U 25-Teams der Agentur spezielle Ausbildungsvermittlerinnen und -vermittler für Jugendliche des SGB II einsetzen zu können, die nicht den Handlungszwängen der HP unterliegen.

[123] Im HP AusbV differenziert die BA ausbildungsuchende Jugendliche in drei Kundengruppen: Marktkunden, Beratungskunden-Aktivieren und Beratungskunden-Fördern gelten als ausbildungsreif. Nicht ausbildungsreife Jugendliche werden als Betreuungskunden erfasst. Marktkunden sollen mit größtmöglichen Eigenaktivitäten eine Ausbildung finden. Für Beratungskunden-Aktivieren soll die Berufsberatung das HP „Perspektivenänderung" und für die Beratungskunden-Fördern die HP „Abbau von Ausbildungshürden" und „Qualifizierung" anwenden. Betreuungskunden sollen, entgegen der Behandlung von Betreuungskunden in der Arbeitsvermittlung, mit berufsvorbereitenden Maßnahmen besonders gefördert werden.

[124] Bewerberorientierung bedeutet vereinfacht, dass die Vermittlerinnen und Vermittler vom Potenzial der Arbeitsuchenden ausgehend passende Stellen oder Ausbildungsplätze suchen. Stellenorientierung dagegen heißt, dass die Vermittlerinnen und Vermittler vom Stellenangebot der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ausgehend geeignete Bewerberinnen und Bewerber suchen. Der Arbeitgeberservice der Arbeitsagentur agiert in der Regel rein stellenorientiert und folgt damit dem Konzept des „Best Match".

Die Dienstleistung der Arbeitsagentur an der ersten Schwelle zwischen Schule und Beruf wurde von den SGB II-Einrichtungen, die sie nutzen, als ambivalent erfahren: Einerseits möchte man die Fachkompetenz und die Marktkontakte der Berufsberatung für alle Jugendlichen nutzen, andererseits sieht man in der Neuausrichtung der Ausbildungsvermittlung und der überwiegend stellenorientierten Vermittlung in den Arbeitsagenturen eine potenzielle Einschränkung der möglichen Integrationserfolge eher benachteiligter Jugendlicher.

3.2.2.3 Ausbildungsvermittlung durch private Dritte

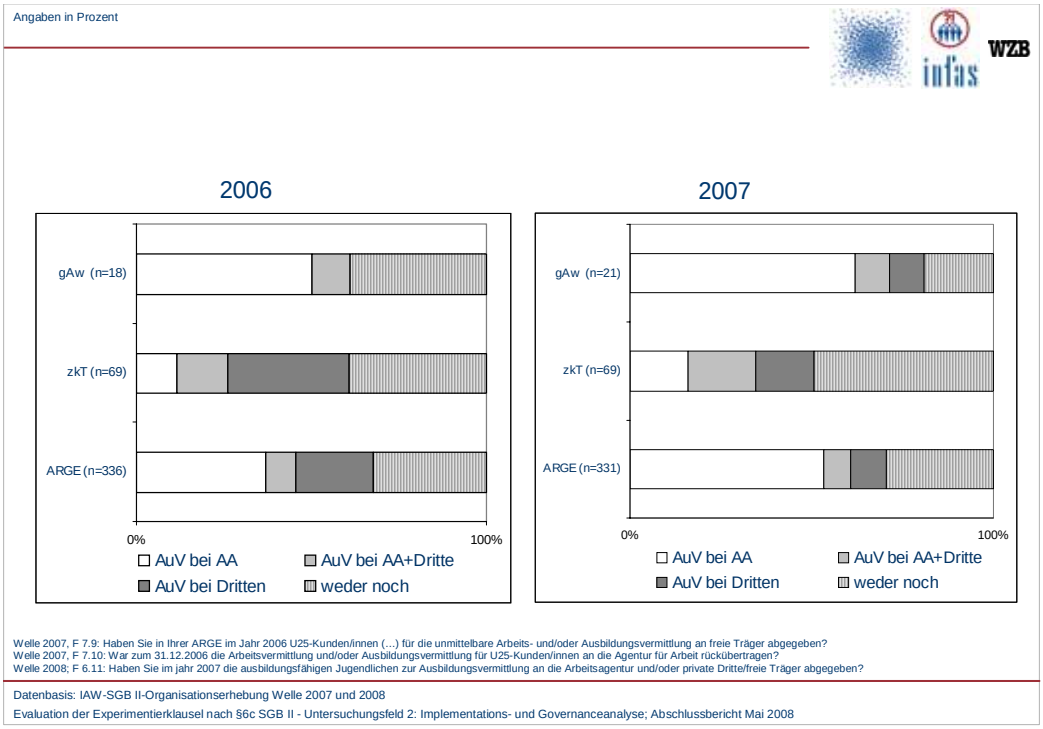
Mit der Ausbildungsvermittlung können die SGB II-Einrichtungen auch private Dritte beauftragen. Während ARGEn und Agenturen diese Dritten im Rahmen von Maßnahmen wie § 37 SGB II, Eingliederungsmaßnahmen nach § 421i SGB III oder Trainingsmaßnahmen mit Ausbildungsvermittlung nach Vergaberecht beauftragen, können zkT die Ausbildungsvermittlung oder auch das gesamte Fallmanagement komplett an private Dritte delegieren. Dabei werden zumeist kommunale Beschäftigungsgesellschaften im Rahmen von Inhouse-Geschäften in den Leistungsprozess einbezogen.[125] Damit können deutlich flexiblere Leistungsanreize gesetzt werden als über die bundeseinheitlich standardisierten Vergabeverfahren der BA, zugleich entstehen aber bei der Einbindung dieser Gesellschaften neue Schnittstellen im Leistungsprozess.

3.2.2.4 Modellvergleich Ausbildungsvermittlung

Insgesamt hatten Ende 2006 rund 45 % der ARGEn, 26 % der zkT und 61 % der gAw die Ausbildungsvermittlung an die Arbeitsagenturen übertragen (vgl. Abbildung C.3.2-3). Infolge der Klärung der Aufgabenverteilung im FEG stieg im Jahre 2007 der Anteil der SGB II-Einrichtungen, die die Ausbildungsvermittlung an die Arbeitsagenturen übertragen hatten (61 % der ARGEn, 35 % der zkT und 61 % der gAw), obwohl auch einige Einrichtungen (drei der insgesamt 154 untersuchten Standorte) die Übertragung wegen fehlender Erfolge wieder rückgängig machten.

[125] Nach den Daten der IAW-SGB II Organisationserhebung (Welle 2006) hatten 20 von 69 zkT zumindest Teile des Leistungsprozesses entsprechend ausgelagert.

Abbildung C.3.2-3: Beteiligung der Arbeitsagentur und Dritter an der Ausbildungsvermittlung im SGB II (2006 und 2007)



Insgesamt ergeben sich mit der Übertragung der Ausbildungsvermittlung an die Arbeitsagenturen gegenüber den Jugendlichen bzw. Arbeitgebern (Front-Office) weniger Doppelstrukturen, geringeres Stigmatisierungspotenzial und höhere Transparenz. Dagegen entstehen zusätzliche Transaktionskosten im Bereich des Back-Office, vor allem durch die Abrechnungsverfahren, und geringere Steuerungsmöglichkeiten für das SGB II. Durch die Standardisierung der Ausbildungsvermittlung über neu eingeführte Handlungsprogramme im SGB III besteht die Gefahr, besonders förderbedürftige Jugendliche zu benachteiligen.

Wird die Ausbildungsvermittlung durch die SGB II-Einrichtung selbst durchgeführt, entstehen im Front-Office Doppelstrukturen beim Marktauftritt, Jugendliche haben mehr Ansprechpartner, und das Stigmatisierungspotenzial ist deutlich größer. Dagegen lässt sich diese Struktur Back-Office zumindest bei gemeinsamer IT-Plattform (in ARGEn und gAw) mit geringeren Transaktionskosten abwickeln. Zudem können stellen- und bewerberorientierte Vermittlung flexibler kombiniert werden. Dies setzt aber voraus, dass die SGB II-Einrichtungen über Personal mit berufsberaterischen Fachkompetenzen verfügen.

Um die Probleme an den Schnittstellen im gesamten Leistungsprozess besser zu managen, hatten einige Einheiten in beiden Organisationsformen Bürogemeinschaften zwischen den Jugendteams des SGB II und des SGB III gebildet, um den jungen Hilfesuchenden mit einer einheitlichen Front-Office zu begegnen. In anderen Regionen sind beide Einheiten trotz getrennter Organisationsstränge in einem Haus oder in unmittelbarer räumlicher Nähe untergebracht. 13 % der ARGEn und 19 % der gAw gaben in der IAW-SGB II Organisationsbefragung Ende 2007 an, mit der Agentur gemeinsame Anlaufstellen zu nutzen. Auffällig ist, dass die zkT hier keine strukturellen Synergieeffekte erzeugen können.

Unter den untersuchten 29 Standorten der Substichprobe fanden sich nur eine ARGE und eine gAw, die eine Bürogemeinschaft angaben. Eine ARGE hatte die Bürogemeinschaft mit der Agentur auf Weisung aus der BA-Zentrale hin im Jahre 2007 trotz guter Erfahrungen aufgelöst. Eine weitere ARGE betrieb mit der Agentur bis Anfang 2008 ein gemeinsames

Jobcenter für Jugendliche, das aber infolge der Einführung der Handlungsprogramme Ausbildungsvermittlung der BA im SGB III aufgelöst werden musste, um die Berufsberatung in den Geschäftsprozess des SGB III einzubinden. Unter den zwölf untersuchten zkT-Standorten fand sich einer, der Jugendliche gezielt in unmittelbarer Nachbarschaft zur Arbeitsagentur betreute, um trotz institutioneller Hürden die Kooperation möglichst gut zu gestalten.

3.2.2.5 Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen im Kontext des SGB II

Das zentrale Förderinstrument im Bereich der Berufsvorbereitung und Benachteiligtenförderung, für dessen Einsatz Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III zu bewältigen sind, sind die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) nach § 61 SGB III.[126] Für die Berufsberatung besteht ein struktureller Zielkonflikt beim Einsatz dieses Förderinstruments, das aus Beitragsmitteln finanziert wird. Während im SGB III besonderer Fokus auf die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes für Integrationen gelegt wird, kann für die Klientel des SGB II gerade ein erhöhter oder mehrfacher Mitteleinsatz sehr zweckmäßig sein.

Betrachtet man die bundesweiten Eintritte in BvB, so fällt auf, dass sie insgesamt seit der Anwendung des neuen Fachkonzepts BvB im Jahre 2004 leicht sinken, gerade aber die BvB zum Nachholen des Hauptschulabschlusses von ohnehin geringem Niveau zwischen 2005 und 2007 auf ein Drittel gesunken sind. Bundesweit nahmen im Jahre 2007 lediglich 63 (!) Jugendliche aus dem SGB II an BvB zur Vorbereitung auf einen nachholenden Hauptschulabschluss nach § 61 Abs. 2 Nr. 2 SGB III teil; das waren 26 % der mit diesem Instrument insgesamt geförderten Jugendlichen. Berücksichtigt man, dass der Anteil arbeitsloser Jugendlicher ohne Schulabschluss im SGB II bei 26 % und im SGB III bei 8 % lag, dann wird hier eine strukturelle Benachteiligung von Jugendlichen im Leistungsbezug des SGB II sichtbar. Von im Jahresdurchschnitt 2006 rund 300.000 arbeitslos gemeldeten Jugendlichen im SGB II hätten demnach rund 78.000 potenziell entsprechenden Förderbedarf gehabt (vgl. BA 2007a: 38 f.).[127] Neben den Kapazitätsproblemen sind auch die – wegen der Ausschreibungspraxis der BA – häufigen Trägerwechsel und der damit verbundene regelmäßige Wechsel von Ansprechpartnerinnen und -partnern ein Problem für die Organisation des Leistungsprozesses an dieser Schnittstelle zwischen SGB III und SGB II. Allerdings wird auch die Qualität der BvB und sonstiger Wege der Berufsvorbereitung – auch durch die Landesbildungspolitik – deutlich kritisiert.

„Wir haben einen Förderungsstrang […] im Land für Jugendliche, die eine Berufsausbildung nicht durchstehen. Das ist die Antwort auf die wenig wirkungsorientierten berufsvorbereitenden Maßnahmen der BA und der Vollzeitmaßnahmen der berufsbildenden Schulen im 11. Schuljahr. Alle Maßnahmen der Berufsvorbereitung weisen das Problem auf, dass sie auf die Berufsausbildung vorbereiten. Man kann zehn Jahre im Bereich der Berufsvor-

[126] Im Rahmen von BvB kann auch das Nachholen eines Hauptschulabschlusses gefördert werden. Zwar heißt es im BvB-Fachkonzept, bei „Teilnehmenden ohne Hauptschulabschluss, die in aller Regel Schwierigkeiten bei der Aufnahme einer anschließenden Berufsausbildung haben, soll der Erwerb des Schulabschlusses [über eine BvB] dazu beitragen, eine folgende Ausbildung zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen. Der Träger hat in diesem Zusammenhang sicherzustellen, dass die Teilnehmer eine Vorbereitung auf den Hauptschulabschluss erhalten, wenn dieses aufgrund der Eignungsanalyse unter Berücksichtigung der Gesamtmaßnahmedauer ein Qualifizierungsziel des Jugendlichen darstellt". In der aktualisierten E-Mail-Information zu BvB vom 07. April 2008 wird nun explizit darauf verwiesen, dass die „Vorbereitung auf den Erwerb des Hauptschulabschlusses […] als Förderung in § 61 Abs. 2 Nr. 2 SGB III ausdrücklich vorgesehen [ist]. Eine gleichartige Förderung im Rahmen von § 16 Abs. 2 SGB II wäre eine Umgehung der gesetzlichen Vorschriften und ist aus diesem Grund *ausgeschlossen*." (Hervorhebung im Original)

[127] Wenn man diese Zahl zur absoluten Anzahl der Förderungen über BvB (etwa 32.000 von rund 156.000 Teilnehmende kamen im Jahre 2006 aus dem SGB II) in Bezug stellt und berücksichtigt, dass sich mit 56 % der größere Anteil arbeitsloser Jugendlicher im SGB II befindet, wird die Problematik noch einmal deutlicher.

bereitung verweilen, ohne etwas mit einer Ausbildung zu tun zu bekommen. Das ist nicht sinnvoll und eine Mittelverschwendung." (Vertreter/in Land)

Deshalb haben nahezu alle SGB II-Einrichtungen alternativ zu BvB – und in der Regel über SWL oder kombiniert mit Arbeitsgelegenheiten – das Nachholen von Hauptschulabschlüssen aus Mitteln des SGB II gefördert. Allerdings hat die Prüfgruppe des BMAS gegen diese Praxis Einspruch erhoben (zur Problematik vgl. Abschnitt B.1.3.4.3).

Die Abstimmungen zur Planung und Besetzung von BvB verliefen wegen des höheren Koordinationsaufwandes bei fehlenden gemeinsamen IT-Systemen in den zkT deutlich schwieriger als in ARGEn und gAw, vor allem dann, wenn die Ausbildungsvermittlung von den zkT nicht an die Agentur übertragen wurde.

3.2.3 Kooperation mit der kommunalen Jugendhilfe (SGB VIII)

„Die potenzielle Stärke des SGB II liegt in der Zusammenführung und Bündelung der existierenden Vielfalt an Betreuungs- und Integrationsleistungen der beteiligten Institutionen" (BA 2004h).

Inwieweit diese Vernetzung lokale Realität ist und welche Probleme sich dabei stellen, ist Thema des folgenden Abschnitts. Formal wichtigster Akteur neben den SGB II-Einrichtungen und den Arbeitsagenturen bei der Förderung benachteiligter Jugendlicher ist die kommunale Jugendhilfe. Sie soll nach § 13 SGB VIII Jugendlichen, die zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, sozialpädagogische Hilfen anbieten, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, ihre Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern. Da § 3 Abs. 2 SGB II seit dem Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK) im Oktober 2005 Vorrang gegenüber § 13 SGB VIII genießt, bezieht sich diese Aufgabe auf jene Jugendlichen, die nicht Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind. Dennoch wird der lokalen Vernetzung aller Betreuungs- und Integrationsleistungen für Jugendliche von allen Expertinnen und Experten besondere Bedeutung beigemessen. Eine organisatorische Lösung dafür wäre, gemeinsame Anlaufstellen für alle Jugendlichen zu schaffen.

Ende 2007 gaben aber nur 5 % der ARGEn, 7 % der zkT, aber keine gAw an, gemeinsame Anlaufstellen mit dem kommunalen Jugendamt oder Freien Trägern der Jugendhilfe eingerichtet zu haben. Dabei ist auffällig, dass Kooperationen mit Freien Trägern der Jugendhilfe überdurchschnittlich in jenen beiden Bundesländern zu finden sind (Niedersachsen und Rheinland-Pfalz), die spezielle Landesprogramme an dieser Schnittstelle initiiert hatten.[128] Nach Auskunft der lokalen Akteure stehen gemeinsamen Anlaufstellen zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII bisher erhebliche Probleme entgegen:

- Eine Kooperation wird bei den zkT durch fehlende gemeinsame IT-Systeme mit der Arbeitsagentur und bei ARGEn und gAw durch fehlende gemeinsame IT-Systeme mit der kommunalen Jugendhilfe erschwert.
- Die drei Rechtskreise folgen verschiedenen Logiken, die zueinander eher ausschließend wirken. Außerdem führen Finanzierungsfragen für spezielle Förderaspekte häufig zu Konflikten.
- Die Unterschiedlichkeit der Zielsysteme des SGB II/III einerseits (Förderung der Integration in Ausbildung und Arbeit) und des SGB VIII andererseits (Förderung der ganzheitli-

[128] Besonders die Programme Pro-Aktiv-Center (PACE) in Niedersachen und Jugend-Scout in Rheinland-Pfalz zielen in diese Richtung.

chen Persönlichkeitsentwicklung) steht Kooperationen auf der operativen Ebene teilweise im Weg.

- Wo es relativ starke Aktivitäten der Jugendberufshilfe und Landesprogramme zur Förderung der institutionellen Kooperation gibt, findet man auch stärkere Vernetzungsbestrebungen.

Nimmt man die gemeinsame Empfehlung von BA und Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (BA/AGJ 2005) als Maßstab für formale Kriterien lokaler Vernetzung, stehen neben der Organisation der Leistungen für Jugendliche unter einem Dach vor allem der Abschluss von Kooperationsvereinbarungen zwischen örtlichen Jugendhilfeträgern und SGB II-Einrichtungen, die Einbindung der SGB II-Einrichtung in lokale Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII sowie die Aufrechterhaltung der Angebote der Jugendsozialarbeit im Mittelpunkt. Als Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII wurden Vernetzungsgremien in vier – vor allem städtischen – Standorten der Substichprobe „Schnittstellenanalyse" verstanden.

„Also in der AG 78 ist es so, dass wir uns die Schnittstellen anschauen, auch für die Jugendämter. Das ist hier in […] beispielhaft, dass die, z.B. was Schule angeht, sich sehr stark engagieren, Sozialarbeiterstellen an Schulen finanzieren usw., das ist hier im Umkreis wirklich beispielhaft, weil die sagen, wir müssen uns die Schnittstellen angucken, vom Kindergarten zur Schule, von Grundschule auf Hauptschule, von Hauptschule auf Berufsschule und von Berufschule in den Beruf. Weil da immer wieder Schnittstellen sind, wo Kinder einfach von der Landkarte verschwinden." (Vertreter/in Jugendhilfeträger)

Aus einigen Standorten gibt es klare Hinweise darauf, dass mit der Einführung des SGB II die Angebote der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII und der Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII mit Verweis auf die Finanzierung durch die Grundsicherung verringert wurden. Andere nutzen eher die Möglichkeiten, die einzelnen Aktivitäten besser zu verbinden oder Leistungen auszubauen. An einigen Standorten der Substichprobe wurde berichtet, dass Mittel aus der allgemeinen Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII hin zu Leistungen der Jugendberufshilfe nach § 13 SGB VIII umgeschichtet wurden.

Betrachtet man den Einsatz von kommunalen Mitteln für die Leistungen nach §§ 13 und 41 SGB VIII bundesweit (vgl. Statistisches Bundesamt 2007: 31 f.), so lässt sich nicht feststellen, dass die Gesamtheit aller Kommunen hier systematisch finanzielle Mittel auf Kosten des Bundes – und zum Schaden der Jugendlichen – einspart.[129]

Betrachtet man die Kooperation auf der Ebene strategischer und operativer Kooperationshandlungen, so ergibt sich ein differenziertes Bild. Kombiniert man die Angaben der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer aus der IAW-SGB II Organisations-befragung 2008 zur Kooperation mit dem SGB III und dem SGB VIII bei der Betreuung Jugendlicher, lässt sich der Kooperationsgrad der SGB II-Einrichtungen mit den Arbeitsagenturen und den Trägern der Jugendhilfe abbilden (vgl. Abbildung C.3.2-4).

Am stärksten sind erwartungsgemäß Kooperationsbeziehungen der SGB II-Einrichtungen zur Arbeitsagentur in den gAw ausgeprägt, am geringsten in den zkT. Unter den zkT sind diejenigen, die die Ausbildungsvermittlung an die Agentur übertragen haben, gegenüber der Agentur signifikant kooperativer als jene, die diese Aufgabe selbst erledigen.

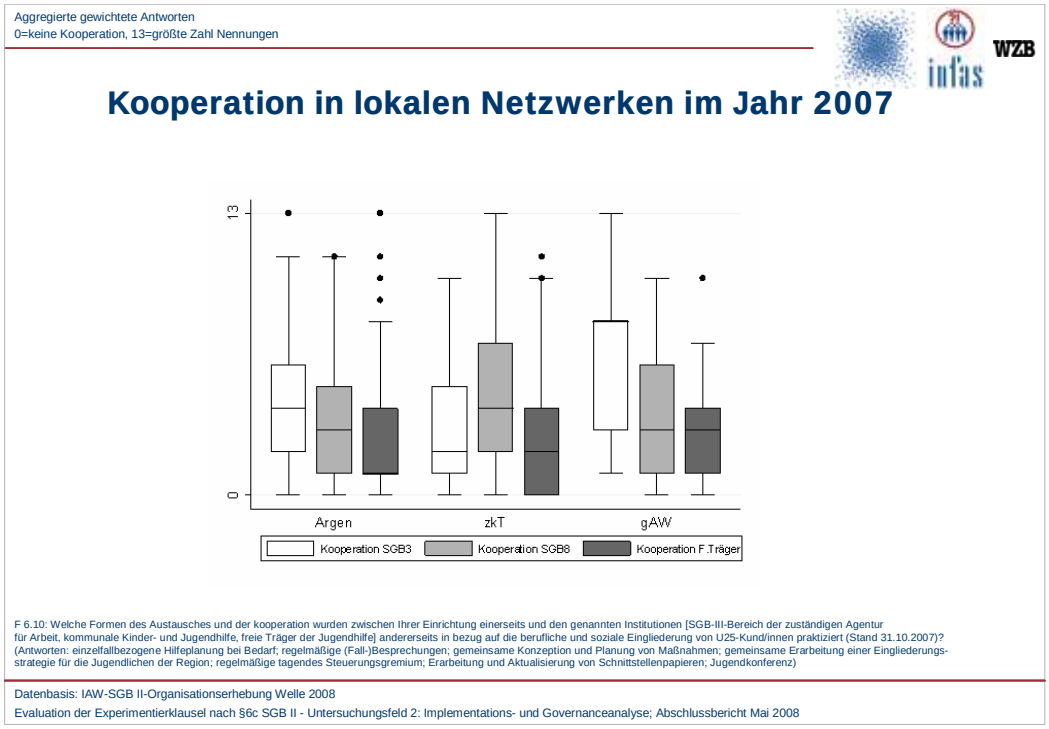
Die Kooperationsbeziehungen mit der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe sind nach Angaben der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der SGB II-Einrichtungen in den zkT stärker ausgeprägt als in ARGEn und gAw.

Insgesamt relativ gering ausgeprägt sind demnach die Kooperationsbeziehungen der SGB II-Einrichtungen zu Freien Trägern der Jugendhilfe. Auffällig ist hier, dass die gAw den relativ größten Kooperationsgrad bezüglich dieser Akteursgruppe angaben, während ein erhebli-

[129] Die Leistungen für die gesamte Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) sanken zwischen 2004 und 2006 von 169,6 Mio. Euro auf 162,5 Mio. Euro, die Hilfe für junge Volljährige von 139,4 Euro auf 127,2 Mio. Euro.

cher Teil der zkT keinerlei Kooperation zu Freien Trägern der Jugendhilfe zu praktizieren scheint.

Abbildung C.3.2-4: Kooperation in lokalen Netzwerken SGB II/III/VIII[130]



An den Standorten der Substichprobe gaben die Geschäftsführungen von fünf von 13 ARGEn, vier von zwölf zkT und einer von vier gAw an, sich mit dem Jugendamt in regelmäßig tagenden Steuerungsgremien abzustimmen. Regelmäßige Fallbesprechungen wurden demnach in sieben von 13 ARGEn, in vier von zwölf zkT und in drei von vier gAw geführt.

Zwischen SGB II und SGB VIII wurden von den Fachkräften im Jugendbereich verschiedene Kooperationsanlässe genannt:

- Besonders häufig wurde die Unterstützung von Jugendlichen bei der Verselbständigung aus Hilfen zur Erziehung nach SGB VIII thematisiert. Hier wurde an mehreren Standorten berichtet, dass Konflikte um die Zuständigkeit für diese Jugendlichen teilweise erst vor den Sozialgerichten beigelegt werden konnten.
- Im SGB II ist zu prüfen, ob Jugendliche, die während der Förderung über Hilfen zur Erziehung (SGB VIII) außerhalb ihrer Familie untergebracht waren, nach Beendigung dieser Förderung beim Bezug von Leistungen nach dem SGB II einen Anspruch auf eine eigene Wohnung haben oder wieder in ihre Familie zurückziehen müssen.
- Wenn Jugendliche zu 100 % sanktioniert werden, wird in der Regel das Jugendamt nicht informiert. Hatten die Jugendlichen aber selbst Kinder, so wurde zumindest in einigen SGB II-Einrichtungen zur Vermeidung von Kindeswohlgefährdung das Jugendamt eingeschaltet.

[130] In der hier genutzten Darstellungsform der Box-Plots umfassen die Balken die mittleren 50 % der Angaben. Die dicke waagerechte Linie bildet den Median ab. Die beiden Enden der senkrechten Linien außerhalb des Balkens zeigen die untersten und obersten 25 % aller Angaben an. Punkte bilden Ausreißer ab.

- Bei der Organisation von Kinderbetreuung wurden oft die kommunalen Jugendämter als Vermittlungs- und Beratungsinstanzen genannt.
- Daneben gab es häufiger Kontakte im Zusammenhang mit gemeinsamer Entwicklung von Förderkonzepten für spezielle Zielgruppen und bei Unterhaltsfragen.
- Insgesamt ist die Kooperation zwischen SGB II und SGB VIII nicht sehr ausgeprägt, sondern wird vor allem anlassbezogen praktiziert. Je mehr jugendliche eHb die SGB-II-Einrichtungen zu betreuen haben, desto stärker sind Kooperationsbeziehungen formalisiert.

3.2.4 Einbindung von Bundes- und Landessonderprogrammen

Vor Ort beschäftigen sich neben der öffentlichen Ausbildungsvermittlung im SGB II und SGB III verschiedenste Akteure mit dem Übergangsmanagement Schule-Beruf: die Kammern, die Freien Träger der Jugendhilfe, die Berufsschulen, die Schul- und Jugendämter sowie Bildungsträger. Dabei werden solche Aktivitäten auch immer wieder durch Bundes- und Landesprogramme initiiert oder gefördert.

Wir betrachten exemplarisch die Einbindung ausgewählter Modellprogramme des Bundes in die lokalen Kooperationsstrukturen, die in unterschiedlichem Maße in den Regionen der 29 untersuchten Standorte genutzt wurden. Dabei konzentrieren wir uns auf die vom BMFSFJ initiierten Programme „Kompetenzagenturen“ und „Schulverweigerung – die 2. Chance“. In 15 der untersuchten 29 Standorte der Substichprobe „Schnittstellenanalyse“ fanden sich bis Anfang 2008 Kompetenzagenturen, in neun Standorten Projekte aus dem Programm „Schulverweigerung – die 2. Chance“.

Das BMFSFJ fördert Kompetenzagenturen, die „schwerpunktmäßig Gruppen von besonders benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen erreichen [sollen], die vom bestehenden System der Hilfsangebote für den Übergang von der Schule in den Beruf nicht profitieren bzw. von sich aus den Zugang zu den Unterstützungsleistungen nicht finden“ (BMFSFJ 2006). Im Jahre 2002 wurden zunächst 15 Modellagenturen installiert, von denen wir zwei in unseren Falleinheiten vorfanden. Anfang 2007 wurden bundesweit knapp 200 Kompetenzagenturen eingerichtet.

Nach unseren Beobachtungen hatten es die Kompetenzagenturen in der Modellphase schwer, ihre Rolle im Kompetenzgewirr vor Ort über den Systemwechsel des SGB II hinaus zu finden. Entscheidend war, ob und von wem ihnen lokal aktive Unterstützung zuteil wurde. Die SGB II-Einrichtungen erkannten sie nicht überall als kompetente Dienstleister an, die einzelnen Beratungsfachkräfte wussten zu wenig über die externen Strukturen. Nachdem das Modellprojekt Anfang 2007 in die Flächeneinführung gegangen war und die BA eigene Empfehlungen zum Umgang mit den Kompetenzagenturen erlassen hatte (vgl. BA 2006l), verbesserte sich deren Einbindung in lokale Strukturen. Teilweise werden die Kompetenzagenturen nun sogar damit beauftragt, lokale Netzwerksstrukturen zu erfassen und transparent zu machen. In einigen Regionen kommt es aber wegen fehlender Abstimmung und gegenseitig nicht anerkannter Qualität der Arbeit noch immer zu erheblichen Problemen zwischen den Instanzen.

Das Bundesprogramm „Schulverweigerung – die 2. Chance“ wird bundesweit in 67 Fördergebieten durchgeführt. An den Standorten der Substichprobe spielte es zumeist eine untergeordnete Rolle in der Reflexion der befragten Fachkräfte über lokale Netzwerke zur Förderung benachteiligter Jugendlicher, was möglicherweise vor allem an der relativ geringen Größe liegt. Zudem wurden in der Vergangenheit vereinzelt vergleichbare Maßnahmen auch

in Jugendwerkstätten über Landesprogramme in Kombination mit Mitteln der kommunalen Jugendhilfe durchgeführt.

„Das Programm ‚Zweite Chance' für Schulverweigerer ist schwierig wegen der Kopplung der Mittel aus dem Allgemeinen Sozialen Dienst. Die Jugendlichen müssen aus dem ASD kommen, aber dort gibt es nicht so viele Schulverweigerer." (Vertreter/in Land)

Neben Bundesministerien haben auch die meisten Länder Programme zur Förderung des Übergangs Schule-Beruf aufgelegt; den Angaben aus der WZB-Länderbefragung 2008 zufolge waren es insgesamt mindestens 60 Programme.[131] In der Mehrzahl der Standorte hatten jeweils Landesprogramme dazu beigetragen, dass Angebote der Jugendberufshilfe weiter bestehen konnten oder neu initiiert wurden. An einigen Standorten zielten diese Landesprogramme speziell auf eine Vernetzung der Angebote für alle Jugendlichen. Besonders hervorzuheben für diese Vernetzung erscheinen uns das Programm PACE in Niedersachsen[132] und das Programm Jugend-Scout[133] in Rheinland-Pfalz.

„Jetzt mit der Umschreibung des Landesprogramms Pro-Aktiv-Centren, dass pauschal gefördert wird für unter 27-Jährige im Landkreis, haben wir eine Summe zur Verfügung. Wenn da einer rausfliegt aus dem SG II, eine Förderung dennoch notwendig ist, können wir einzelne Plätze einkaufen, wenn noch Geld übrig und keine andere SGB III-Fördermöglichkeit da ist." (Mitarbeiter/in ARGE)

„Es ist wichtig, eine aufsuchende Instanz zu haben, weil uns immer mal wieder Jugendliche verloren gehen. Gerade am Anfang war es schwierig, eine Akzeptanz herzustellen bei den Jugendlichen, dass es jetzt eine neue Behörde gibt, die nicht nur für die Betreuung zuständig ist, sondern per Gesetz auch eine Kontrollfunktion hat. […] Die Jugend-Scouts haben viel Aufklärungsarbeit geleistet und verhindert, dass sie in die Sanktionen reinlaufen." (Mitarbeiter/in Arbeitsagentur)

An anderen Standorten konnten mit Landesprogrammen verstärkt präventive Aktivitäten für besonders benachteiligte Jugendliche gestartet werden, beispielsweise in Kooperation mit der BA vertiefte Berufsorientierung oder Produktionsschulen. Nicht alle diese Programme passen aber zur Aktivierungslogik des SGB II, wie das folgende Zitat belegt:

„Die Produktionsschule bietet etwas, was die Träger der BvB nicht bieten und das BVJ nicht leisten kann, nämlich individuelle Zugänge, Freiwilligkeit und besondere Pädagogik. Der Leiter vom U 25-Team sagt aber: Wie soll ich das machen? Zuweisung geht nicht. Wenn die ARGE einzelne Teilnehmer mitfinanziert, dann dürfen sie keine den Grundsätzen der Produktionsschule nach negativen Regelungen – z.B. Pflichtteilnahme mit Sanktionsdrohung – haben. Deswegen wollen viele ARGEn dieses Produkt, aber sie wissen nicht, wie sie es mitfinanzieren sollen. Solange es SWL gibt, mogeln sich die dann durch. Die Ausschreibungskalamität lösen sie, indem sie sagen, das Land hat das ja irgendwann mal ausgeschrieben. Also finanzieren sie ihre fünf Jugendlichen, die aus der Bedarfsgemeinschaft kommen und der besonderen Berufsvorbereitung bedürfen, über SWL. Wie lange das noch funktioniert, weiß ich nicht." (Vertreter/in Land)

Das Ausbildungsprogramm Ost hat einen wesentlichen Einfluss auf die Förderung sowohl betrieblicher als auch außerbetrieblicher Ausbildung in Ostdeutschland. Die jeweiligen Arbeitskreise dienen als Vernetzungsgremien zwischen den wichtigsten lokalen Akteuren im Bereich der Berufsausbildung. Die langjährige Existenz dieser Vernetzungsgremien könnte ein erklärender Faktor für den signifikant höheren Kooperationsgrad im Jugendbereich in

[131] Das entspricht rund 17 % der Gesamtzahl aller Landesprogramme in den Jahren 2006 und 2007.

[132] Das Landesprogramm „Pro-Aktiv-Centren" fördert in Niedersachsen flächendeckend die Einrichtung von Beratungsstellen der Jugendberufshilfe. In diesen Pro-Aktiv-Centren (PACE) sollten die bisherigen Jugendprogramme gebündelt und bedarfsorientiert weiterentwickelt werden. Alle Akteure vor Ort sollen in diesen Prozess einbezogen werden. Ein sog. Clearingbüro des Pro-Aktiv-Centers soll eine zentrale Anlaufstelle bilden, in der Jugendliche Beratung, Integrationsleistungen und Begleitung durch Fallmanager erhalten.

[133] Die bei den Kreisen oder Freien Trägern angesiedelten und zu 50 % vom ESF und zu 20 % vom Land finanzierten Jugend-Scouts arbeiten eng mit Trägern der Jugendhilfe, Beratungsfachkräften der Grundsicherungsträger und der Arbeitsagenturen, den sog. „Jobfüxen" (die Berufsorientierung an Hauptschulen leisten) und den Schulsozialarbeiterinnen und -arbeitern zusammen. Dadurch soll ein regionales Netzwerk aufgebaut werden. Die Vernetzung der über dieses Programm geförderten Sozialpädagoginnen und Sozialpädgogen untereinander wird vom Land über spezielle Informationsplattformen gefördert.

Ostdeutschland sein. In ihnen sind allerdings Träger von präventiven und berufsorientierenden Projekten der Jugendhilfe zumeist nicht vertreten.

In einigen Fällen bewegen sich so viele – durch verschiedenste Programme geförderte – Akteure im Feld der Förderung benachteiligter Jugendlicher, dass es selbst versierten Gesprächpartnerinnen und Gesprächspartnern schwer fiel, einen Überblick zu wahren und die lokalen Strukturen transparent darzustellen. Die Beratungsfachkräfte der SGB II-Einrichtungen beschrieben es häufig als schwierige Aufgabe, angesichts der vielfältigen Fördermöglichkeiten ihrer steuernden Rolle im Hilfeprozess gerecht zu werden. Zudem erfordert die Abstimmung zwischen den verschiedenen Programmen und Akteuren insgesamt einen hohen Koordinationsaufwand.

An den 154 Standorten der Implementationsanalyse existierten verschiedenste Formen des Bündelns und Austauschens von Förderangeboten, um diesem Problem zu begegnen.[134] Besonders häufig wurden Maßnahmelisten und Intranet-Übersichten als strukturierende Instrumente beschrieben, den Überblick über alle Angebote zu wahren (37 Nennungen). Andernorts dienten Teambesprechungen oder gegenseitig benannte Ansprechpartnerinnen und -partner (29 Nennungen), gemeinsame Projekte (sechs Nennungen) oder Netzwerk-Treffen (sechs Nennungen) dem Austausch über bestehende Angebote. In fünf Regionen wurden im Rahmen von Sonderprogrammen Online-Plattformen eingerichtet, in denen auch die Jugendlichen selbst nach regionalen Förderangeboten suchen können. Ende 2007 waren 57 % der Geschäftsführungen der Ansicht, die Fachkräfte im Jugendteam hätten einen vollständigen Überblick über die Fördermöglichkeiten ihrer eigenen SGB II-Einrichtung, 33 % meinten, ihre Fachkräfte hätten auch einen vollständigen Überblick über die Angebote des SGB III, und 26 % nahmen dies für die Fördermöglichkeiten des SGB VIII an. In 13 Einrichtungen gaben die Geschäftsführungen an, die jeweilige kommunale Jugendhilfe verfüge über keine eigenen Förderangebote für benachteiligte Jugendliche.

In der Substichprobe „Schnittstellenanalyse“ (Welle 2007/2008) gaben die Fachkräfte an drei von zehn Standorten Ende 2007 an, über keinen aktuellen und vollständigen Überblick über alle Fördermöglichkeiten zu verfügen. Oft hängt der Informationsfluss an einzelnen engagierten Fachkräften, die beispielsweise lokale Wissensnetzwerke mit aufgebaut haben.

3.2.5 Zwischenfazit

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass für die Betreuung jugendlicher Hilfebedürftiger vielfältige Fördermöglichkeiten aus dem SGB II, dem SGB III und – für sozial benachteiligte oder individuell beeinträchtigte Jugendliche – dem SGB VIII zur Verfügung stehen. Diese Leistungen müssen für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung über institutionelle Schnittstellen hinweg koordiniert werden, was ihren Einsatz teilweise erschwert. Zugleich ergeben sich mit ihnen jedoch für die Jugendlichen in der Grundsicherung deutlich mehr Möglichkeiten der Förderung als für andere benachteiligte Jugendliche, zumal sie durch das Aktivierungsgebot des SGB II relativ stark auf eigene Aktivitäten verpflichtet werden können.

Ausbildungsvermittlung kann entweder von der SGB II-Einrichtung oder der Arbeitsagentur geleistet werden. Im ersten Fall sind Doppelstrukturen gegenüber den Arbeitgebern, eine größere Zahl von Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern für die Jugendlichen im Prozess der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung sowie – vor allem bei zkT – ein größe-

[134] Quelle: Befragung der Bereichsleitungen der 154er-Stichprobe, 2. Welle. Die Frage lautete: „Haben die Mitarbeiter in Ihrer SGB II-Einheit die Möglichkeit, sich einen vollständigen Überblick über Maßnahmen zur Integration von Jugendlichen zu verschaffen, die von Ihrem Hause, der Arbeitsagentur und dem Jugendamt angeboten werden?“ und konnte erläutert werden. Die Auswertung bezieht sich auf die Erläuterungen.

res Stigmatisierungspotenzial von Nachteil. Dagegen können stellen- und bewerberorientierte Ausbildungsvermittlung flexibel kombiniert werden, und verwaltungstechnische Transaktionskosten sind gering. Bei Übertragung an die Agentur sind ein gemeinsamer Marktauftritt und damit größere Transparenz der öffentlichen Ausbildungsvermittlung sowie ein einheitlicher Prozess der Ausbildungsvermittlung und geringeres Stigmatisierungspotenzial gegenüber den Jugendlichen von Vorteil. Allerdings entstehen durch das Abrechnungsverfahren und den geringeren Steuerungseinfluss des SGB II auf die Organisation des Leistungsprozesses in der Berufsberatung höhere Transaktionskosten für die Leistungsträger im Back-Office.

Im Vergleich der Formen der Aufgabenwahrnehmung haben ARGEn und gAw wegen des mit der Arbeitsagentur geteilten IT-Systems strukturell Vorteile, die Leistungsprozesse über die Schnittstelle effizienter zu gestalten, Doppelstrukturen öffentlicher Dienstleistung in einer Region und die Stigmatisierung einer Gruppe Jugendlicher zu vermeiden.

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen als das zentrale Instrument des SGB III zur Förderung der Berufsausbildung für noch nicht ausbildungsreife Jugendliche müssen über die Schnittstelle zwischen SGB II und SGB III organisiert werden. Dabei besteht grundsätzlich für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung ein struktureller Zielkonflikt zwischen der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes für Integrationen (SGB III) und der Zweckmäßigkeit intensivierter oder mehrfacher Förderung besonders benachteiligter Jugendlicher (SGB II).

Im Vergleich der Formen der Aufgabenwahrnehmung sind hier erneut die zkT strukturell im Nachteil, weil ein größerer Aufwand zu betreiben ist, um ein mit ARGEn und gAw vergleichbares Maß an Informationsaustausch und Planungssicherheit zu erzielen. Bei gezielter Kooperation der lokalen Akteure ist dies aber möglich.

Die Kooperation des SGB II mit der kommunalen Jugendhilfe ist noch stark in Entwicklung begriffen. Es zeigte sich aber bereits deutlich, dass die Unterschiedlichkeit der Zielsysteme des SGB II/III (Förderung der Integration in Ausbildung und Arbeit) und des SGB VIII (Förderung der ganzheitlichen Persönlichkeitsentwicklung) sowie fehlende IT-Schnittstellen einer Kooperationen auf der operativen Ebene teilweise im Weg stehen.

Die Kooperationsbeziehungen mit der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe sind nach Angaben der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der SGB II-Einrichtungen bei den zkT stärker ausgeprägt als bei ARGEn und gAw. Das ist mit der institutionellen Verankerung der besonderen Einrichtungen des SGB II in der kommunalen Sozialverwaltung der zkT, teilweise mit dem Einsatz von einheitlichen IT-Systemen in der Kommunalverwaltung, die Vernetzungen zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten ermöglichen, und nicht zuletzt auch mit dem Wettbewerb zwischen Arbeitsagentur und zkT am Ausbildungsmarkt zu erklären.

Die unterschiedlichen Finanzierungslogiken des SGB II, III und VIII und damit die konvergierenden Interessen der finanzierenden Akteure fördern die lokale Vernetzung strukturell eher nicht. Durch Sonderprogramme von Bund bzw. Bundesländern können aber Anreize gesetzt werden, lokale Aktivitäten sinnvoll zu vernetzen.

3.3 Schnittstellen bei der Förderung und Vermittlung von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden (SGB II/III/IX)

3.3.1 Einleitung und Fragestellungen

Berufliche Rehabilitation soll die Berufsausbildung und Berufsausübung für Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Behinderungen, die eine Erwerbstätigkeit erschweren, ermöglichen. Durch entsprechende Hilfsmittel und Förderungen soll die Erwerbsfähigkeit

dieser Personen unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit erhalten, verbessert, hergestellt oder wiederhergestellt werden.

In den beruflichen Eingliederungsprozess von eHb Rehabilitandinnen und Rehabilitanden ist eine Vielzahl unterschiedlicher Stellen involviert. Dort wirken die Beratungs- und Vermittlungseinrichtungen, z.B. die Agenturen für Arbeit, die SGB II-Einrichtungen und die Integrationsfachdienste mit Trägern der beruflichen Rehabilitation (Berufsbildungs-, Berufsförderungswerke) und der medizinischen Rehabilitation sowie mit Kostenträgern, Ausbildungsbildungseinrichtungen und Interessenvertretungen der schwerbehinderten Menschen zusammen.

Berufliche Rehabilitation teilt sich in berufliche Erst- und- Wiedereingliederung. Bei der Ersteingliederung geht es in erster Linie um die Herstellung von Fähigkeiten im Rahmen beruflicher Vorbereitung, Orientierung sowie Aus- und Weiterbildung, die für eine Arbeitsaufnahme auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich sind. Maßnahmen zur Wiedereingliederung können Menschen erhalten, die wegen einer gesundheitlichen Schädigung oder der Auswirkungen einer Behinderung ihren Beruf oder ihre erlernte Tätigkeit nicht mehr ausüben können. Hier soll ein bestehender Arbeitsplatz abgesichert oder Unterstützung bei der Erlangung eines neuen Arbeitsplatzes geleistet werden. Eine Wiedereingliederung hat das Ziel, ein bestehendes Arbeitsverhältnis beim bisherigen Arbeitgeber durch Umgestaltung der Arbeitsumgebung, den Einsatz von technischen Hilfsmitteln oder durch Umsetzung auf einen anderen Arbeitsplatz zu erhalten. Gelingt dies nicht, wird versucht, auf der Basis eines individuellen Profils beruflicher Fähigkeiten und Eignungen durch Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung eine erneute Arbeitsmarktintegration zu erreichen. Die Leistungen können die Betroffenen direkt (z.B. Teilnahmekosten, Kraftfahrzeughilfekosten, Entgeltersatzleistungen), aber auch Arbeitgeber (z.B. Arbeitsplatzausstattung, Lohnkostenzuschuss) und Träger von Maßnahmen der begleitenden Hilfe im Arbeitsleben bzw. der beruflichen Erst- und Wiedereingliederung (z.B. Maßnahmekosten) erhalten.

Zentrale Fragestellungen in diesem Kapitel sind:

- Wie ist die berufliche Rehabilitation in den drei Formen der Aufgabenwahrnehmung organisiert?
- Wie funktioniert die Kooperation zwischen den Agenturen für Arbeit und den SGB II-Einrichtungen? Unterscheidet sich die Kooperation nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung?
- Wie ist die Arbeitsvermittlung von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden in den Agenturen für Arbeit und in den drei Formen der Aufgabenwahrnehmung organisiert?

3.3.2 Aufgabenverteilung zwischen SGB II-Einrichtungen und Arbeitsagenturen

Mit der Implementierung des SGB II kam es in der Organisation der beruflichen Rehabilitation zu erheblichen Veränderungen. Zunächst war die Schnittstelle des SGB II zum SGB IX bei Inkrafttreten des SGB II nicht eindeutig geregelt[135], da die Leistungsträger des SGB II nicht in die Aufzählung der Reha-Träger in § 6 SGB IX aufgenommen waren. Mit einem Schreiben des BMAS vom Juni 2005 und gesetzlich fixiert durch das Fortentwicklungsgesetz (FEG) wurde rückwirkend zum 1. Januar 2005 klargestellt, dass die BA auch für behinderte erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB II Rehabilitationsträger ist, soweit kein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist (§ 6a SGB IX).

[135] Dies betraf insbesondere die Frage, ob die zkT Reha-Träger waren.

Mit der Klärung der Verantwortlichkeiten ist das Reha-Verfahren für erwerbsfähige Hilfebedürftige (eHb)[136] in die Verantwortungsbereiche Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung aufgeteilt.[137] Die Prozessverantwortung für diese Rehabilitandinnen und Rehabilitanden liegt bei der BA als Reha-Träger. Die Agenturen für Arbeit sind somit insbesondere zuständig für die Ausgabe und Entgegennahme des Reha-Antrags und die Zuständigkeitsklärung (§ 14 SGB IX)[138], für die Entscheidung über die Reha-Eigenschaft gemäß § 19 SGB III und die eventuelle Einschaltung der Fachdienste, für die Erarbeitung eines Eingliederungsvorschlages mit der Rehabilitandin bzw. dem Rehabilitanden unter Berücksichtigung der Wunsch- und Wahlrechte nach § 9 SGB IX und für die schriftliche Unterrichtung an die SGB II-Einrichtung über den festgestellten Reha-Bedarf und die Übersendung des Eingliederungsvorschlages.

Den Agenturen für Arbeit obliegt zudem u.a. die Leistungsverantwortung über folgende Leistungen:

- Förderung der Berufsausbildung und berufsvorbereitender Maßnahmen (zu den Ausnahmen siehe Leistungsverantwortung der SGB II-Einrichtungen),
- Maßnahmen im Eingangsverfahren und Berufsbildungsbereich in Werkstätten für behinderte Menschen,
- Leistungen nach § 33 Abs. 8 SGB IX (z.B. Technische Arbeitshilfen, Kraftfahrzeughilfe, Arbeitsassistenz) sowie
- bei ALG I-Aufstockern: Teilnahmekosten für Maßnahmen als besondere Leistungen.

Zur Leistungsverantwortung der SGB II-Einrichtung[139] gehören:

- Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung,
- Trainingsmaßnahmen,
- Mobilitätshilfen,
- Förderung der beruflichen Weiterbildung,
- Eingliederungszuschüsse und Ausbildungszuschüsse sowie
- Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen und ausbildungsbegleitende Hilfen.

Ferner gehören in den Verantwortungsbereich der SGB II-Einrichtungen die Überprüfung des Eingliederungsvorschlages der Agentur und die Entscheidung darüber (innerhalb von drei Wochen), die Bescheiderteilung für alle in der Leistungsverantwortung liegenden Leistungen, die Leistungsauszahlung, die Entscheidung über Maßnahmeabbruch, -verlängerung, -unterbrechung sowie über alle sonstigen für das Reha-Verfahren relevanten Sachverhalte. Die

[136] Etwa 58 % der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen (ohne Daten der zkT) sind im Rechtskreis SGB II (vgl. BMAS 2007e: 65).

[137] Vgl. dazu detailliert: BA (2006b): Arbeitshilfe – Reha für die Zusammenarbeit der Agenturen für Arbeit (AA) mit Arbeitsgemeinschaften (ARGE) und zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) bei der beruflichen Eingliederung von erwerbstätigen *[sic!]* behinderten Hilfebedürftigen; Nürnberg. Zentrale PP 23 – 5392/6530; Stand: Juli 2006.

[138] Bei Zuständigkeit eines anderen Reha-Trägers gibt die Agentur den „Fall" an diesen ab. Die weitere Kommunikation findet dann zwischen dem Reha-Träger und dem Grundsicherungsträger statt.

[139] Ausschlaggebend für die Leistungsverantwortung ist der Zeitpunkt des konkreten Beginns einer Maßnahme. Das heißt, wenn die Agentur bei ALG I-Bezieherinnen oder -Beziehern eine Leistung festlegt, beim Eintrittsdatum in die Maßnahme aber nur noch Anspruch auf ALG II besteht, so muss die SGB II-Einrichtung die Maßnahme finanzieren.

berufliche Wiedereingliederung kann auch an die Arbeitsagentur übertragen werden. In diesen Fällen erweitert sich die Verantwortung der Arbeitsagentur um die Bewilligung und Zahlbarmachung der konkreten Leistungen. Die BA erhebt von den SGB II-Einrichtungen dafür eine Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 927 Euro pro Fall. Die Pauschale wird fällig mit dem Erstellen des ersten Bewilligungsbescheids für eine eHb-Rehabilitandin bzw. -Rehabilitanden durch die beauftragte Agentur, wenn diese/dieser Leistungen nach § 16 Abs. 1 SGB II erhält.[140] 45 % aller ARGEn, 22 % aller zkT und 62 % der gAw haben nach eigener Angabe (IAW-SGB II Organisationserhebung, Welle 2008) von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.[141] Die Integrationsverantwortung für erwerbsfähige Hilfebedürftige liegt immer im Zuständigkeitsbereich der SGB II-Einrichtung.

3.3.3 Berufliche Ersteingliederung

Der Bereich der Ersteingliederung liegt auch nach Einführung des SGB II im Kompetenzbereich der Agenturen für Arbeit, das heißt, dass, anders als im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung, die Agentur Kostenträger von Rehabilitationsmaßnahmen ist, mit Ausnahme von Maßnahmen der überbetrieblichen Ausbildung (BaE und abH). In der Regel findet für Jugendliche von Förderschulen bereits während des Schulbesuchs eine Betreuung seitens der (Reha-)Berufsberatung der Agentur statt. Auch wenn die/der Jugendliche Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft ist oder wird, bleibt sie/er häufig in der Betreuung der Berufsberatung der Arbeitsagentur bzw. wird bei möglichem Rehabilitationsbedarf direkt an die Reha-Beraterinnen und -Berater des U 25-Teams weitergeleitet. In anderen Fällen erfolgt bei bestehender Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II die Betreuung durch eine zuständige Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter der SGB II-Einrichtung, und es wird nicht direkt zur Agentur vermittelt (vgl. Dornette/Rauch 2007: 18 f.). Da im Bereich der Wiedereingliederung, insbesondere durch die größere Problematik bei der Identifizierung potenzieller Reha-Fälle, die Schnittstellenproblematik größer ist[142], konzentrieren wir uns im Folgenden auf diesen Bereich.

3.3.4 Berufliche Wiedereingliederung

Für die Betreuung und Integration anerkannter Rehabilitanden und Schwerbehinderter gab es in den untersuchten SGB II-Einrichtungen unterschiedliche Zuständigkeiten und Ablaufprozesse. Im Gegensatz zu den Agenturen (§ 104 Abs. 4 SGB IX) existiert für die SGB II-Einrichtungen dabei keine rechtliche Regelung zur Einrichtung besonderer Stellen.

3.3.4.1 Zuständigkeiten und Ablaufprozesse

Das grundsätzliche Identifizieren von eHb mit Rehabilitationsbedarf war bei allen Standorten der Substichprobe in erster Linie Aufgabe der zuständigen persönlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner (pAp) bzw. der Fallmanagerinnen und Fallmanager (FM). An sechs Standorten der Substichprobe (vier ARGEn, ein zkT, ein gAw) gab es zusätzlich spezialisier-

[140] Vgl. BA 2006i: HEGA 12/2006, lfd. Nr. 06 – Berufliche Rehabilitation – Vereinbarungen zur Durchführung der Leistungsverpflichtung des Trägers der Grundsicherung.

[141] Von den zehn Standorten der Substichprobe hatte nur eine gAw von der Möglichkeit der Übertragung Gebrauch gemacht.

[142] So auch fast übereinstimmend die Aussagen unserer Interviewpartnerinnen und -partner. Dennoch bleibt z.B. die Problematik der Doppelbetreuung im Bereich der Beruflichen Ersteingliederung akut. Auch die unterschiedlichen Zuständigkeiten für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (z.B. BvB auf der einen und BaE auf der anderen Seite) werden von vielen Akteuren kritisch betrachtet.

te Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Reha-spezifische Fragen und teilweise[143] auch für die Vermittlung von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden und Schwerbehinderten. Zu einem zkT kam regelmäßig eine Mitarbeiterin des Reha/SB-Teams der Agentur, um dort Sprechstunden abzuhalten. Für die Begutachtung des Eingliederungsvorschlages[144] der Agenturen gab es in der Mehrzahl der ARGEn spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die aber nur selten Reha/SB-Fachleute waren. Bei drei der vier zkT der Substichprobe lag die Zuständigkeit dafür allerdings bei den regulär zuständigen pAp bzw. FM. Für die Sachbearbeitung bestanden in zwei ARGEn Bürogemeinschaften mit der Agentur.

Laut der IAW-SGB II Organisationserhebung (Welle 2008) gab es allerdings in nur knapp einem Viertel aller ARGEn und in 10 % der gAw einen Reha-Spezialisten in der SGB II-Einrichtung, der für das Erkennen potenzieller Reha-Fälle zuständig war, dafür aber in 60 % der zkT. 43 % der gAw gaben hier an, die Spezialistin bzw. den Spezialisten des SGB III-Bereiches zu nutzen.

In nahezu allen Agenturen und Regionaldirektionen wurde die Identifizierung potenzieller Reha-Fälle seitens der SGB II-Einrichtungen als größte Schwachstelle in diesem Feld benannt. Problematisiert wurden insbesondere die komplexen Rechtsvorschriften und das Regelungsgeflecht im Reha-Bereich, das nicht in Kurzschulungen zu erlernen sei, sowie das fehlende Know-how der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SGB II-Einrichtungen:

„Die Einarbeitung für die neuen Mitarbeiter in den ARGEn war so umfangreich, dass die Frage, ob das nun ein Reha-Fall ist, völlig nachrangig war. Der Fall wird gar nicht erst als Reha-Fall erkannt. Wenn ich viele mühselige und beladene Kunden habe, kommt mir das auch normal vor. Nicht das Abwickeln, sondern das Entdecken ist das Problem.“ (Mitarbeiter/in Arbeitsagentur)

„Die Fallmanager sind überhaupt nicht darauf geschult, das Erkennen von Reha-Fällen auch zu können. Es besteht die Gefahr, dass wir mögliche und wichtige Reha-Maßnahmen nicht in die Wege leiten.“ (Mitarbeiter/in zkT)

Aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen und Regionaldirektionen ist die Problematik bei den zkT größer als bei den ARGEn. Die Fachkräfte der Agenturen merken an, dass vor allem aus den zkT kaum potenzielle Rehabilitandinnen und Rehabilitanden zur Prüfung an die Reha-Teams der Agenturen überwiesen werden.

Auch die Interne Revision der BA kam zu dem Ergebnis, dass insbesondere das Erkennen von potenziellen Reha-Fällen problematisch ist. Danach wurden selbst 64 % der Fälle, in denen den Fachkräften der ARGEn durch ein ärztliches Gutachten deutliche Hinweise eines möglichen Reha-Bedarfs vorlagen, nicht zur Prüfung an die Agentur weitergeleitet (BA 2008b: 8). Die Praxis in einer von uns besuchten Agentur, dass jedes ärztliche Gutachten (auch aus dem SGB II-Bereich der ARGE) immer als Kopie auch an die Reha-Beratung geht, kann hier als gutes Beispiel genannt werden, solche Probleme zu minimieren.

Wenn die Fachkraft der SGB II-Einrichtung gesundheitliche Probleme im Gespräch mit der/dem eHb erkennt, gestaltet sich der weitere Ablauf i.d.R. wie folgt: Entweder erfolgt eine Abklärung durch die Beauftragung eines ärztlichen Fachgutachtens[145] oder der Direktverweis an das Reha/SB-Team der Agentur für Arbeit. Das ärztliche Gutachten bildet die Grundlage für die Entscheidung der zuständigen Fachkraft der Grundsicherungseinrichtung zur möglichen Weiterleitung an die Reha-Beratung der Agentur zur Prüfung des Rehabilitationsbedarfes. Kommt die Reha-Beratung der Agentur zu dem Ergebnis, dass kein Rehabili-

[143] Die Aufbau- und Ablauforganisation war häufig unterschiedlich in den verschiedenen Geschäftsstellen geregelt.

[144] Teilweise ist es auch Praxis, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agentur und der SGB II-Einrichtung gemeinsam einen Eingliederungsvorschlag entwickeln oder gemeinsam mit der Rehabilitandin oder dem Rehabilitanden den Eingliederungsvorschlag der Agentur besprechen.

[145] Die ARGEn und gAw nutzen hierbei den ärztlichen und psychologischen Dienst der BA. Die zkT tun dies zum Teil auch, einige schalten aber den lokalen Amtsarzt oder externe Begutachtungsstellen ein.

tationsbedarf gegeben ist, kehrt die Zuständigkeit für den Kunden an die SGB II-Einrichtung zurück.[146] Gelangt die Reha-Beratung der Agentur jedoch zu dem Ergebnis, dass Rehabilitationsbedarf gegeben ist, erfolgt von dieser die Klärung des zuständigen Kostenträgers[147] sowie gegebenenfalls die Erarbeitung eines Eingliederungsplanes. Dieser wird der SGB II-Einrichtung vorgelegt. Diese muss nun entscheiden, ob sie dem Eingliederungsvorschlag zustimmt und bereit ist, die Kosten zu übernehmen, oder ein Veto einlegt. Stimmt die SGB II-Einrichtung dem Eingliederungsvorschlag zu, sendet sie ihn mit einem Genehmigungsvermerk an die Agentur zurück. Die SGB II-Einrichtung als Leistungsträger entscheidet über die Bewilligung der konkreten Leistung und erledigt alle Folgeaktivitäten einschließlich der Bescheiderteilung, sofern sie die Bewilligung und Zahlbarmachung nicht an die Agentur übertragen hat (vgl. oben). Die Betreuung der eHb-Rehabilitandinnen und -Rehabilitanden während einer Maßnahme ist unterschiedlich gestaltet: An einigen Standorten der Substichprobe betreute die Agentur, anderswo die SGB II-Einrichtung, und in der Mehrzahl sahen sich sowohl Agentur als auch SGB II-Einrichtung in dieser Zeit als Haupt-Ansprechpartner, wie die folgenden Zitate belegen:

„Wir nehmen ja die Anmeldung bei dem Bildungsträger vor, und insofern ist mein Name dem Bildungsträger bekannt, und der wendet sich in erster Linie an mich." (Mitarbeiter/in Arbeitsagentur)

„Wenn der Kunde in einer Maßnahme ist, wird er weiter von uns betreut. […] Aus traditionellen Mustern wendet sich der Bildungsträger an den, der die Musik bezahlt." (Mitarbeiter/in zkT)

Das heißt, in vielen Fällen erfolgt während einer Maßnahme eine Doppelbetreuung mit nicht immer geklärten Zuständigkeitsabgrenzungen. In der Endphase der Maßnahme bzw. spätestens nach Abschluss lag die Zuständigkeit dann in der Regel bei der SGB II-Einrichtung, die für die Integration in den Arbeitsmarkt verantwortlich ist. Aber auch hier gab es Arbeitsagenturen, die sich weiter in der Verantwortung sahen, da aus Agentursicht ein „Reha-Fall" erst abgeschlossen ist, wenn die Rehabilitandin bzw. der Rehabilitand sechs Monate beschäftigt ist. Die Agenturfachkräfte betonen hier die Problematik, dass sie von den zkT häufig keine Informationen bekommen, ob und wann dies der Fall ist. Bei ARGEn stellt sich dieses Problem aufgrund der gemeinsam verwendeten EDV nicht.

3.3.4.2 Auseinanderfallen von Prozess- und Leistungsverantwortung

Zunächst ist festzuhalten, dass sowohl die unklare Rechtslage vor Inkrafttreten des FEG sowie Organisationsmängel und fehlendes Know-how der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SGB II-Einrichtungen als auch die neue Steuerungslogik der BA[148] zu deutlich sinkenden Neueintritten in Reha-Wiedereingliederungsmaßnahmen führten. Die Zahl der Eintritte, die 2004 noch 61.560 betrug, sank auf 33.208 im Jahre 2005 (ohne Daten für zkT) und auf 18.611 im Jahre 2007 (BA: Arbeitsstatistik, verschiedene Jahrgänge).

Die Trennung der Ablaufschritte im Reha-Verfahren in die Verantwortungsbereiche Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung macht für die Träger vor Ort ein gutes Schnittstellenmanagement nötig. Ein schriftlich erarbeitetes Konzept für diese Schnittstellen mit der zu-

[146] In einer Region war es Praxis, dass grundsätzlich Fachkräfte des Reha/SB-Teams der Agentur und ein Fallmanager des zkT gemeinsam die Gespräche mit der/dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen führten.

[147] Neben der BA können die gesetzlichen Krankenkassen, die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung, die Träger der Kriegsopferversorgung und die Träger der Kriegsopferfürsorge im Rahmen des Rechts der sozialen Entschädigung bei Gesundheitsschäden, die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die Träger der Sozialhilfe (vgl. § 6 SGB IX) Rehabilitationsträger sein.

[148] Die neue Steuerungslogik der BA in der Förderpolitik (Ausrichtung nach Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten; vgl. ausführlich WZB/Infas 2006) verändert auch Umfang und Art der angebotenen Rehabilitationsmaßnahmen. Das heißt, dass in der Regel nur diejenigen eine Rehabilitationsmaßnahme angeboten bekommen, bei denen die Erfolgswahrscheinlichkeit hinreichend hoch ist.

ständigen Agentur für Arbeit hatten 56 % der ARGEn, 51 % der zkT und 100 % der gAw (infas/isr, Welle 2). Immerhin rund 50 % der Führungskräfte der ARGEn, rund 56 % der zkT und 100 % der gAw bewerten die Bewältigung der Schnittstelle im Bereich beruflicher Rehabilitation als gut oder sehr gut (IAW-SGB II Organisationserhebung; Welle 2007).[149]

Allerdings fällt diese Bewertung auf der Mitarbeiterebene differenzierter aus. Insbesondere wird auf die starke Problematik des Erkennens von potenziellen Reha-Fällen verwiesen, sowie auf die noch fehlende Sachkompetenz der Fachkräfte in den SGB II-Einrichtungen, vor allem bei den zkT. Daher greifen die Fachkräfte der SGB II-Einrichtungen gerne auf die ausgeprägte fachliche Kompetenz der Reha-Beraterinnen und -Berater in den Agenturen zurück hin (vgl. Dornette/Rauch 2007: 56).

Zwar betonten fast alle befragten Akteure, dass nahezu sämtlichen Eingliederungsvorschlägen der Agentur seitens der SGB II-Einrichtungen entsprochen wird. Jedoch klagten einige Agenturen, dass ihnen seitens der zkT Rückmeldungen fehlten, was aus ihren Eingliederungsvorschlägen geworden ist.

Teilweise scheitert das Einleiten von Rehabilitationsmaßnahmen auch an Budgetrestriktionen der SGB II-Einrichtung. So klagten einige Reha-Beraterinnen und -Berater der Agenturen und auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einiger Regionaldirektionen, dass von den SGB II-Einrichtungen, und dabei insbesondere seitens der zkT, aus Kostengründen eine Integration in (prekäre) Arbeitsverhältnisse oder in Arbeitsgelegenheiten kostenintensiven Rehabilitationsmaßnahmen vorgezogen wird. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Kostenerwägungen grundsätzlich keine Ablehnung rechtfertigen. Die Zugangsvoraussetzungen für die Teilnahme an Maßnahmen in Einrichtungen sind in § 35 SGB IX und § 102 Abs. 1 SGB III klar definiert. Danach kommt eine Förderung (nur) dann in Betracht, wenn die Teilnahme in einer Einrichtung der beruflichen Rehabilitation wegen der Art oder Schwere der Behinderung oder zur Sicherung des Rehabilitationserfolges erforderlich ist. Sofern diese Voraussetzungen aber vorliegen, ist dem Antrag zu entsprechen. Das heißt, bei Vorliegen der Voraussetzungen kann die Mitarbeiterin bzw. der Mitarbeiter der SGB II-Einrichtung nicht nach freiem Ermessen entscheiden, ob sie bzw. er die Maßnahme gewährt, sondern das Ermessen beschränkt sich allein auf das „Wie“ der Leistung.

Allerdings schrecken nach Angaben der Fachkräfte auch viele potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor einer Rehabilitationsmaßnahme zurück: zum einen, weil diese mit einer längeren Fehlzeit im Beruf verbunden ist, zum anderen, weil während der (in der Regel längeren) Maßnahme bei SGB II-Leistungsbezieherinnen und -beziehern lediglich das ALG II gezahlt wird, die finanziellen Einschnitte also gravierend sein können.

3.3.4.3 Vermittlung durch SGB II-Einrichtungen, Agenturen, Integrationsfachdienste und weitere Dritte

Die Arbeitsvermittlung in den Arbeitsagenturen[150] befindet sich Anfang 2008 in einer Umbruchphase. Durch die Neustrukturierung des AGS (vgl. Abschnitt C.4.2) und die Implementierung von Handlungsprogrammen in den Bereichen „Berufliche Rehabilitation“ und „Ausbildungsstellenvermittlung“ sind organisatorische Neuaufstellungen im vollen Gange.

Im Jahre 2007 war die Vermittlung von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden und Schwerbehinderten noch überwiegend im Reha/SB-Team angesiedelt und bewerberorientiert ausgerichtet. Vorzufinden waren aber auch Agenturen, bei denen die Vermittlung bereits im

[149] Bei Durchschnittsnoten (Skala 1–5) von 2,6 bei den ARGEn, 2,4 bei den zkT und 1,6 bei den gAw.

[150] Wir befassen uns hier lediglich mit der Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Vermittlung in Werkstätten für Behinderte ist nicht Gegenstand dieses Berichtes.

AGS angesiedelt und hier für die Schwerbehinderten ein Spezialist tätig war, sowie Mischformen.

Die Vermittlung von Schwerbehinderten und Rehabilitandinnen und Rehabilitanden des Rechtskreises SGB II ist Aufgabe der zuständigen Fachkräfte des SGB II-Bereichs. Die Zuständigkeiten für die Vermittlungen überschneiden sich dort, wo ein gemeinsamer AGS aus Agentur und ARGEn bzw. gAw installiert wurde. In der Regel läuft dort die stellenorientierte Vermittlung über den gemeinsamen AGS und ergänzend die bewerberorientierte Vermittlung durch die zuständigen Fachkräfte der SGB II-Einrichtung.

Bei den anderen SGB II-Einrichtungen fanden wir sowohl die Variante von speziellen Vermittlerinnen und Vermittlern für die Problemgruppe als auch die Variante, dass der zuständige pAp oder FM auch für die Vermittlung zuständig ist.

Zur Unterstützung der Vermittlung können die SGB II-Einrichtungen wie auch die Agenturen die Integrationsfachdienste (IFD) einschalten, die im Jahre 2000 zur Unterstützung der Vermittlungsaktivitäten für behinderte Menschen eingerichtet wurden. Die Verantwortung für die IFD oblag bis 2004 der BA; seit 1.1.2005 liegt die Strukturverantwortung bei den Integrationsämtern.[151] Die Beteiligung der BA und der SGB II-Einrichtungen an der Finanzierung der IFD ist über den Vermittlungsgutschein möglich. Einige Agenturen und SGB II-Einrichtungen beauftragen die IFD auch über § 37 SGB III. Der IFD wird nach Auskunft unserer Interviewpartnerinnen und -partner in erster Linie bei der Vermittlung von Schwerbehinderten eingeschaltet und weniger bei der Vermittlung von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden. Laut dem Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Instrumente zur Sicherung von Beschäftigung und zur betrieblichen Prävention (BMAS 2007e: 4) beauftragen die Arbeitsagenturen und die SGB II-Einrichtungen die Integrationsfachdienste in zu geringem Umfang mit der Vermittlung arbeitsloser schwerbehinderter Menschen.

Die Arbeit der IFD wird von der Mehrzahl der befragten Fachkräfte sowohl der Agenturen als auch der SGB II-Einrichtungen als überwiegend erfolgreich beschrieben.[152] Als Gründe werden insbesondere genannt: gute Integration in örtliche Netzwerkstrukturen, deutlich besserer Betreuungsschlüssel als bei Agenturen und SGB II-Einrichtungen[153], Fokussierung der Stellenakquisition auf spezielle Betriebe sowie eine rein bewerberorientierte Vermittlung, die als geeigneter für diesen Personenkreis charakterisiert wird. Denn ein stellenorientierter Vermittlungsansatz (zur Unterscheidung vgl. Abschnitt C.4.2), kombiniert mit der Vorgabe, nur die passgenauesten Bewerberinnen und Bewerber vorzuschlagen (die Regelform bei den Arbeitsagenturen), führt dazu, dass Problemgruppen kaum Vermittlungsvorschläge erhalten.

Eine ARGE der Substichprobe hatte 2005 eine Eingliederungsmaßnahme nach § 421i SGB III speziell nur für Schwerbehinderte und Rehabilitandinnen und Rehabilitanden installiert, die sich aber als erfolglos erwies. Eine Agentur der Substichprobe hatte eine PSA speziell nur für den Personenkreis der Schwerbehinderten, die sehr erfolgreich arbeitete (60 % Verleihquote und 35 % Vermittlungsquote).

Durch das im Untersuchungszeitraum der Evaluation implementierte Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sollten auch die Vermittlungschancen behinderter Menschen ver-

[151] Die Integrationsämter der Länder sind außerdem zuständig für die Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe, die Überwachung des Kündigungsschutzes schwerbehinderter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Bereitstellung besonderer Hilfen im Arbeitsleben.

[152] Wobei einige Fachkräfte sowohl der Agenturen als auch der SGB II-Einrichtungen betonten, ihnen fehle die Kompetenz oder entsprechendes Datenmaterial, um die Arbeit der IFD beurteilen zu können.

[153] Laut Aussagen einiger Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter hat sich der Personalschlüssel allerdings mit der Verantwortungsverlagerung auf die Länder verschlechtert.

bessert werden. Laut einhelligen Aussagen aller Interviewpartnerinnen und -partner zeigt hier das AGG überhaupt keine Wirkung.

3.3.4.4 Sonderprogramme des Bundes und der Länder

Mitte 2004 startete das BMAS die Initiative „Jobs ohne Barrieren". Mit diesem Programm soll erreicht werden, dass behinderte und schwerbehinderte Menschen die Chance auf Teilhabe am Arbeitsleben besser realisieren können und durch die Einführung eines betrieblichen Eingliederungsmanagements die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und damit Arbeitsplätze dauerhaft erhalten werden.[154] Gefördert werden innovative Projekte. Ergänzend wurde seitens des Bundes und einiger Länder zu Beginn des Jahres 2007 das Sonderprogramm „Job 4000" gestartet, das insbesondere auf zusätzliche Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die Einstellung Schwerbehinderter setzt.[155] Nur drei der zehn Standorte der Substichprobe berichteten, dass diese Programme regional genutzt werden. An einem Standort waren Namen und Hintergrund der Sonderprogramme komplett unbekannt.

Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik der Länder nimmt die Gruppe der Rehabilitandinnen und Rehabilitanden nur eine sehr untergeordnete Rolle ein. Lediglich ein Land gab an, dass das operative Programm zum ESF in größerem Maße (Kategorien 4 und 5 von 5) auf diese Zielgruppe zielt. In vier Ländern spielt diese Zielgruppe überhaupt keine Rolle (WZB-Länderbefragung 2008: Frage 18, vgl. Übersicht B.1.4-3).

Auch auf lokaler Ebene spielten bei der Auflistung der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen Rehabilitandinnen und Rehabilitanden eine geringe Rolle. So nannten nur 9 % der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der ARGEn, 4 % der zkT und 17 % der gAw Rehabilitandinnen und Rehabilitanden als arbeitsmarktpolitische Zielgruppe (infas/isr, Welle 1).

Trotz der beschriebenen Schnittstellenprobleme wurde das Thema „Berufliche Rehabilitation" bei Informationsveranstaltungen der Länder nur in drei Ländern häufig oder sehr häufig diskutiert. Umgekehrt zeigt sich aber auch, dass das Thema lediglich in einem Land (und hier nur bei Informationsveranstaltungen für die ARGEn) nie Thema von Informationsveranstaltungen der Länder war (WZB-Länderbefragung 2008: Frage 5, vgl. Übersicht B.1.4-5).

3.3.5 Zwischenfazit

In der Aufbauphase der SGB II-Einrichtungen wurde die Thematik Berufliche Rehabilitation stark nachrangig behandelt. Auch zum Zeitpunkt der Untersuchung an den zehn ausgewählten Standorten der Substichprobe im Winter 2007/2008 galt dies für einen Teil der SGB II-Einrichtungen immer noch. In der Regel haben sie kein eigenständiges Reha-Team. Das Erkennen potenzieller Rehabilitandinnen und Rehabilitanden ist Aufgabe der regulären pAp bzw. FM. Diese sind für das Diagnostizieren von Rehabilitandinnen und Rehabilitanden noch nicht ausreichend geschult. Entsprechend wird das Erkennen der „Rehafälle" seitens der Fachkräfte der SGB II-Einrichtungen als Schlüsselproblem in diesem Bereich beschrieben. Nach Aussagen der Agenturmitarbeiterinnen und -mitarbeiter werden dort, wo zkT tätig sind, potenzielle „Rehafälle" seltener diagnostiziert und auch seltener spezielle Rehabilitationsmaßnahmen eingeleitet.

---

[154] Vgl. dazu: www.bmas.de/coremedia/generator/13106/initiative__jobs__ohne__barrieren.html.

[155] Das Programm wird verantwortlich durch die Länder durchgeführt. Daneben soll die BA die vom Programm geförderten Personen durch die Fördermöglichkeiten des SGB III unterstützen. Vgl. ausführlich zum Sonderprogramm: www.bmas.de/coremedia/generator/10638/job__sonderprogramme__der__laender.html.

Die Teilung des Reha-Verfahrens in Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung erzeugt hohe Kooperationshürden. Diese sind dort höher, wo zkT tätig sind, zum einen durch unterschiedliche EDV-Systeme und zum anderen, so zumindest das Ergebnis aus den zehn Standorten der Substichprobe, aufgrund der geringeren Kommunikation zwischen den Akteuren.

Unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung wird im Bereich der beruflichen Rehabilitation ein Kernziel der SGB II-Reform, Leistungen aus einer Hand zu gewähren, weit verfehlt. Ein SGB II-Leistungsbezieher hat in der Regel drei und mehr Ansprechpartnerinnen bzw. Ansprechpartner: für rehabilitationsbezogene Fragen die Reha-Beratung der Agentur, für finanzielle Aspekte die Leistungssachbearbeitung der SGB II-Einrichtung, für alle sonstigen Fragen die pAp der Grundsicherungseinrichtung, dazu häufig noch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Integrationsämter, der Integrationsfachdienste sowie sonstiger eingeschalteter Dritter.

3.4 Management von Übergängen vom SGB III ins SGB II

3.4.1 Fragestellungen

Im Fokus der Analyse des Übergangsmanagements zwischen den Agenturen für Arbeit und den SGB II-Einrichtungen stehen folgende Fragen:

- Wie ist die Übergabe von bisherigen Leistungsbezieherinnen und Leistungsbeziehern des SGB III in das SGB II geregelt? Unterscheidet sich die Übergabe je nach Modell der Aufgabenwahrnehmung?
- Kommt es bei der Planung, Finanzierung und Besetzung von Eingliederungsmaßnahmen zu einer Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und SGB II-Einrichtungen? Welche Unterschiede in der Zusammenarbeit zwischen den Agenturen und den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung kristallisieren sich heraus?
- Wie wird der Aktivierungsprozess bei „Aufstockern“ gestaltet und gesteuert?

3.4.2 Vermeidung von Übergängen gefährdeter ALG-I-Empfängerinnen und -Empfängern

Ein wesentliches Ergebnis der Evaluation von Hartz I–III war (vgl. WZB/infas 2006; iso/Ochs 2006), dass die BA im SGB III vor dem Hintergrund der Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit die Zielgruppen vernachlässigt, bei denen eine unmittelbare Integration in Beschäftigung aufgrund spezifischer Vermittlungshemmnisse deutlich erschwert ist. Diesen sogenannten Betreuungskunden sollten in der Regel keine arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zukommen, und die Kontaktdichte seitens der Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler sollte auf ein Minimum (halbjährlich) reduziert werden. Der Einsatz von Maßnahmen sollte sich daran orientieren, ob sie den ALG I-Bezug derart verkürzen, dass die Maßnahmekosten aufgefangen werden. Für all jene, die längere Maßnahmen brauchen, und besonders für diejenigen, die mit großer Wahrscheinlichkeit ins SGB II übergehen, sollten keine Maßnahmen mehr finanziert werden. Dadurch stieg für diese Personengruppe die Wahrscheinlichkeit, ins SGB II überzugehen, und vorhandene Vermittlungshemmnisse verschärften sich mit jedem ungenutzten Monat. Die Vermeidung von Übergängen gefährdeter ALG I-Bezieherinnen und -Bezieher durch frühzeitige Intervention stand also zunächst nicht im Fokus der BA-Ausrichtung. Eintritte in Maßnahmen, deren Dauer in den ALG II-Bezugszeitraum hineinfielen, blieben die Ausnahme, da die Wirkung einer Maßnahme bereits vor Eintritt ins SGB II erfolgen sollte.

Mit dem Ende des Jahres 2005 vom Verwaltungsrat der BA initiierten Sonderprogramm WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) endete der systematische Ausschluss der Betreuungskundinnen und -kunden von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Außerhalb der EGT-Bewirtschaftung sollten durch das Programm u.a. Integrationsfortschritte bei gering qualifizierten Arbeitslosen mit sehr geringen Chancen auf Integration erzielt werden. Als Weiterentwicklung mit ähnlicher Stoßrichtung strebt das 2007 gestartete Sonderprogramm „IfB - Integrationsfortschritte für Betreuungskunden", das sich an Personen richtet, bei denen eine Integration in den Arbeitsmarkt möglich erscheint, voraussichtlich aber nicht innerhalb des SGB III-Betreuungszeitraumes erreicht werden wird, eine langfristige Wirkung bei Betreuungskundinnen und -kunden an. Über ausgewählte Bildungsangebote sollten Integrationsfortschritte erzielt werden, die eine insgesamt schnellere Integration in den Arbeitsmarkt erwarten lassen (vgl. BA 2006k: 26).

Dazu starteten ab der zweiten Jahreshälfte 2007 weitere BA-Sonderprojekte- und -programme, die zu einer Minimierung der Übergänge vom SGB III ins SGB II beitragen können. Beispielsweise wurde in 14 Arbeitsagenturen bzw. Geschäftsstellen ein Betreuungsschlüssel von 1:70 im SGB III realisiert. In zwei Agenturbezirken wurden im Rahmen eines § 421i-Modellprojektes private Dritte in großem Umfang mit der Integration von Betreuungskunden beauftragt.[156] Aus der Kombination der Regelinstrumente nach §§ 37 und 48 SGB III wurde als neues Förderinstrument „Ganzil" (Ganzheitliche Integrationsleistung) entwickelt, das Elemente der Qualifikation, Motivation und Vermittlung vereinigt. Es steht in drei Ausrichtungen zur Verfügung, wovon eine für Arbeitslose aus dem Rechtskreis SGB III[157], eine für erwerbsfähige Hilfebedürftige aus dem SGB II[158] und eine für beide Rechtskreise[159] offen ist. Im SGB III sollen nun 70 % aller Betreuungskundinnen und -kunden nach fünfmonatiger Arbeitslosigkeit „Ganzil" zugewiesen werden.

Es gibt also eine Vielzahl neuer Projekte zur Vermeidung von Übergängen insbesondere von Betreuungskundinnen und -kunden, ohne dass allerdings eine Strategie oder Systematik zu erkennen ist, zumal die Projekte in der Regel außerhalb der eigentlichen Steuerungslogik laufen.

Als Steuerungsinstrument, um die BA zu motivieren, die Zahl der Übergänge zu minimieren, wurde zunächst ein sogenannter Aussteuerungsbetrag (§ 46 Abs. 4 SGB II a.F.) eingeführt. Dieser war eine Ausgleichszahlung, die die BA von 2005 bis 2007 für jeden Arbeitslosen leisten musste, der innerhalb der Bezugszeit von ALG I nicht vermittelt wurde und anschließend innerhalb von drei Monaten in die Grundsicherung überging.[160] Keine Zahlungen mussten für den Übergang von sogenannten Aufstockern (Doppelbezieher von ALG I und ALG II) geleistet werden. Das Finanzvolumen des Aussteuerungsbetrages lag im Jahre 2005 bei rund 4,6 Mrd. Euro, 2006 bei rund 3,3 Mrd. Euro und 2007 bei rund 1,9 Mrd. Euro. Seit 2008 zahlt die BA statt des Aussteuerungsbetrages nunmehr einen Eingliederungsbetrag an den Bund. Das Finanzvolumen hierfür beträgt 2008 rund 5 Mrd. Euro (vgl. ausführlicher hierzu Abschnitt B.1.3.2.1 sowie Hase 2008).

---

[156] In jeweils zwei weiteren Agenturbezirken lief dieses Projekt mit sog. „Beratungskunden Fördern" und „Beratungskunden Fordern". In Anlehnung an dieses Programm startet die BA aktuell ein „internes 421i Programm" in drei Agenturen. Unter Ausschaltung der Handlungsprogramme und bei zusätzlichem Einkauf sozialpsychologischer Begleitung Externer soll eine ganzheitliche Betreuung seitens der Agenturfachkräfte stattfinden.

[157] Unterstützung der Vermittlung mit ganzheitlichem Ansatz (UVgA).

[158] Ganzheitliche Integrationsleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige aus dem Rechtskreis SGB II (Ganzil II).

[159] Ganzheitliche Integrationsleistung für Arbeitslose mit Aktivierungs- und Unterstützungsbedarf sowie multiplen Vermittlungshemmnissen und geringen Integrationschancen aus den Rechtskreisen SGB III und SGB II (Ganzil IfB).

[160] Die Höhe der Zahlung betrug das Zwölffache der durchschnittlichen Aufwendungen für ALG II zuzüglich Beiträgen zur Sozialversicherung; dies entsprach pro Leistungsempfänger rund 10.000 Euro.

Der Aussteuerungsbetrag war rechtlich und politisch umstritten (vgl. u.a. Hase 2007; Rolfs 2005; BT-Drs. 16/6119) und seine steuernde Wirkung zweifelhaft.[161] Während die Bundesregierung den Rückgang des Aussteuerungsbetrages als „Indiz für die positive Steuerungswirkung“ (vgl. ebd.) wertete, war seine Wirkung aus Sicht vieler BA-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter eher kontraproduktiv, da er keinen Anreiz bot, sich während des Zeitraums des ALG I-Bezuges um Schwerstvermittelbare zu kümmern. Der Bund begründet die Ersetzung des Aussteuerungsbetrages durch einen Eingliederungsbetrag damit, dass der konjunkturelle Aufschwung den Haushalt der BA entlastet habe, während die überwiegend vom Bund finanzierte Grundsicherung bislang weniger profitiere (BT-Drs. 16/6741).

3.4.3 Übergabe von bisherigen Leistungsempfängern des SGB III in das SGB II

Etwa 800.000 Personen, deren Anspruch auf ALG I endete, gingen im Jahre 2007 ins System der Grundsicherung über.[162] Über diese Personen liegen seitens der Arbeitsagenturen in der Regel umfangreiche Informationen vor, die, soweit sie in der Vermittlungssoftware VerBIS erfasst sind, den ARGEn und gAw zur Verfügung stehen. Die zkT dagegen hatten gerade bis zum Fortentwicklungsgesetz (FEG) zumeist keine Informationen über den vorherigen Beratungs- und Maßnahmeverlauf oder über Vermittlungsvorschläge seitens der Agentur.

Mit Änderung im FEG wurde klargestellt, dass beim Übergang vom ALG I-Bezug ins System der Grundsicherung die BA der zuständigen SGB II-Einrichtung die im Einzelfall erforderlichen Daten übermitteln darf, beispielsweise Informationen über erbrachte Vermittlungsleistungen und Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, Vermittlungsangebote und den Eintritt von Sperrzeiten. Die Übermittlung soll – unter Berücksichtigung der Kapazitäten der EDV-Systeme der BA – in Form von personenbezogenen Datensätzen erfolgen.

Allerdings zeigte die IAW-SGB II Organisationserhebung (Welle 2007), dass ein Datenaustausch bei Übergang eines Klienten von ALG I zu ALG II im Jahre 2006 zwischen Agentur und zkT immer noch selten vorkam. Nur 30 % der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der zkT gaben an, dass ein entsprechender Austausch häufig oder immer stattfindet, dagegen 80 % der ARGE- und 100 % der gAw-Geschäftsführerinnen und -Geschäftsführer. Ein persönlicher Kontakt zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Arbeitsagenturen und der Grundsicherungseinrichtung bei Übergang eines Klienten von ALG I zu ALG II fand nur bei 17 % der ARGEn, 10 % der zkT und 50 % der gAw häufig oder immer statt (ebd.).

Die IAW-SGB II Organisationserhebung (Welle 2008) zeigt, dass sich der Informationsaustausch zwischen Arbeitsagentur und SGB II-Einrichtung auch im Folgejahr nicht wesentlich verbessert hat. So findet die Übergabe der Eingliederungsvereinbarung der Agentur nur bei 27 % der ARGEn, 23 % der gAw und bei zkT in keinem Fall häufig oder immer statt. Einen persönlichen Kontakt zwischen Fachkräften der Arbeitsagentur und der SGB II-Einrichtung bei Übergang eines Klienten von ALG I zu ALG II gibt es nunmehr bei 13 % der ARGEn, 7 % der zkT und 19 % der gAw häufig oder immer.[163]

---

[161] Aus Sicht des Bundes sollen sowohl der Aussteuerungsbetrag als auch nunmehr der Eingliederungsbetrag berücksichtigen, dass die BA seit 2005 durch den Bund entlastet wird, da die BA finanziell nicht mehr für die aktive Arbeitsförderung der Arbeitslosenhilfebezieher verantwortlich ist.

[162] Davon lag bei rund 240.000 Personen der Vorbezug von ALG I weniger als drei Monate zurück (vgl. BA 2008b).

[163] Die Frage nach einem Datentausch zwischen Agentur und SGB II-Einrichtung wurde in der Erhebung 2008 nur an ARGEn und gAw gestellt. Hier bestätigten 77 % der ARGE-Geschäftsführerinnen und -Geschäftsführer und alle gAw, dass dieser häufig oder immer stattfindet. Dagegen wurde bei den zkT gefragt, ob es einen Austausch von Profilingergebnissen sowie von Erwerbs- bzw. Maßnahmeverläufen gibt. Danach findet der Austausch von Profilingergebnissen bei 10 % und von Erwerbs- bzw. Maßnahmeverläufen bei 13 % der zkT häufig oder immer statt.

Diese Ergebnisse werden durch die Erhebungen an den zehn Standorten der Substichprobe bestätigt. In allen vier ARGEn und den zwei gAw erhalten die Fachkräfte keine weiteren über die in VerBIS hinterlegten Informationen hinaus. Die zkT erhielten überhaupt keine Informationen (bzw. lehnten ihrerseits den Erhalt von Informationen ab), lediglich ein zKT stand bezüglich eines Datentausches vor dem Abschluss einer Vereinbarung.

Nach Informationen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regionaldirektionen veranstalteten einzelne Agenturen zumindest Gruppeninformationsveranstaltungen für arbeitslose SGB III-Kundinnen und -Kunden gegen Ende des ALG I-Bezugszeitraumes, wo entweder die Agentur oder die Grundsicherungseinrichtung oder beide gemeinsam die Regelungen des SGB II vorstellten. Allerdings haben die SGB II-Einrichtungen dies als Werbeveranstaltung für das SGB II wahrgenommen:

„Als die Leute gehört haben, wie hoch die Vermögensfreibeträge sind, kamen nicht weniger als ohne diese Geschichte.“ (Geschäftsführer/in zkT)

Letztlich bleibt festzuhalten, dass wir an keinem der zehn Standorte der Substichprobe Beispiele eines expliziten Übergabemanagements vorgefunden haben. Auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regionaldirektionen bestätigten, dass das Übergabemanagement eine akute Baustelle ist und beispielsweise Übergabeprotokolle oder gemeinsame Übergabegespräche die Ausnahme sind.

3.4.4 Planung, Finanzierung und Besetzung gemeinsamer Fördermaßnahmen der beiden Rechtskreise

Prinzipiell ist es für die Agenturen für Arbeit und die SGB II-Einrichtungen möglich, gemeinsam arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu planen und zu besetzen. Allerdings zeigen unsere Erhebungen, dass dies nur äußerst selten in der Praxis passiert und im Wesentlichen nur im Bereich der überbetrieblichen Ausbildung.[164] An keinem der zehn Standorte der Substichprobe gab es bislang ein gemeinsames Arbeitsmarktprogramm und nur in Einzelfällen zumindest eine gemeinsame Bildungszielplanung. Den Aussagen der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der SGB II-Einrichtungen zufolge (infas/isr, Welle 1) machten 4 % der zkT, knapp 20 % der ARGEn und eine der sechs gAw eine gemeinsame Bildungsziel-/Maßnahmeplanung mit der Agentur. Insbesondere in ländlichen Gegenden und bei sehr kleinen SGB II-Einrichtungen kommt es zum Teil noch zur gemeinsamen Besetzung von Weiterbildungsmaßnahmen, da ansonsten keine ausreichende Teilnehmerzahl zustande kommen würde. Eine gemeinsame Besetzung einer Trainingsmaßnahme fanden wir in einem Einzelfall vor.

Allerdings liefen in vielen Agenturen und SGB II-Einrichtungen Planungen, im Rahmen von „Ganzil“ (vgl. Abschnitt C.3.4.2) verstärkt zusammenzuarbeiten.

3.4.5 Umgang mit Aufstockern

Als Aufstocker werden im Folgenden Personen bezeichnet, die sowohl ALG I als auch ergänzend ALG II beziehen, da das ALG I zur Bedarfsdeckung nicht ausreicht. Sie erhalten ihre Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts durch die Arbeitsagenturen und die SGB II-Einrichtungen. In der Arbeitslosenstatistik werden sie dem Rechtskreis SGB II zugeordnet.

[164] Zur Praxis bei BvB vgl. Abschnitt C.3.2. Hier liegt die Leistungs- und Finanzierungsverantwortung in den Händen der Berufsberatung der Arbeitsagentur.

In der Diskussion um die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe nahm die damals geschätzte Zahl von 270.000 Personen (im Jahre 2001, vgl. Kommission 2002: 126), die sowohl Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe als auch ergänzend Sozialhilfe bezogen, eine prominente Rolle ein. Für diese Aufstocker mussten Ansprüche in zwei getrennten Verwaltungsvorgängen bearbeitet werden, was einen erhöhten Verwaltungsaufwand sowie zusätzlichen Aufwand für die Betroffenen zur Folge hatte (ebd.). Hier sollten durch das SGB II Lei-stungen gebündelt und Doppelstrukturen abgebaut werden.

Mit der Einführung des SGB II hat sich die Gesamtzahl der Aufstocker reduziert (auf jahresdurchschnittlich 135.791 im Jahre 2006), allerdings liegt der prozentuale Anteil der Arbeitslosengeldbezieherinnen und -bezieher, die aufstockend Leistungen der Grundsicherung beziehen (bei stark wachsender Tendenz), heute höher als vor der Reform der Anteil der Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebezieherinnen und -bezieher, die ergänzend Sozialhilfe bezogen.[165] Mehr als jede zehnte Arbeitslosengeldbezieherin bzw. mehr als jeder zehnte Arbeitslosengeldbezieher erhält ergänzend Leistungen der Grundsicherung.

Bei der Gruppe der Aufstocker kommen neben der verwaltungsaufwendigen Doppelzuständigkeit unterschiedliche Regelungen zur Anwendung (z.B. hinsichtlich der Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten und von Sanktionsregelungen[166]). Bei den aktiven Leistungen ist die SGB II-Einrichtung federführend, für Vermittlung, Beratung und Eingliederungsmaßnahmen zuständig. Soweit der Rechtskreis SGB III berührt wird, erfolgt hier zusätzlich eine Betreuung durch die Agentur (Beratung, Vermittlung, sperrzeitrelevante Integrationsmaßnahmen). Da einige Leistungen aus dem SGB III aber SGB II-Kundinnen und -Kunden nicht zur Verfügung stehen, werden Aufstocker je nach konkreter Förderleistung an die Agentur verwiesen (z.B. Gründungszuschuss, Vermittlungsgutschein, Berufsausbildungsbeihilfe). Die Leistungsgewährung nach dem SGB III ist gegenüber dem SGB II vorrangig (§ 5 Abs. 1 SGB II). Die Kinder von Aufstockern werden ebenfalls mit ihren Eltern im SGB II betreut.

Potenzielle Aufstocker stellen zunächst ihren Antrag auf ALG I und anschließend den Antrag auf ALG II. Bis zur Vorlage des Bescheides zum ALG I wird der Arbeitslose durch die Arbeitsagentur betreut. Wird ALG II bewilligt, erfolgt die Umstellung des Bewerberangebotes (BewA)[167] auf die ARGE bzw. den SGB II-Strang in der gAw. Wo zkT tätig sind, wird der Status im BewA der Agentur von arbeitslos auf arbeitsuchend umgestellt.

Bei Wegfall des ALG II-Anspruchs, aber Fortbestehen des ALG I-Anspruchs, wird das BewA durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ARGE bzw. des SGB II-Stranges in der getrennten Aufgabenwahrnehmung wieder in die Zuständigkeit der Agentur überführt.[168]

Problematisch für die Agenturen ist dort, wo im SGB II zkT tätig sind, die Identifizierung der Aufstocker. Nachdem ein Informationsaustausch zwischen Arbeitsagenturen und SGB II-Einrichtungen bei Aufstockern zunächst freiwillig gewesen ist, wurde er durch das Fortentwicklungsgesetz verpflichtend (§ 9a SGB III und § 18a SGB II). In der IAW-SGB II Organisa-

[165] Auf Basis der geschätzten 270.000 aufstockenden Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher im Jahre 2001 bezogen damals 8,4 % aller Arbeitslosengeld- bzw. –hilfebezieherinnen und -bezieher ergänzend Sozialhilfe. 2005 erhielten 8,5 % aller Arbeitslosengeldbezieherinnen und -bezieher ergänzend Leistungen der Grundsicherung, 2006 bereits 9,4 % und im November 2007 10,8 % (Frauen 10,7 %, Männer 10,9 %) (Daten zu Aufstockern nachrichtlich BA, eigene Berechnungen).

[166] „Aufstocker" werden in dem Rechtskreis sanktioniert, dessen Rechtsfolgenbelehrung sie erhalten haben. In der Zusammenarbeit zwischen Agenturen und ARGEn bzw. gAw ist es möglich, beide Rechtsfolgenbelehrungen in einem Arbeits- oder Maßnahmeangebot zu integrieren.

[167] Die Bewilligung ist in der Kundenhistorie zu vermerken und in VerBIS in den Kundendaten – Leistungen – der Bewerber mit „Aufstocker" zu kennzeichnen.

[168] Die Rechtskreiszuständigkeit muss (taggleich) immer erkennbar sein, da jeder Vermittlungsvorschlag und jedes Einladungsschreiben zu persönlichen Vorsprachen die Rechtsfolgenbelehrung aus den entsprechenden Rechtsquellen enthalten muss.

tionserhebung (Welle 2007) bewerteten nur 36 % der ARGE- und 58 % der zkT-Geschäftsführerinnen und -Geschäftsführer (aber alle gAw) die Bewältigung der Schnittstelle bei Aufstockern als gut oder sehr gut (5er Skala). Die Erhebung an den zehn Standorten der Substichprobe im Winter 2007/2008 zeigte, dass die gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit zu Verbesserungen beim Informationsaustausch von Agenturen mit einigen ARGEn bei Aufstockern geführt hat. Allerdings gibt es weiterhin Agenturen und ARGEn, die über die gemeinsame Einsicht in VerBIS hinaus keinen Austausch vornehmen. In der Zusammenarbeit zwischen Agenturen und zkT bei Aufstockern zeigte sich, dass zwei lediglich Namenslisten austauschen, in einer überhaupt keine Kooperation stattfindet und lediglich bei einer dem verpflichtenden Informationsaustausch nachgekommen wird. Von den zkT wurde insbesondere problematisiert, dass, wenn sie auf Mitarbeiterebene in Einzelfällen Informationen von der Agentur haben wollen, sie den („mühseligen“) Weg über die Servicecenter gehen müssen. Die Agenturen ihrerseits bemängeln, dass die zkT ihren Verpflichtungen zur Auskunft nicht nachkommen und sie bei der Identifizierung von Aufstockern häufig auf Informationen seitens der Arbeitslosen angewiesen sind.

3.4.6 Zwischenfazit

Obwohl etwa 800.000 Personen im Jahre 2007 aus dem Leistungsbezug ALG I in das System der Grundsicherung übergingen, erfolgt zwischen den Fachkräften der Agenturen und der SGB II-Einrichtungen in der Regel kein systematischer Informationsaustausch über diese Personen. Insbesondere die befragten Führungskräfte der Regionaldirektionen charakterisieren das Übergangs- und Übergabemanagement als einen der defizitärsten Bereiche. Gemildert wird die Problematik dort, wo ARGEn und gAw tätig sind, da hier den Fachkräften zumindest die Informationen über die „Übergänger“ vorliegen, die in der gemeinsam genutzten Vermittlungssoftware VerBIS hinterlegt sind.

Auch bei der Planung und Besetzung von Eingliederungsmaßnahmen gibt es nur in Einzelfällen eine Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und SGB II-Einrichtungen.

Bei der Gruppe der Aufstocker kommen neben der verwaltungsaufwendigen Doppelzuständigkeit unterschiedliche Regelungen zur Anwendung (z.B. hinsichtlich der Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten und von Sanktionsregelungen). Die Erhebung an den zehn Standorten der Substichprobe im Winter 2007/2008 zeigte, dass die mit dem FEG eingeführte gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit in der Praxis bislang unzureichend umgesetzt wird.

3.5 Die gemeinsame Einigungsstelle

Für den letzten Aspekt in diesem Kapitel, die Rolle der „Gemeinsamen Einigungsstelle“ nach § 45 SGB II, stehen folgende Fragestellungen im Zentrum:

- Wie sieht das Verfahren der Feststellung von Erwerbsfähigkeit in den drei Formen der Aufgabenwahrnehmung aus?
- In welchen Fällen und mit welcher Häufigkeit kommt es zur Einschaltung der Einigungsstellen? Unterscheiden sich hierbei die drei Formen der Aufgabenwahrnehmung?
- Welche Konsequenzen hat die gesetzlich definierte Definition der Erwerbsfähigkeit?

Die Leistungen der Grundsicherung des SGB II können nur Personen gewährt werden, die erwerbsfähig im Sinne des § 8 SGB II sind, d.h. unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können. Personen, die bedürftig, aber im Sinne des § 8 nicht erwerbsfähig sind, erhalten Sozialhilfe nach

dem SGB XII. Zuständig für die Feststellung, ob die Arbeitsuchenden erwerbsfähig sind, ist nach § 44a SGB II die Agentur für Arbeit. Da die Arbeitsgemeinschaft nach § 44b Abs. 3 Satz 1 SGB II die Aufgaben der Agentur für Arbeit wahrnimmt, trifft sie diese Feststellung für die Arbeitsagentur. Die ARGE handelt zugleich auch für den kommunalen Träger, sofern dieser ihr die Wahrnehmung der Aufgaben überträgt (§ 44b Abs. 3 Satz 2 SGB II); eine gespaltene Zuständigkeit besteht dann nicht. Ist ein kommunaler Träger gemäß § 6a SGB II zugelassen, hat er die Feststellung zu treffen (§ 6b Abs. 1 Satz 2 SGB II) (vgl. Blüggel 2005: 380).

Im Fall fehlender Erwerbsfähigkeit können auch Leistungsansprüche gegen andere Träger bestehen, insbesondere gegen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung. Hier ist vor allem an Ansprüche auf Renten wegen voller Erwerbsminderung zu denken (§ 43 Abs. 2 SGB VI). Es existieren also Interessenkonflikte zwischen den Arbeitsagenturen, ARGEn bzw. zkT auf der einen und Sozialhilfeträgern sowie gegebenenfalls Rentenversicherungsträgern auf der anderen Seite.

Bei Konfliktfällen zwischen den Trägern des SGB II oder bei Streitigkeiten über die Erwerbsfähigkeit mit einem Leistungsträger, der bei voller Erwerbsminderung zuständig wäre, entscheidet eine einzurichtende „Gemeinsame Einigungsstelle“ (§ 45 SGB II). Diese soll sich aus jeweils einer Vertreterin bzw. einem Vertreter der Agentur für Arbeit und des Trägers der anderen Leistung sowie einer bzw. einem von beiden benannten Vorsitzenden zusammensetzen. Mit dem Fortentwicklungsgesetz wurde auch den Krankenkassen die Möglichkeit gegeben, bei Zweifeln an der Erwerbsfähigkeit der Betroffenen die gemeinsame Einigungsstelle anzurufen. Die Neufassung berücksichtigt damit, dass von den finanziellen Folgen eines rechtswidrigen Bezugs von ALG II aufgrund fehlender Erwerbsfähigkeit auch die Krankenkassen betroffen sind.

In der Startphase des SGB II wurde davon ausgegangen, dass der Frage der Erwerbsfähigkeit eine Schlüsselrolle bei der Vermeidung von Drehtüreffekten und Verschiebebahnhöfen zukommen könnte. Daher wurde dem Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit und der Einigungsstelle anfangs eine hohe Bedeutung zugemessen. Obwohl die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der SGB II-Einrichtungen 37 % der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen für auf absehbare Zeit (ca. drei Jahre) nicht vermittelbar halten, stellte sich nur bei 2,7 % im Betreuungsprozess heraus, dass eine Erwerbsfähigkeit nicht gegeben war. Davon wiederum wurden 65 % ins SGB XII überführt (vgl. Übersicht C.3.5-1). Insgesamt sind vergleichsweise wenige Personen (ca. 3 %) als nicht erwerbsfähig im Sinne des § 8 SGB II eingestuft worden.

Übersicht C.3.5-1: Erwerbsfähigkeit von Hilfebedürftigen

Gesamt	ARGEn	zkT	gAw
Anteil der eHb in %, der von den Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern der SGB II-Standorte auf absehbare Zeit als nicht vermittelbar eingeschätzt wurde (Mittelwerte):			
37	37	37	33
Davon der Anteil in %, bei dem sich im Betreuungsprozess herausstellte, dass eine Erwerbsfähigkeit nicht gegeben war (Mittelwerte):			
2,7	2,7	2,3	3,2
Davon der Anteil in %, der ins SGB XII überführt wurde (Mittelwerte):			
65	64	73	60

Quelle: IAW-SGB II Organisationserhebung 2007.

Die gesetzliche Definition der Erwerbsfähigkeit erhöht die Bestände der SGB II-Einrichtungen. Sie sind dadurch auch für Personen zuständig, die nach Ansicht vieler Fach- und Führungskräfte lediglich gesetzlich erwerbsfähig sind:

„Wir hatten viele Fälle, wo zwar die Erwerbsfähigkeit festgestellt wurde, aber nicht auf diesem allgemeinen Arbeitsmarkt, nicht in dieser Welt." (Mitarbeiter/in zkT)

Als Konsequenz nahmen einige SGB II-Einrichtungen der Substichprobe daher (in etwa analog zum Umgang der Arbeitsagenturen mit Betreuungskunden; vgl. dazu ausführlich Schütz/ Oschmiansky 2006) einen Teil ihrer Klientel aus dem Aktivierungsprozess heraus, um Ressourcen zu sparen:

„Der Vermittler kann mittels der Fachdienste die Erwerbsfähigkeit prüfen lassen, wenn er Zweifel hat. 10 % seiner Fälle kann er dann dem Sachbearbeiter überstellen. Nach einem Jahr gucken wir uns den Fall dann noch mal an". (Mitarbeiter/in ARGE)

Auf der anderen Seite hat eine voreilige Diagnose von fehlender Erwerbsfähigkeit den Ausschluss der Förderpalette des SGB II für die Betroffenen zur Folge.

Festzuhalten bleibt aber, dass der Einigungsstelle bei der Frage der Feststellung der Erwerbsfähigkeit nur eine untergeordnete Rolle zukommt. Im gesamten Jahr 2006 hatten fast zwei Drittel der SGB II-Einrichtungen nicht ein einziges Mal die Einigungsstelle eingeschaltet. Bei den gAw und den ARGEn ist zumindest die Einrichtung der Einigungsstellen zwar zögerlich, aber letztlich doch fast flächendeckend erfolgt (89 bzw. 90 %; IAW-SGB II Organisationserhebung 2007). Vorsitzende der Einigungsstellen sind überwiegend pensionierte Richter, aber auch beispielsweise Ärzte oder Leiter des medizinischen Dienstes der Krankenkassen. Dagegen sehen viele zkT nicht die Notwendigkeit der Einrichtung einer Einigungsstelle, obwohl sie gesetzlich vorgeschrieben ist und das BMAS beim Erfahrungsaustausch mit den zkT am 6. Dezember 2006 nochmals auf die gesetzliche Vorgabe zur Einrichtung einer Einigungsstelle hingewiesen hat. Die IAW-SGB II Organisationserhebung 2007 hatte ergeben, dass 62 % der zkT bis Ende 2006 noch keine Einigungsstelle eingerichtet hatten. Auch Anfang 2008 hatten einige zkT (so auch zwei der vier zkT der Substichprobe, Welle 2007/2008) noch keine Einigungsstelle eingerichtet.

Die Bedeutung des Einigungsstellenverfahrens könnte allerdings dann zunehmen, wenn die Grundsicherungsstellen aufgrund sinkender Fallzahlen damit beginnen, sich intensiver mit

dem arbeitsmarktfernsten Klientel zu beschäftigen, da vor allem bei diesem Klientel die Klärung der Erwerbsfähigkeit virulent ist.

3.5.1 Zwischenfazit

In der Startphase des SGB II wurde davon ausgegangen, dass der Frage der Erwerbsfähigkeit eine Schlüsselrolle bei der Vermeidung von Drehtüreffekten und Verschiebebahnhöfen zukommen könnte. Daher wurde dem Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit und der Einigungsstelle anfangs eine hohe Bedeutung zugemessen. Relativ schnell zeigte sich aber, dass nicht zuletzt aufgrund der gesetzlichen Definition der Erwerbsfähigkeit nur sehr wenige Hilfebedürftige (ca. 3 %) als nicht erwerbsfähig eingestuft wurden. Nur kurzzeitig stand diese Problematik im Mittelpunkt des politischen Interesses, nachdem bekannt geworden war, dass selbst Schwerstkranke als erwerbsfähig im Sinne des SGB II eingestuft worden waren.

Bei den getrennten Aufgabenwahrnehmungen und bei den ARGEn ist die Einrichtung der Einigungsstellen zwar zögerlich, aber letztlich doch fast flächendeckend erfolgt. Dagegen sehen viele zkT nicht die Notwendigkeit der Einrichtung einer Einigungsstelle, obwohl sie gesetzlich vorgeschrieben ist.

Bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung werden die Einigungsstellen nur selten einberufen. Bei knapp zwei Drittel der SGB II-Einrichtungen gab es im gesamten Jahr 2006 nicht einen einzigen Fall für die Einigungsstelle.

Dennoch bleiben sowohl die Frage der Feststellung der Erwerbsfähigkeit als auch die Definition der Erwerbsfähigkeit durchaus problematisch. Da oft auch in Zweifelsfällen Erwerbsfähigkeit unterstellt wird, sind die SGB II-Einrichtungen auch für Personen zuständig, die im Grunde nicht in den Arbeitsmarkt integrierbar sind.

4 Integrationsleistungen und Maßnahmeeinsatz

4.1 Vergleichende Analyse zur Kundensegmentierung und zu Integrationsstrategien

4.1.1 Fragestellungen und Datenbasis

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen Erfahrungen und Einschätzungen der Fachkräfte in den SGB II-Einrichtungen. Dabei wird zunächst betrachtet, welche Fachkräfte – unterschieden nach ihren Funktionsbezeichnungen – in den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung für die Betreuung unterschiedlicher Kundengruppen zuständig sind und wie die Fachkräfte das in ihrer SGB II-Einrichtung verwendete Kundensegmentierungskonzept bewerten. Als wichtige Aspekte der Integrationsstrategien werden Funktion und Umgang mit der Eingliederungsvereinbarung, Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen, Häufigkeit des Einsatzes und Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen zur Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Ziele, die mit dem Einsatz von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandvariante verfolgt werden, sowie die Verfügbarkeit von flankierenden Leistungen (§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II) jeweils aus der Sicht der operativ tätigen Fachkräfte in den SGB II-Einrichtungen dargestellt.

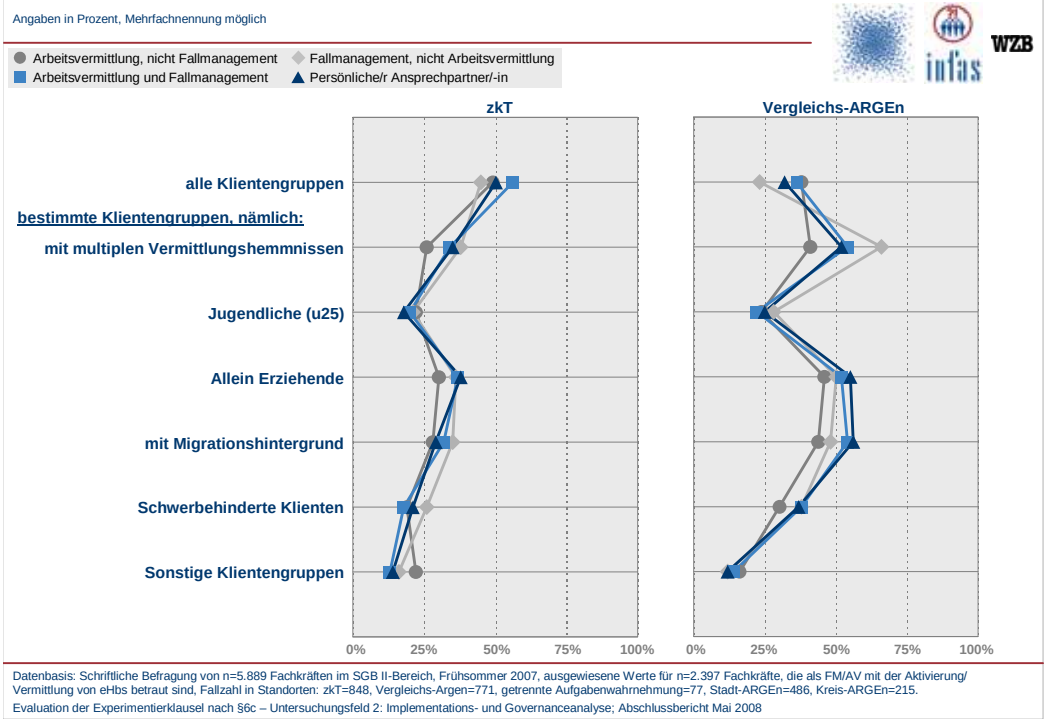
Datenbasis der nachfolgenden Darstellungen ist eine im Frühsommer 2007 durchgeführte schriftliche Befragung von insgesamt 5.889 Fachkräften in 154 SGB II-Einrichtungen. Darüber hinaus werden Ergebnisse aus 154 Gruppendiskussionen mit operativen Fachkräften der SGB II-Einrichtungen aus der zweiten Erhebungswelle des Untersuchungsfeldes zugrunde gelegt. Außerdem wurde auf Angaben aus der ersten Erhebungswelle der Experteninterviews zurückgegriffen, angereichert durch Ergebnisse der zweiten und dritten Welle der IAW-SGB II Organisationserhebung von Untersuchungsfeld 1.[169]

4.1.2 Kundensegmentierung

Die Fachkräfte des Bereichs Integration und Vermittlung wurden gebeten anzugeben, welche Klientengruppen sie persönlich betreuen. In den Ergebnissen spiegelt sich der Organisationsaufbau der SGB II-Einrichtungen deutlich wieder. Die Angaben unterscheiden sich deutlich zwischen den zugelassenen kommunalen Trägern und den ARGEn/gAw. Bei den zkT – wo häufiger als in den übrigen Einrichtungen ein generalisierter Fallmanagement-Ansatz praktiziert wird (vgl. Abschnitt C.2.1.3.5) – gab jeweils der größte Teil der befragten Fachkräfte in Aktivierung und Vermittlung an, für die Betreuung aller Kundengruppen zustän-dig zu sein. Das gilt unabhängig von der jeweiligen Funktionsbezeichnung (je nach Funktion 45 Prozent bis 56 Prozent der befragten Fallmanagerinnen und Fallmanager). In den ARGEn und getrennten Aufgabenwahrnehmungen betreuen die Fallmanagerinnen und Fallmanager dagegen häufig speziell Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen (vgl. Abschnitt C.2.1.3.5). Ähnliches gilt - wenn auch für die Stadt-ARGEn weniger ausgeprägt - für die Persönlichen Ansprechpartnerinnen und -partner (pAp). Die Spezialisierung auf Kundinnen und Kunden mit mehreren Vermittlungshemmnissen ist bei denjenigen Fallmanagerinnen und Fallmanagern besonders ausgeprägt, die nicht auch die Funktion der Arbeitsvermittlung ausüben (je nach Art der Aufgabenwahrnehmung von 65 Prozent bis 75 Prozent dieser Fachkräfte genannt).

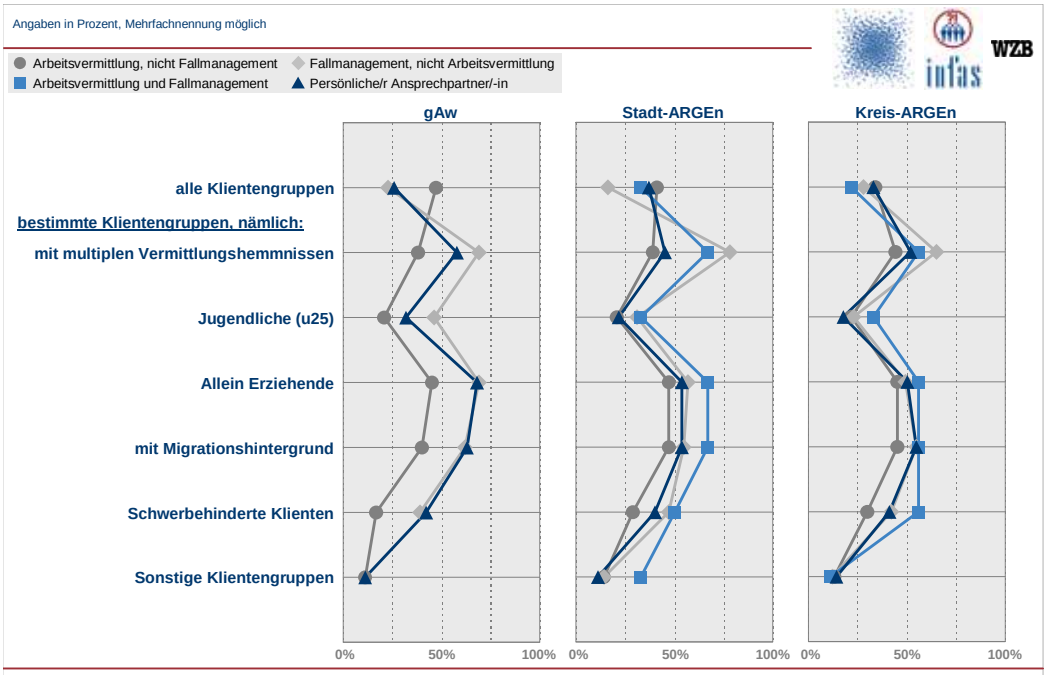
[169] Aus der 2. Welle der IAW-SGB II-Organisationserhebung liegen lediglich für 153 der 154 Standorte in der Stichprobe Angaben vor.

Abbildung C.4.1-1: Klientengruppen von Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, pAp bei zugelassenen kommunalen Trägern und Vergleichs-ARGEn



Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.397 Fachkräfte, die als FM/AV mit der Aktivierung/ Vermittlung von eHbs betraut sind, Fallzahl in Standorten: zkT=848, Vergleichs-Argen=771, getrennte Aufgabenwahrnehmung=77, Stadt-ARGEn=486, Kreis-ARGEn=215.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Abbildung C.4.1-2: Klientengruppen von Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, pAp bei getrennten Aufgabenwahrnehmungen, Stadt- und Kreis-ARGen



Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.397 Fachkräfte, die als FM/AV mit der Aktivierung/ Vermittlung von eHbs betraut sind, Fallzahl in Standorten: zkT=848, Vergleichs-Argen=771, getrennte Aufgabenwahrnehmung=77, Stadt-ARGEn=486, Kreis-ARGEn=215.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Die stärkere Spezialisierung der Fachkräfte in den ARGEn und gAw zeigt sich auch daran, dass diese Fachkräfte jeweils deutlich häufiger angaben, für die Betreuung von Alleinerziehenden, Personen mit Migrationshintergrund oder schwerbehinderten Kundinnen und Kunden, aber nicht gleichzeitig für alle Klientengruppen zuständig zu sein. An diesen Zuständigkeitsregeln kristallisiert sich deutlich das Konzept der funktionalen Spezialisierung in den ARGEn.

Bezüglich der Betreuung von Jugendlichen gibt es sowohl zwischen den Fachkräften mit unterschiedlicher Funktionsbezeichnung als auch zwischen zkT und den Vergleichs-ARGEn keine großen Unterschiede. So war jeweils ein (gutes) Fünftel der befragten Fachkräfte aus Fallmanagement und Arbeitsvermittlung – ausschließlich oder neben anderen Zuständigkeiten – mit der Betreuung dieser Klientengruppe betraut. Vermutlich bedingt durch die Größe der Einrichtung waren bei den übrigen Formen der Aufgabenwahrnehmung (Stadt-ARGEn, Kreis-ARGEn, gAw) diese Anteile unter den Fallmanagerinnen und Fallmanagern häufig etwas größer.

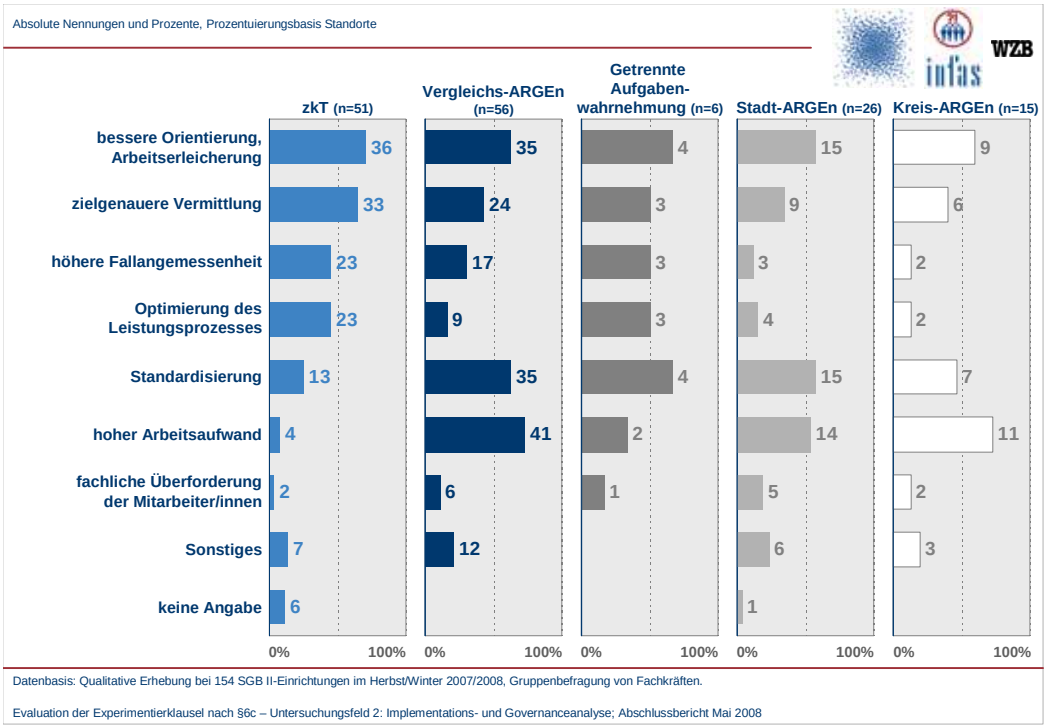
Aus der Tradition der Hilfe zur Arbeit (HzA) gab es in der HzA-Software von Kommunen bereits seit geraumer Zeit Kundensegmentierungen, die die Arbeitsmarktnähe und den Handlungsbedarf zum Ausdruck brachten. Diese Tradition wurde im SGB II bei den meisten kommunalen Vermittlungssoftwarepaketen fortgesetzt (vgl. Abschnitt C.1.4). In den ARGEn wurde in der Regel die Vermittlungssoftware der Agentur eingesetzt. Bereits unter der Software BewA-CoArb und später in VerBIS wurde das Ergebnis des Kundenprofilings auch als Kundensegmentierung hinterlegt. Mit der flächendeckenden Einführung einer eigenen SGB II-Kundendifferenzierung werden die Kundinnen und Kunden der ARGEn und gAw nun anhand von Betreuungsstufen klassifiziert. Die Stufe gibt Auskunft über die vom pAp diagnostizierte Nähe bzw. Ferne zum Arbeitsmarkt.

Eine Einteilung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach ihrer Arbeitsmarktnähe wird von der überwiegenden Mehrheit der SGB II-Einrichtungen durchgeführt. Die jüngste IAW-SGB II Organisationserhebung vom Frühjahr 2008 und die zweite Welle der Implementationsanalyse vom Herbst/Winter 2007/2008 belegen, dass die ARGEn und die gAw dazu ausnahmslos das Betreuungsstufenkonzept der Bundesagentur für Arbeit für den SGB II-Bereich verwenden.[170] Unter den zkT wenden nur sechs Standorte kein Kundensegmentierungskonzept an, sieben haben das BA-Kundensegmentierungsmodell für das SGB III für ihren Kundenkreis übernommen, weitere zwölf verwenden die in der genutzten Integrationssoftware implementierte Kundeneinstufung. Gut die Hälfte der zkT verwendet andere Konzepte zur Einteilung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Im Rahmen der Gruppengespräche vor Ort wurden die Fachkräfte um eine Bewertung des in ihrer Einrichtung verwendeten Kundensegmentierungskonzeptes gebeten. Die Fachkräfte der zkT gaben vor allem an, dass die verwendete Kundensegmentierung zu einer besseren Orientierung und Arbeitserleichterung führe, eine zielgenauere Vermittlung ermögliche und zu einer Optimierung des Leistungsprozesses geführt habe. Als Verbesserungen wurden dargelegt: Erleichterungen bei der Maßnahmeplanung und -besetzung sowie auf der Kundeneinteilung fußende Spezialisierung bei der Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Ein weiterer Vorteil, der von den Fachkräften der zkT häufig erwähnt wurde, ist die Erleichterung von Stellensuchläufen.

[170] In der IAW-SGB II Organisationsuntersuchung 2008 (Welle 3) gab eine gAw an, eine andere Einteilung zu verwenden. Nach den Erkenntnissen der Implementationsanalyse wurde im Herbst/Winter 2007/2008 jedoch auch an diesem Standort das Betreuungsstufenkonzept eingesetzt.

Abbildung C.4.1-3: Bewertung des jeweils angewendeten Kunden-segmentierungskonzepts



Die Fachkräfte in den ARGEn, die alle mit dem Betreuungsstufenkonzept arbeiten, bewerteten dieses Modell kritischer. Positiv sehen auch sie insbesondere die damit verbundene bessere Orientierung und Arbeitserleichterung. Es werden aber – insbesondere in den Vergleichs-ARGEn – der hohe Arbeitsaufwand und die mit dem Konzept zusammenhängende Standardisierung als einschränkend empfunden. An den Standorten mit gAw ist das Bild ausgeglichener, allerdings wurde dort seltener als in den ARGEn auf einen hohen Arbeitsaufwand hingewiesen. In den ungestützten Ausführungen im Gespräch kam zum Ausdruck, dass zunächst vor allem die Umstellung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf das neue System der Betreuungsstufen – die an den einzelnen Standorten unterschiedlich weit zurück liegt[171] – für die Fachkräfte in den ARGEn mit erhöhtem Aufwand verbunden war. Aber auch das Verfahren zur Ermittlung und Änderung der Betreuungsstufe wurde in den Gesprächen häufig als kompliziert und zeitaufwändig beschrieben. Positiv hervorgehoben wurden in den ARGEn allerdings häufig die Möglichkeit der Dokumentation von Integrationsfortschritten und die bessere Durchführbarkeit von Suchläufen für die Stellen- und Maßnahmebesetzung.

4.1.3 Integrationsstrategien

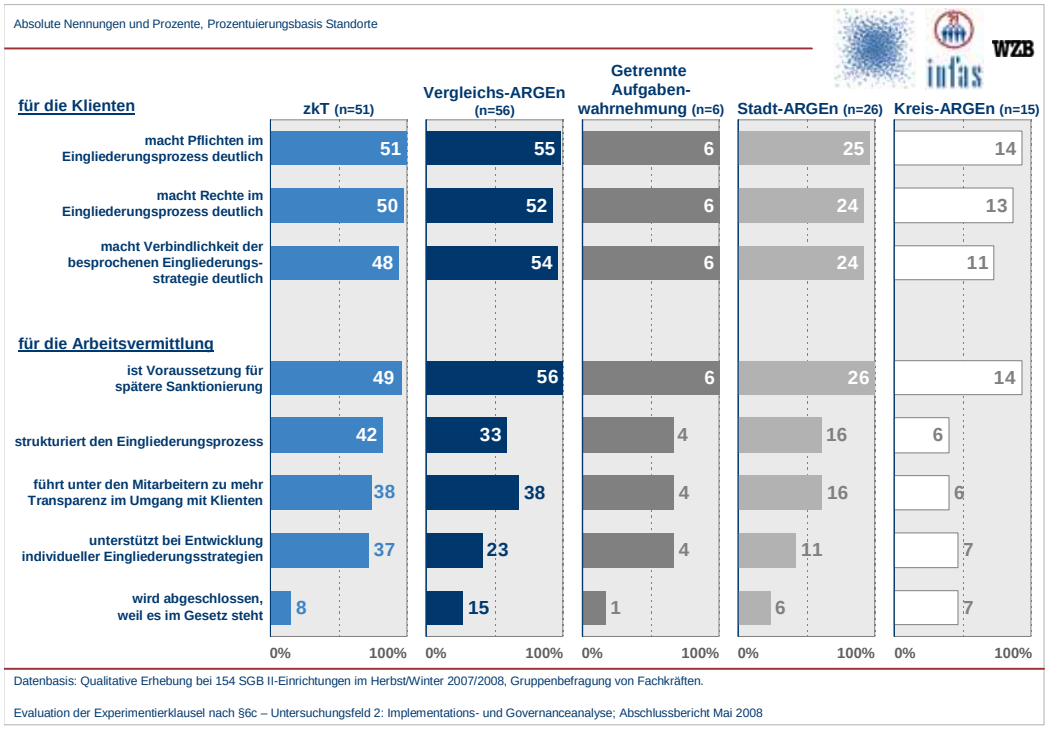
Das SGB II sieht vor, dass die Leistungen zur Eingliederung, die die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen von den SGB II-Einrichtungen erhalten, aber auch die Bemühungen, die sie im Integrationsprozess selbst erbringen müssen, in Form einer Eingliederungsvereinbarung verbindlich festgehalten werden (vgl. § 15 SGB II). Im Rahmen der zweiten Welle der Implementationsanalyse wurden Fachkräfte in Gruppengesprächen listengestützt zunächst nach

[171] Laut Angaben aus der 3. Welle der IAW-SGB II-Organisationserhebung variierte der Einführungstermin der Betreuungsstufen in den ARGEn der Standortstichprobe zwischen März 2006 und Oktober 2007.

der Funktion der Eingliederungsvereinbarung gefragt. Übereinstimmend wurden – unabhängig von der Art der Aufgabenwahrnehmung – drei Funktionen für die Kundinnen und Kunden betont: die Vereinbarungen sollen den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ihre Rechte und Pflichten, und auch die Verbindlichkeit der besprochenen Eingliederungsstrategie verdeutlichen.

Im Hinblick auf die Fallbetreuung und Arbeitsvermittlung stellten die Fachkräfte in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung vor allem die rechtliche Funktion der Eingliederungsvereinbarung in den Vordergrund. Die Eingliederungsvereinbarung (EGV) wird als Voraussetzung für eine spätere Sanktionierung gesehen. Im direkten Vergleich der zkT und Vergleichs-ARGEn sind bei dieser Einschätzung nur geringe Unterschiede zu beobachten. Die Fachkräfte der zkT betonten etwas stärker die strukturierende Funktion der EGV im Eingliederungsprozess, während von den Fachkräften der Vergleichs-ARGEn die Transparenz im Umgang mit den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen stärker pointiert wurde.

Abbildung C.4.1-4: Funktionen der Eingliederungsvereinbarung



Der größte Unterschied zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zkT und der Vergleichs-ARGEn zeigt sich jedoch hinsichtlich der Entwicklung einer individuellen Eingliederungsstrategie. Von den Fachkräften der zkT wurde diese Funktion der Eingliederungsvereinbarung deutlich häufiger benannt als in den Vergleichs-ARGEn. Möglicherweise kommt hier die längere Erfahrung der kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Sozialhilfe mit der Steuerung der Betreuung durch Hilfepläne zum Tragen. In der Arbeitsverwaltung wurde der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen erst mit dem Anfang 2002 in Kraft getretenen JobAQTIV-Gesetz in das Arbeitsförderungsrecht aufgenommen und hat eine entsprechend jüngere Geschichte.

In seinem Bericht aus dem Jahr 2006 bemängelt der Bundesrechnungshof die Praxis der SGB II-Einrichtungen im Umgang mit dem Abschluss der Eingliederungsvereinbarungen. So sei entgegen der gesetzlichen Verpflichtung nur in etwa der Hälfte der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle eine Eingliederungsvereinbarung (EGV) geschlossen worden (vgl.

Bundesrechnungshof 2006a: 11). Im Rahmen der schriftlichen Fachkräftebefragung haben wir deshalb die befragten Fachkräfte gebeten zu schätzen, wie hoch der Anteil abgeschlossener EGV bei ihren betreuten Kundinnen und Kunden ist. Im Frühsommer 2007 lag dieser Anteil nach Schätzung der Fachkräfte bei den Erwachsenen (Ü 25) je nach Form der Aufgabenwahrnehmung durchschnittlich bei gut drei Fünftel bis fast drei Viertel. Am niedrigsten waren die Angaben der Fachkräfte aus den Kreis-ARGEn, am höchsten an Standorten mit gAw. Die Angaben der Fachkräfte der zkT und der Vergleichs-ARGEn unterschieden sich hier kaum.

Übersicht C.4.1-1: Anteil Klienten mit Eingliederungsvereinbarung – Einschätzung der Fachkräfte

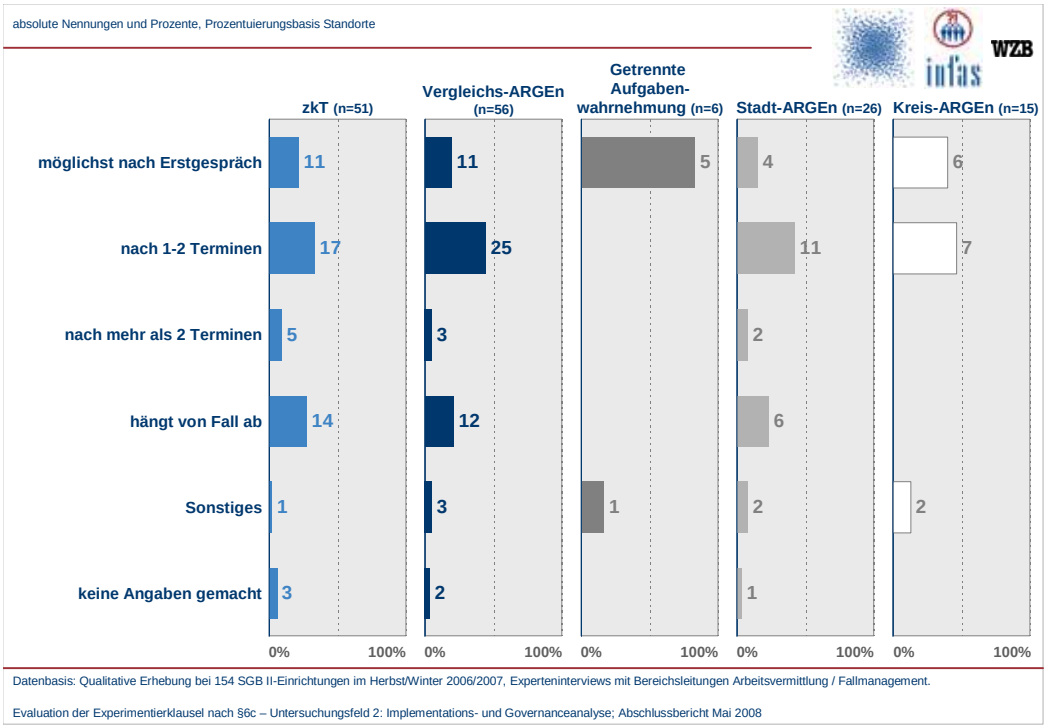
	zkT	Vergleichs ARGEn	gAw	Stadt-ARGEn	Kreis-ARGEn
Erwachsene (Ü 25)	69%	71%	74%	66%	62%
Anzahl Befragte	603	530	52	323	155
Jugendliche (U 25)	66%	62%	67%	59%	55%
Anzahl Befragte	*434*	*306*	*28*	*158*	*76*

Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.397 Fachkräfte, die als FM/AV mit der Aktivierung/Vermittlung von eHb betraut sind, durchschnittliche Werte.

Nach Einschätzung der Fachkräfte lag der Anteil von Klientinnen und Klienten mit Eingliederungsvereinbarung bei Jugendlichen (U 25) unter dem der Erwachsenen. Dies trifft auf alle Formen der Aufgabenwahrnehmung zu. Den höchsten Anteil mit Eingliederungsvereinbarung wiesen auch hier die gAw (im Durchschnitt 67 Prozent) sowie die zkT (durchschnittlich 66 Prozent) auf. Bei den Vergleichs-ARGEn lag der Anteil der abgeschlossenen Vereinbarungen nach Schätzung der Fachkräfte bei durchschnittlich 62 Prozent.[172]

[172] Nach den Ergebnissen der IAW-SGB II Organisationserhebungen 2007 (Welle 2) liegen die Einschätzungen der Geschäftsführungen und Amtsleitungen, insbesondere hinsichtlich der Situation bei Jugendlichen, deutlich höher als die der Fachkräfte (zwischen 69 Prozent bei Stadt-ARGEn und 82 Prozent bei gAw).

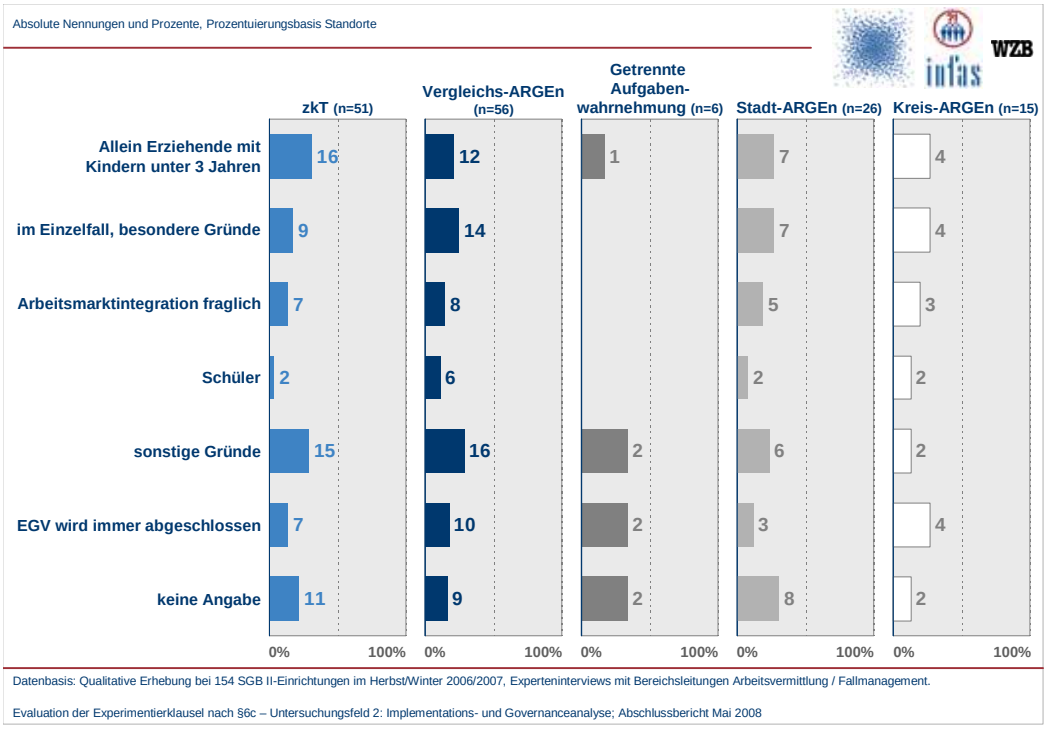
Abbildung C.4.1-5: Zeitpunkt des Abschlusses einer Eingliederungs-vereinbarung (Herbst/Winter 2006/2007)



Deutlich wird, dass bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung nicht für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Eingliederungsvereinbarung vorlag. Zwei mögliche Gründe hierfür wurden bereits in der ersten Erhebungswelle in den Gesprächen mit Leitungen der Bereiche Fallmanagement und/oder Arbeitsvermittlung näher beleuchtet. So hatten erwerbsfähige Hilfebedürftige teilweise deshalb noch keine Eingliederungsvereinbarung, weil diese nicht immer im Erstgespräch abgeschlossen wurde. Über den richtigen Zeitpunkt für den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung gibt es seit langem eine Fachdiskussion. Wie unterschiedlich dies gehandhabt wird, zeigen die Antworten der Bereichsleitungen Arbeitsvermittlung/ Fallmanagement. Am eindeutigsten war das Ergebnis bei den gAw. Dort erfolgte in fünf von sechs Standorten der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung möglichst bereits im Erstgespräch. Bei den anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung ist das Bild differenzierter. Häufig wurde die Vereinbarung erst nach ein bis zwei Terminen geschlossen oder war – insbesondere bei zkT und Vergleichs-ARGEn – abhängig von der Fallkonstellation.

Der zweite Grund für Fälle ohne Eingliederungsvereinbarung hängt mit der Zugehörigkeit zu bestimmten Klientengruppen zusammen, für die der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung aus Sicht der Einrichtungen fachlich wenig Sinn macht. Dies waren beispielsweise Mütter mit Kindern unter drei Jahren, Schülerinnen und Schüler oder Personen, bei denen die Möglichkeit der Eingliederung in den Arbeitsmarkt (zunächst) fraglich ist. Darüber hinaus wird bei zkT und ARGEn teilweise aufgrund besonderer Gründe im Einzelfall auf den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen verzichtet.

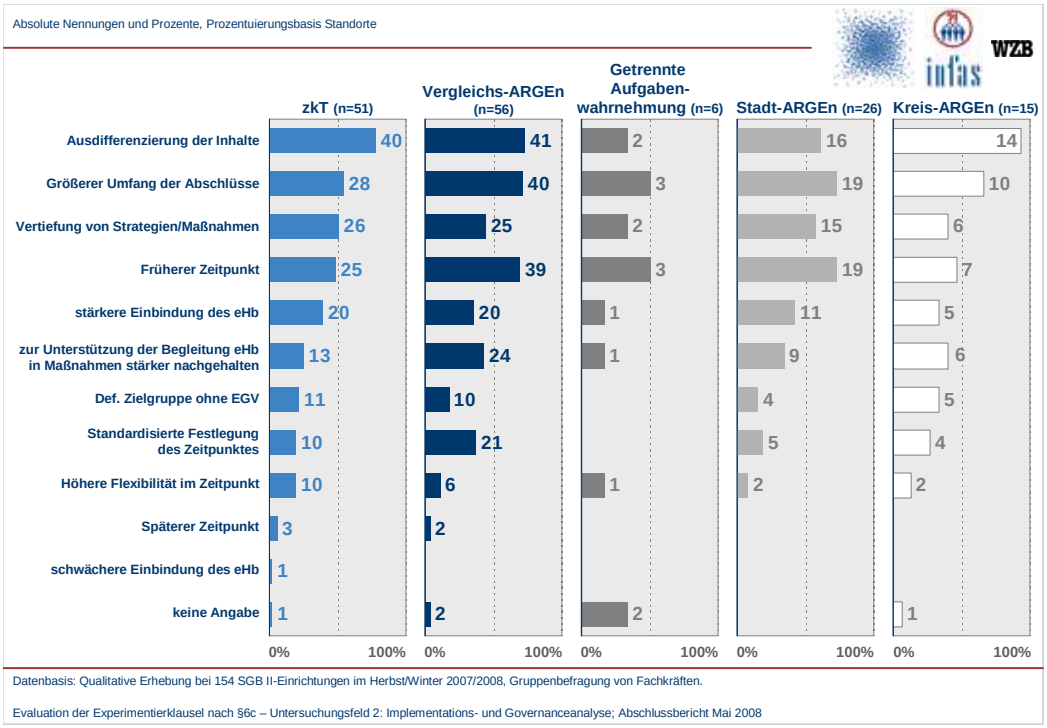
Abbildung C.4.1-6: Klientengruppen ohne Eingliederungsvereinbarung (Herbst/Winter 2006/2007)



Im Rahmen der zweiten Erhebungswelle wurden Fachkräfte in Gruppengesprächen anhand einer Auswahlliste nach möglichen Änderungen im Umgang mit der Eingliederungsvereinbarung seit Herbst/Winter 2006/2007 – also etwa im Verlauf eines Jahres – befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich nach Einschätzung der Fachkräfte in so gut wie allen Einrichtungen der Umgang mit der Eingliederungsvereinbarung verändert hat. So wird heute bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung die Eingliederungsvereinbarung zu einem früheren Zeitpunkt und in größeren Umfang als ein Jahr zuvor abgeschlossen. Besonders ausgeprägt wird diese Veränderung von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Vergleichs- und der Stadt-ARGEn berichtet. In den ARGEn - insbesondere den Vergleichs-ARGEn – erfolgt offenbar inzwischen eher eine standardisierte Festlegung des Abschlusszeitpunktes, während sich bei den zkT die Standardisierung der Festlegung und eine Flexibilisierung des Abschlusszeitpunktes die Waage hielten. Aber auch qualitativ hat sich aus Sicht der Fachkräfte der Umgang mit der Eingliederungsvereinbarung im Vergleich zum Vorjahr verändert. So werden nach Bekunden der befragten Fachkräfte die Inhalte häufig stärker ausdifferenziert und die eingeschlagenen Strategien und Maßnahmen vertieft dargestellt.

Wiederholt wiesen bei der letzten Erhebung im Herbst/Winter 2007/2008 die Leitungskräfte auf den Einfluss der Prüfergebnisse des Bundesrechnungshofes (BRH) hin. Die Kritik des BRH hinsichtlich des Umgangs mit Eingliederungsvereinbarungen hat offensichtlich bei allen Trägern zu einer Neuausrichtung geführt. Speziell bei den ARGEn und gAw hat die überarbeitete BA-Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung vom März 2006 Spuren hinterlassen.

Abbildung C.4.1-7: Änderung im Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen seit Herbst/Winter 2006/2007



Im Rahmen der Gruppendiskussionen mit operativen Fachkräften aus dem Integrations- und Vermittlungsbereich wurden auch Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen besprochen. Die Fachkräfte aller Formen der Aufgabenwahrnehmung zeigten sich weitgehend darin einig, dass insbesondere die Verbesserung der Qualifikationen, die Einschaltung von Beratungsstellen (Sucht-, Schuldner-, psychosoziale Beratung), Maßnahmen zur Förderung des Arbeits- und Sozialverhaltens, Integrationskurse für Personen mit Migrationshintergrund sowie die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung von Vermittlungshemmnissen leisten können (vgl. Abb. C.4.1-8).

Weniger bedeutsam für die breite Masse der Kundinnen und Kunden sind nach Bekunden der Fachkräfte spezielle Maßnahmen wie z.B. Förderungen zum Erwerb eines Führerscheins. Diese Maßnahme muss vom Einzelfall abhängig gemacht werden. So sei eine Förderung sinnvoll, wenn der Führerscheinerwerb für die Arbeitsaufnahme z.B. in einem Flächenkreis erforderlich oder der Erfolg einer Stellenvermittlung an den Erwerb eines speziellen Führerscheins (z.B. LKW) gebunden ist. In dieser Auffassung gibt es kaum Unterschiede zwischen den Fachkräften der verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Im Rahmen der schriftlichen Fachkräftebefragung wurde darüber hinaus gefragt, welche Aktivierungsstrategien die Fachkräfte einsetzen und welche sie als wirkungsvoll einschätzen. Das Muster des Einsatzes von Maßnahmen zur Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen unterscheidet sich nach den Selbstauskünften der Fachkräfte zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung nicht. Die Fachkräfte der zkT gaben bei allen erfragten Aktivitäten etwas seltener die Extremkategorie „häufig“ an, im Großen und Ganzen unterscheiden sich ihre Angaben jedoch nicht von denen der Kolleginnen und Kollegen aus den ARGEn (vgl. Abb. C.4.1-9).

Abbildung C.4.1-8: Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen

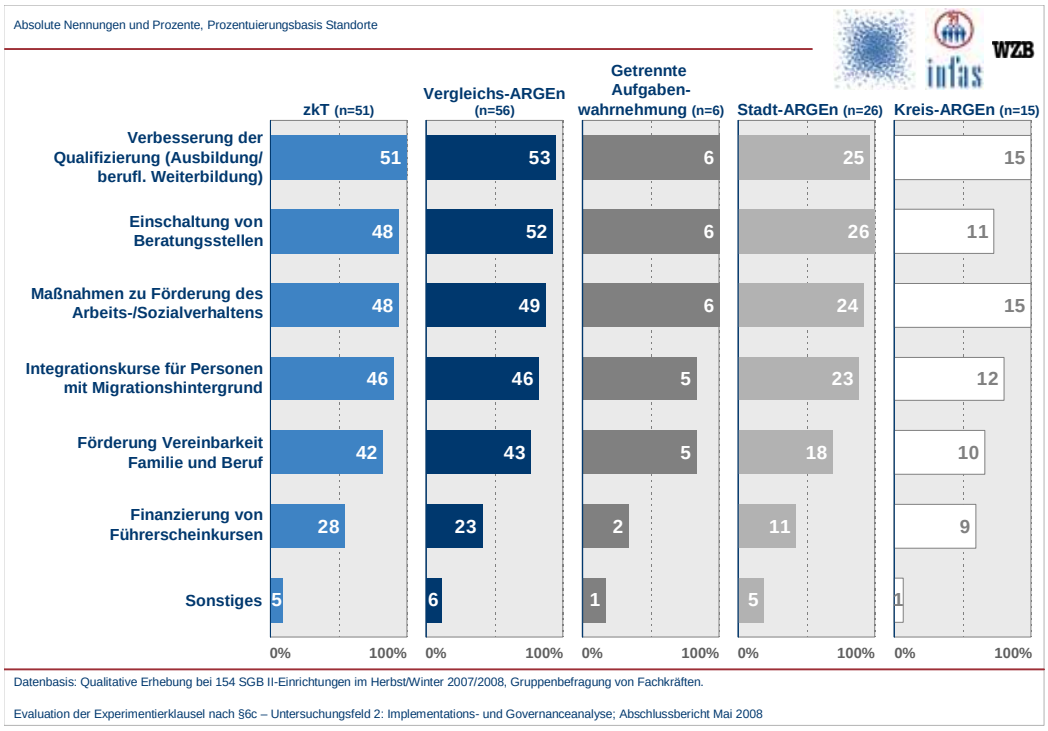
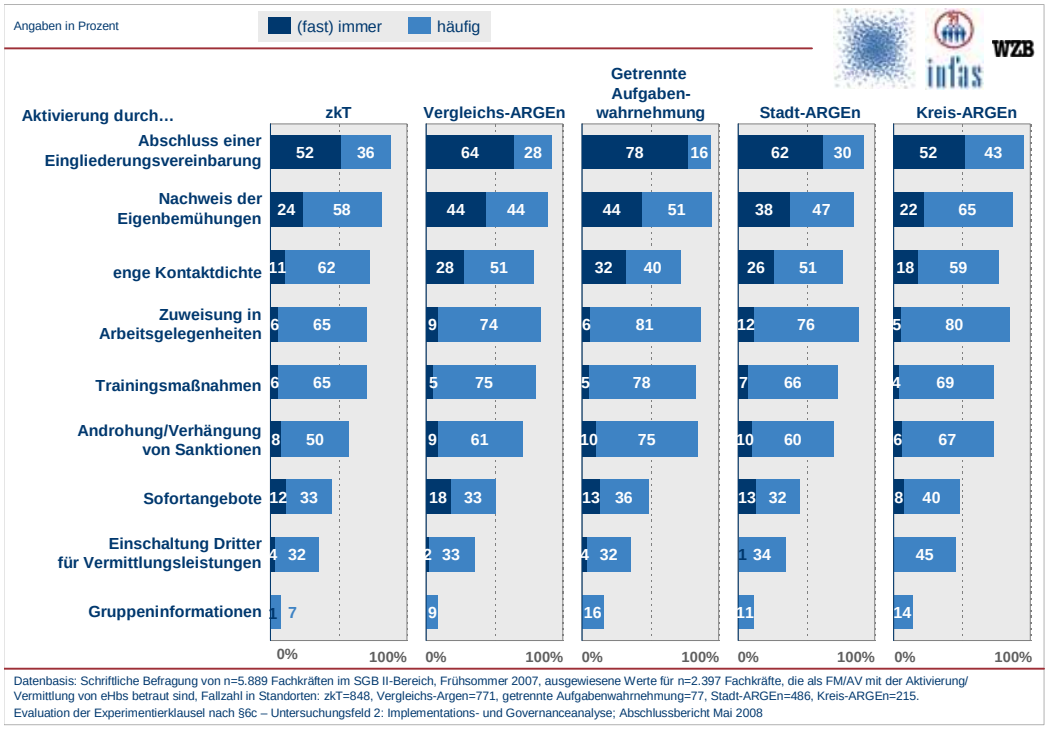


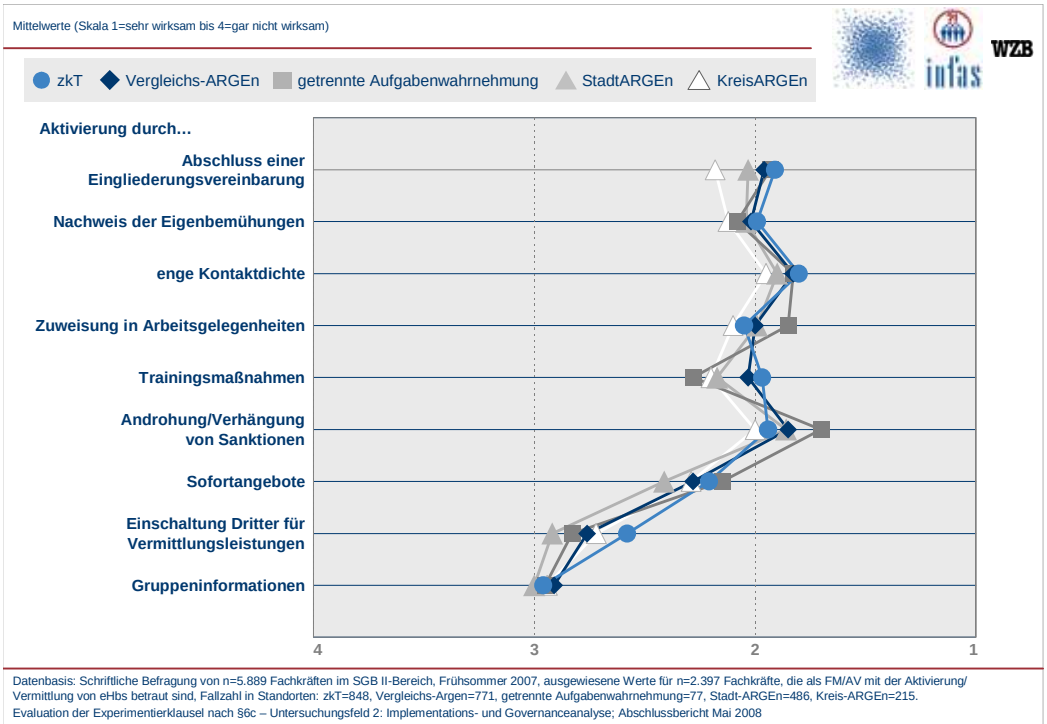
Abbildung C.4.1-9: Häufigkeit des Einsatzes von Maßnahmen zur Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen



Als wesentliche Mittel zur Aktivierung der Kundinnen und Kunden werden der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen, der Nachweis von Eigenbemühungen, die Androhung/Verhängung von Sanktionen, eine enge Kontaktdichte und die Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten und Trainingsmaßnahmen eingesetzt.[173] Seltener werden Dritte mit Vermittlungsleistungen beauftragt oder Gruppeninformationen zur Aktivierung durchgeführt.

Erwartungsgemäß schätzten die Fachkräfte die von ihnen am häufigsten eingesetzten Aktivierungswege auch als am wirkungsvollsten ein. Eine Ausnahme machten lediglich die Fachkräfte der Kreis-ARGEn. Sie schätzten die Wirkung des Abschlusses von Eingliederungsvereinbarungen deutlich geringer ein als ihre Kolleginnen und Kollegen anderer Einrichtungen (vgl. Abb. C.4.1-10).

Abbildung C.4.1-10: Einschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen zur Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen



Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.397 Fachkräfte, die als FM/AV mit der Aktivierung/Vermittlung von eHbs betraut sind, Fallzahl in Standorten: zkT=848, Vergleichs-Argen=771, getrennte Aufgabenwahrnehmung=77, Stadt-ARGEn=486, Kreis-ARGEn=215.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

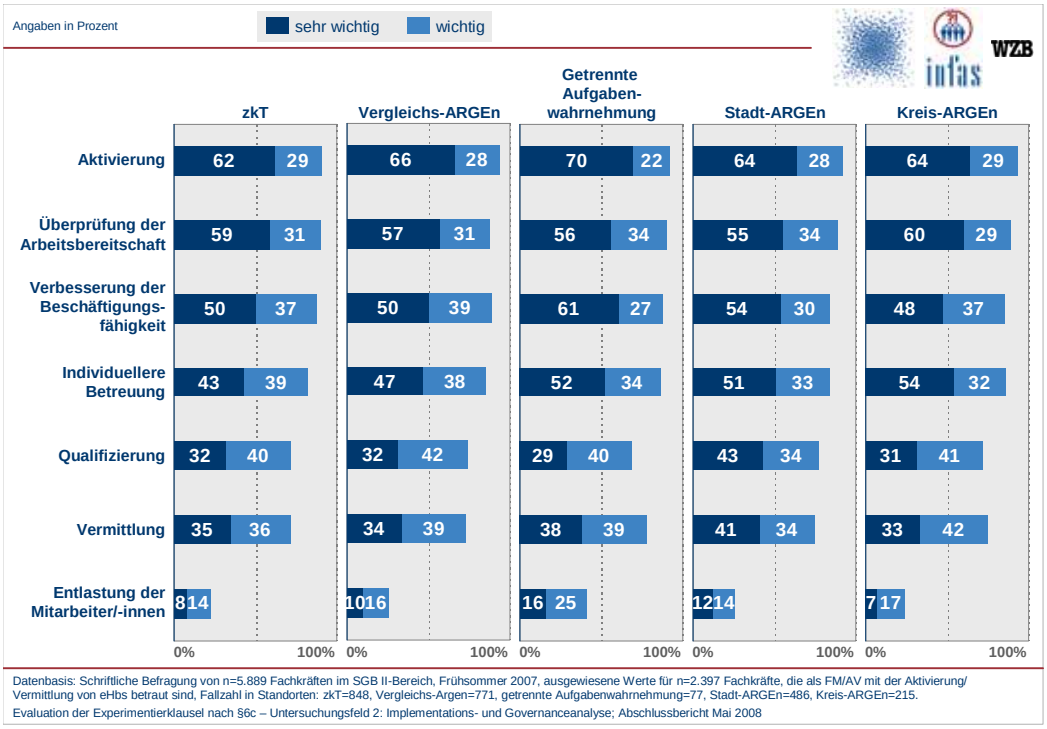
Die Einschaltung Dritter für Vermittlungsdienstleistungen, die insgesamt seltener erfolgt, wird von den Fachkräften der zkT eher als von den Fachkräften der übrigen Formen der Aufgabenwahrnehmung als wirkungsvoll eingeschätzt. Auffällig ist auch, dass die Fachkräfte an Standorten mit gAw den Einsatz von Sanktionen und die Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten in der Tendenz als wirksamer einschätzen, den Einsatz von Trainingsmaßnahmen aber für weniger wirkungsvoll halten als die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ARGEn und zkT. Diese Einschätzungen korrespondieren durchaus mit dem faktischen Maßnahmeeinsatz der Einrichtungen und geben Aufschluss über die unterschiedlichen Kulturen der Aktivierung (vgl. dazu Abschnitt C.4.4).

Die Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs.3 SGB II fußen auf der Tradition der Hilfe zur Arbeit, die bei den aktiven Kommunen seit Mitte der neunziger Jahre auf der Basis des BSHG

[173] Der stringentere Umgang mit der Eingliederungsvereinbarung bei den getrennten Aufgabenwahrnehmungen kommt hier auch darin zum Ausdruck, dass 78 Prozent der befragten Fachkräfte angaben, eine Eingliederungsvereinbarung (fast) immer abzuschließen, weitere 16 Prozent gaben an, dies häufig zu tun.

(§§ 19 f. BSHG) praktiziert wurden. Im Recht der Arbeitsverwaltung ist dies ein relativ neues Instrument. Wegen dieser unterschiedlichen Traditionen ist deshalb von besonderem Interesse, wie die Fachkräfte der kommunalen Träger und der ARGEn dieses Instrument einsetzen. Im Rahmen der schriftlichen Befragung betonen die Fachkräfte als wichtiges Ziel für den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante die aktivierende Funktion. Es geht insbesondere um die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die individuellere Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Aber auch Vermittlung und Qualifizierung sind wichtige Zielsetzungen, die mit dem Einsatz dieses Instrumentes verbunden werden. Eine sehr untergeordnete Rolle spielte dagegen die Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SGB II-Einrichtungen. Bei dieser Einschätzung unterschieden sich die Fachkräfte der unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung nicht (vgl. Abb. C.4.1-11).

Abbildung C.4.1-11: Ziele des Einsatzes von Arbeitsgelegenheiten in der MAE-Variante



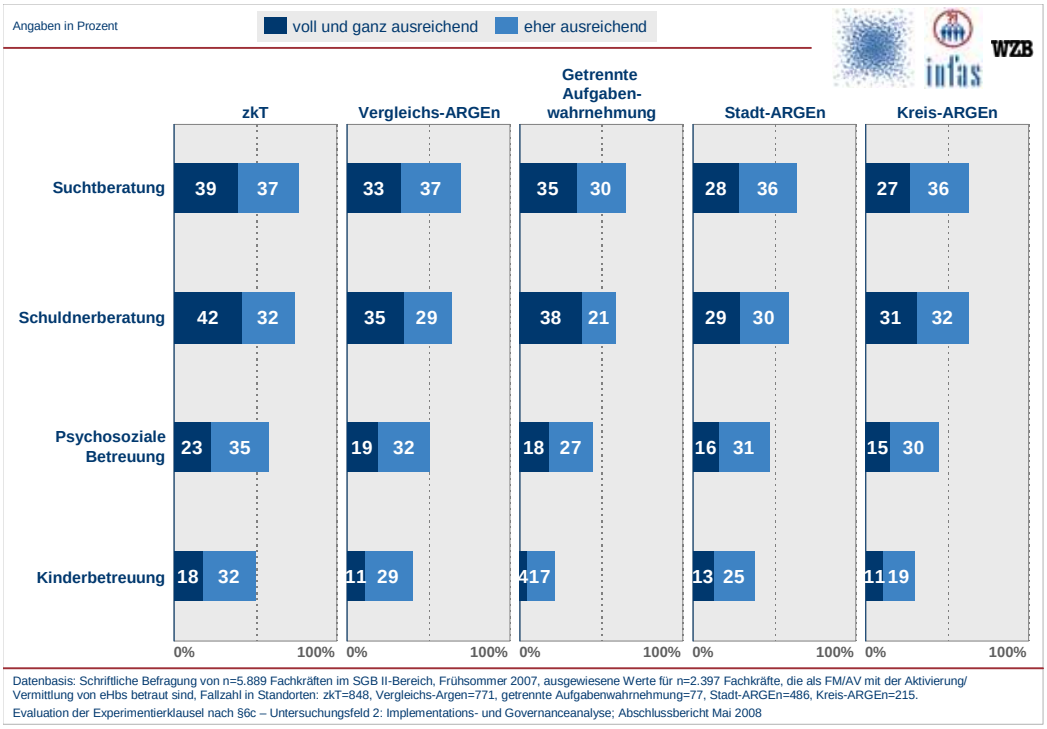
Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.397 Fachkräfte, die als FM/AV mit der Aktivierung/Vermittlung von eHbs betraut sind, Fallzahl in Standorten: zkT=848, Vergleichs-Argen=771, getrennte Aufgabenwahrnehmung=77, Stadt-ARGEn=486, Kreis-ARGEn=215.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Weiter oben wurde dargestellt, dass die Fachkräfte die Leistungen zur Schuldner- und Suchtberatung, zur psychosozialen Betreuung und auch zur Kinderbetreuung als einen wichtigen Weg zum Abbau von besonderen Vermittlungshemmnissen betrachten. Die Erbringung dieser Leistungen ist in § 16 Abs. 2 Satz 2 SGB II geregelt. Träger dieser Leistungen sind die Kommunen. Nur bei rund einem Fünftel der ARGEn ist dieses Recht auf die SGB II-Einrichtung übertragen. Für die Organisation und Finanzierung ist ansonsten die Kommune zuständig.

Die Verfügbarkeit dieser Leistungen stellt sich nach Angaben der befragten Fachkräfte in allen Formen der Aufgabenwahrnehmung sehr ähnlich dar. Am besten wurde die Verfügbarkeit von Beratungen zur Sucht- und Schuldenproblematik bewertet. Kritischer sehen die Fachkräfte dagegen die Verfügbarkeit von psychosozialer Betreuung und vor allem von Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Hinsichtlich der Kinderbetreuung ist zu beachten, dass diese Leistung häufig nicht durch die Landkreise, sondern durch die kreisangehörigen Gemeinden bereitgestellt wird. Die Kreise als Partner der ARGEn und auch die zkT haben auf dieses Angebot meist keinen unmittelbaren Zugriff. In den Interviews mit den Leitungen der Einrich-

tungen wurde wiederkehrend thematisiert, dass die kreisangehörigen Gemeinden nicht unmittelbar an den Kosten der Unterkunft (KdU) beteiligt sind, sondern nur indirekt über die Kreisumlage. Das Interesse an der Schaffung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten für Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger sei deswegen nicht besonders ausgeprägt. Kritisch gesehen wird auch, dass bei der Kinderbetreuung häufig das zeitliche Angebot nicht ausreichend ist. Um die Erwerbstätigkeit von Müttern zu ermöglichen, sei ein ganztägiges Angebot, zumindest aber ein Angebot über die Mittagszeit erforderlich, von einem Angebot in den Randzeiten morgens früh oder abends ganz zu schweigen. Diese Einschätzung wird übereinstimmend von Leitungs- und Fachkräften bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung geteilt. Besonders kritisch wird die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung allerdings an Standorten mit gAw eingeschätzt.

Abbildung C.4.1-12: Bewertung der Verfügbarkeit flankierender Leistungen (Fachkräfte)



Insgesamt wird die Angebotssituation bei den zkT etwas besser bewertet, jedoch sind die Unterschiede insbesondere in Relation zu den Vergleichs-ARGEn nicht sehr ausgeprägt. Hinsichtlich der Sucht- und Schuldnerberatung sowie der psychosozialen Betreuung überrascht dieser geringe Unterschied, da zu erwarten gewesen wäre, dass die zkT einen besseren Zugriff auf diese kommunalen Leistungen haben als die ARGEn, denen diese Leistungen bzw. einzelne dieser Leistungen nur in einer Minderheit der Fälle von der Kommune übertragen wurden. Betrachtet man die ARGEn, denen die Leistungen übertragen wurden, gesondert, so zeigt sich, dass von den Fachkräften dieser Standorte die Verfügbarkeit der übertragenen flankierenden Leistungen positiver bewertet wurde als im Durchschnitt aller ARGEn und zumeist auch etwas besser als durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zkT. Am besten fällt auch hier die Bewertung der Verfügbarkeit von Suchtberatung aus, die gut drei Viertel der Fachkräfte für eher (30 %) bzw. voll und ganz (49 %) ausreichend halten, dicht gefolgt von der Schuldnerberatung mit einer ebenso hohen positiven Bewertung (29 % eher ausreichend, 48 % voll und ganz ausreichend). Bei der Kinderbetreuung geben die Hälfte (30 % eher ausreichend, 21 % voll und ganz ausreichend) und bei der psychosozialen

Betreuung drei Fünftel (33 % eher ausreichend, 27 % voll und ganz ausreichend) eine positive Bewertung der Verfügbarkeit ab.[174]

Deutliche Unterschiede in der Bewertung der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung finden sich auch im Ost-West-Vergleich. Besonders gut ist die Situation offenbar bei zkT in Ostdeutschland, besonders schlecht dagegen an westdeutschen Standorten mit gAw.

Übersicht C.4.1-2: Bewertung der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung nach Region

	zkT		Vergleichs ARGEn		gAw		Stadt-ARGEn		Kreis-ARGEn	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost	West	Ost
eher ausreichend	30%	39%	27%	34%	16%	21%	24%	27%	18%	30%
voll u. ganz ausreichend	13%	30%	10%	14%	3%	7%	11%	17%	11%	10%
Summe (Top-Box)	43%	69%	37%	47%	18%	28%	35%	44%	29%	40%

Datenbasis: Schriftliche Befragung von n=5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007, ausgewiesene Werte für n=2.397 Fachkräfte, die als FM/AV mit der Aktivierung/Vermittlung von eHb betraut sind. Bewertung auf einer Skala von 1 = voll und ganz ausreichend bis 4 = ganz und gar nicht ausreichend.

4.1.4 Zwischenfazit

Eine Einteilung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach ihrer Arbeitsmarktnähe wird von allen ARGEn und getrennten Aufgabenwahrnehmungen und der überwiegenden Mehrheit der zugelassenen kommunalen Träger angewendet. Während die Fachkräfte der zkT das jeweils verwendete Kundensegmentierungskonzept überwiegend positiv bewerten, klingen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der ARGEn und der gAw neben positiven auch kritische Töne an. Kritisiert werden insbesondere die Standardisierung, die mit der Verwendung der Betreuungsstufen einhergeht sowie die hohe Arbeitsbelastung.

Hinsichtlich vieler, in diesem Kapitel dargestellter Aspekte der Integrationsstrategien (Eingliederungsvereinbarung, Maßnahmen zur Aktivierung, Ziel von Arbeitsgelegenheiten, Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen) lassen sich kaum Unterschiede zwischen den zkT und den Vergleichs-ARGEn ausmachen. Erwähnenswert ist die – aus Sicht der befragten Fachkräfte – geringfügig bessere Verfügbarkeit der so genannten flankierenden Leistungen (Sucht- und Schuldnerberatung, Kinderbetreuung und Psychosoziale Betreuung) bei den zkT. Angesichts der Trägerschaft der Leistungen durch die Kommunen fallen die Unterschiede in der Bewertung der Verfügbarkeit jedoch überraschend gering aus. Unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung bewerten die Fachkräfte das Angebot als unbefriedigend. Die Verfügungsgewalt über die flankierenden Leistungen ist offensichtlich ein entscheidender Schlüssel für die Aktivierungsarbeit der SGB II-Einrichtungen. In ARGEn, denen die flankierenden Leistungen von der Kommune übertragen wurden, bewerten die Fachkräfte die Verfügbarkeit der Leistungen wesentlich positiver als im Durchschnitt der ARGEn und teilweise auch besser als die Fachkräfte der zkT.

[174] Datenbasis: Schriftliche Befragung von 5.889 Fachkräften im SGB II-Bereich, Frühsommer 2007; dargestellte Werte jeweils für ARGEn mit übertragener Suchtberatung (n=307), mit übertragener Schuldnerberatung (n=343), mit übertragener Kinderbetreuung (n=276) sowie übertragener psychosozialer Betreuung (n=309).

4.2 Die Arbeitsvermittlung

4.2.1 Fragestellungen und Datenbasis

Neben der Leistungssicherung und der Aktivierung der Kundinnen und Kunden bildet die Arbeitsvermittlung die dritte Kernaufgabe der SGB II-Einrichtungen. Diese Aufgabe besteht aus zwei Säulen. Bei der ersten geht es um die Vermittlung von Bewerberinnen und Bewerbern. Diese bewerberorientierte Vermittlung ist Bestandteil der Aufgaben der pAp oder zumeist eng verschränkt mit deren Aktivierungsaufgaben. Die zweite Säule bildet die Stellenangebotsvermittlung. Deren Aufgabe besteht darin, Vermittlungsvorschläge für die von den Unternehmen gemeldeten offenen Stellen zu unterbreiten. Beide Aspekte der Vermittlung sind idealer Weise in einer Organisation verzahnt und oder zumindest abgestimmt, um möglichst effektiv und unter Vermeidung von organisationsinterner Konkurrenz um knappe Stellenangebote zu funktionieren.

Die Implementationsanalyse ist beiden Aspekten nachgegangen. Es wurde untersucht, wie die Vermittlung bei den SGB II-Einrichtungen organisiert ist. Besteht ein Arbeitgeberservice für den Kontakt zu Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und für die Akquisition von Arbeitsplätzen? Wie ist die Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeberservice der Agenturen gestaltet? Was sind die Gründe für bzw. gegen einen gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Agentur für Arbeit? Inwieweit haben ARGEn und zugelassene kommunale Träger Zugriff auf die bei der Agentur für Arbeit gemeldeten Stellen und umgekehrt?

Unter dem Gesichtspunkt der bewerberorientierten Vermittlung wurde die Frage verfolgt, wie die Schnittstelle zwischen Arbeitgeberbetreuung und Kundenbetreuung gestaltet ist. Welche Möglichkeiten haben bewerberorientierte Vermittlerinnen und Vermittler auf die vorliegenden Stellenangebote zuzugreifen? Gibt es eine nachgehende Betreuung von vermittelten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Auszubildenden? Welchen Stellenwert haben überregionale Vermittlungen für die SGB II-Einrichtungen?

Die Ergebnisse basieren auf mehreren Datenquellen. Die Struktur der Vermittlung wurde in beiden Wellen der Standortbefragung in den Interviews mit Geschäftsführungen und den Bereichsleiterinnen und Bereichsleitern für Marktintegration und Fallmanagement angesprochen und in Gruppendiskussionen mit operativen Fachkräften vertieft. Im Rahmen einer Schnittstellenanalyse wurden darüber hinaus im Herbst und Winter 2006/2007 an zwanzig Standorten die Agenturen zum gemeinsamen Arbeitgeberservice befragt. Die Aufgaben und die Struktur der Vermittlung waren außerdem ein zentrales Thema der Befragung von rund 5.800 Fachkräften. Die Perspektive der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wurde im Rahmen einer telefonischen Wiederholungsbefragung jeweils im Frühjahr 2007 und 2008 bei einer repräsentativen Stichprobe von Betrieben ermittelt.

4.2.2 Die stellenorientierte Arbeitsvermittlung

Um die Organisation des Vermittlungsgeschäfts bei den SGB II-Einrichtungen verstehen und die Befunde einordnen zu können, ist ein kurzer Exkurs erforderlich. Mit der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen wurden auch das Kundenmanagement und das Vermittlungsgeschäft der Arbeitsagenturen neu organisiert. Die Betreuung der Bewerberinnen und Bewerber findet seitdem im sogenannten Kundenzentrum (KuZ) statt. Dort betreuen Vermittlungsfachkräfte die Arbeitslosen und führen die bewerberorientierte Vermittlung durch (vgl. dazu Ochs/iso 2006). Das Arbeitgebergeschäft, also die Betreuung von Arbeitgeberkundinnen und -kunden, die Annahme von Stellenmeldungen und die Vermittlung in offene Stellen ist in einer Organisationseinheit zusammengefasst: dem Arbeitgeberservice. Das Kundenmanagement ist in beiden Bereichen durch sogenannte Hand-

lungsprogramme gesteuert. Die Betreuung der arbeitslosen Bewerberinnen und Bewerber folgt einer Kundendifferenzierung entlang der festgestellten bzw. prognostizierten Arbeitsmarktnähe bzw. -ferne. Für jede dieser vier Kundengruppen ist ein Orientierungsrahmen vorgegeben, welche Maßnahmen und Aktivitäten mit diesen Kundinnen und Kunden möglich sind. Über das Zusammenwirken von Kundendifferenzierung und Arbeitnehmerhandlungsprogrammen erfolgt eine Steuerung der Aktivierung, aber auch der Vermittlungsaktivitäten (vgl. dazu WZB und infas (2006), Ochs/iso (2006)).

Für den Arbeitgeberservice gibt es ebenfalls eine Differenzierung der Geschäftskundinnen und -kunden in Abhängigkeit von ihrem potenziellen bzw. in der Vergangenheit gezeigten Beschäftigungspotenzial. Die sogenannten Arbeitgeberhandlungsprogramme steuern u.a. die Aktivitäten bezüglich der Kontaktierung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und Akquisition von Stellen. Darüber hinaus regeln diese Handlungsprogramme aber auch die Zahl und Qualität der Vermittlungsvorschläge, die einer Arbeitgeberin bzw. einem Arbeitgeber unterbreitet werden. Damit soll die Passgenauigkeit (Match) von vermittelten Bewerberinnen und Bewerbern zu Stellenangeboten verbessert werden. Der Arbeitgeberservice arbeitet seit 2003/2004 und wird als wesentlicher Beitrag zur Verbesserung der Vermittlungsleistungen der Agenturen gesehen.

In diese bestehende Vermittlungsstruktur hinein erfolgte mit dem Start des SGB II die Ausgründung der SGB II-Einrichtungen, sei es als ARGEn, als Bereich innerhalb der Agentur (gAw) oder als zkT. Die SGB II-Einrichtungen hatten grundsätzlich vier organisatorische Möglichkeiten, das Vermittlungsgeschäft ihrer Einrichtung zu organisieren:

- einen gemeinsamen Arbeitgeberservice (AGS) mit der Agentur für Arbeit betreiben,
- Rückübertragung des Vermittlungsgeschäfts an die Agentur für Arbeit,
- das Arbeitgebergeschäft selber mittels eines eigenes Vermittlungsteams, einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft oder der kommunalen Wirtschaftsförderung betreiben,
- vollständige Privatisierung des Vermittlungsgeschäfts durch Dritte (private Vermittlung).

Die erste Variante war für zkT keine Option, weil die BA von Beginn an klargestellt hat, dass ein gemeinsamer AG-Service mit den zkT nicht in Betracht komme. Wenn sie das Vermittlungsgeschäft nicht selber wahrnehmen konnten oder wollten, bestand die Möglichkeit zur Rückübertragung der Aufgabe an die Agentur. In der Stichprobe der 154 untersuchten SGB II-Einrichtungen hat ein zkT diese Rückübertragung vorgenommen.

Übersicht C.4.2-1: Gemeinsamer Arbeitgeberservice mit der Agentur für Arbeit

abs. **(%)**	**zkT** (n=51)	**Vergleichs-ARGEn** (n=56)	**Getrennte Aufgaben-wahrneh-mung** (n=6)	**Stadt-ARGEn** (n=26)	**Kreis-ARGEn** (n=15)
Gemeinsamer Arbeitgeber-service		45 (80%)	6 (100%)	21 (81%)	11 (73%)
Rückübertragung an die Agen-tur	1 (2%)				
	Gründe für den gemeinsamen Arbeitergeberservice (Basis: 84 SGB II-Einrichtungen mit gemeinsamem AG-Service)				
Eine Institution als Ansprech-partner für AG	- -	40 (89%)	5 (83%)	17 (82%)	9 (82%)
Gemeinsamer Marktauftritt von Vorteil	- -	37 (80%)	5 (83%)	16 (76%)	11 (100%)
Rechtkreis der Bewerber/ -innen ohnehin dem AG nicht bekannt	- -	26 (58%)	4 (67%)	15 (71%)	4 (36%)
Gegenseitige Konkurrenz ver-meiden	- -	20 (44%)	5 (83%)	10 (48%)	4 (36%)
Bekanntheit des AG-Service bei den Betrieben	- -	18 (40%)	4 (67%)	8 (36%)	5 (46%)
Einheitliche Handhabung von EGZ und Förderungen	- -	6 (13%)	3 (50%)	3 (14%)	3 (27%)
	Gründe gegen einen gemeinsamen Arbeitergeberservice (Basis: Alle 154 SGB II-Einrichtungen)				
Eigenständiger Marktauftritt gewollt	38 (75%)	12 (21%)	- -	9 (35%)	1 (7%)
Durch die Arbeitgeberhand-lungsprogramme werden SGB II-Kundinnen/-Kunden zu selten berücksichtigt	29 (57%)	31 (55%)	5 (83%)	9 (35%)	8 (53%)
Konzept der BA sieht zu wenig bewerberorientierte Vermittlung von	21 (41%)	30 (54%)	1 (17%)	10 (39%)	9 (60%)

Quelle: Standortbefragung, Zweite Welle, Geschäftsführung/Amtsleitung

Alle Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung und rund vier von fünf ARGEn betrieben im Herbst 2007 einen AGS mit der lokalen Agentur für Arbeit (vgl. Übersicht C.4.2-1). Diese Einrichtungen begründeten dies mit den Vorteilen der „Leistung aus einer Hand". Durch den AGS haben Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nur eine Institution als Ansprechpartner; der gemeinsame Marktauftritt biete einfach Vorteile für das Vermittlungsgeschäft. Für einen Teil der Einrichtungen hat allerdings auch eine Rolle gespielt, dass man gegensei-

tige Konkurrenz um die Stellenangebote vermeiden und die Bekanntheit des bereits eingeführten AGS der Agentur nutzen wollte.

Gegen einen gemeinsamen AGS bzw. die Rückübertragung der Vermittlung an die Agentur machen drei Viertel der zugelassenen Träger geltend, dass sie einen eigenständigen Marktauftritt bevorzugen. Dieses Argument hat bei den ARGEn dagegen nur wenig Rückhalt. Lediglich bei den Stadt-ARGEn äußerte ein Drittel das Interesse an einem eigenen Auftritt.

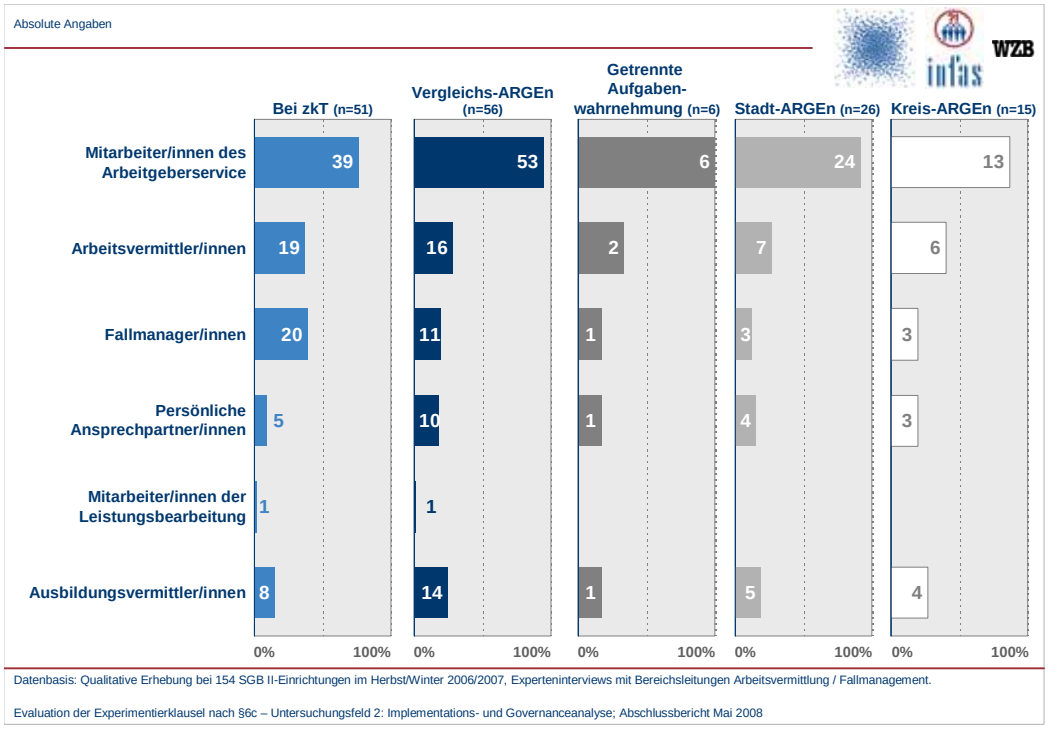
Das wichtigste Argument der ARGEn gegen einen gemeinsamen AGS wendet sich gegen die Arbeitgeberhandlungsprogramme. Über die Hälfte der Vergleichs- und Kreis-ARGEn sowie fünf der sechs gAw beklagten, dass wegen der Handlungsprogramme die SGB II-Kundinnen und -Kunden zu wenig im Vermittlungsgeschäft berücksichtigt würden. Dieses Ergebnis gibt zugespitzt Befürchtungen wider, die bereits im Herbst 2006 bei der ersten Standortbefragung seitens der Führungskräfte geäußert wurden. Bei einem rein stellenorientierten Vermittlungsansatz haben SGB II-Kundinnen und -Kunden geringere Chancen, beim Matching zwischen Stellenangebots- und Bewerberdatei ausgewählt und vorgeschlagen zu werden. Dieses Problem war für einen Teil der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer Anlass, über die Beteiligung am AGS bzw. über alternative Zugangswege für ihre Kundinnen und Kunden nachzudenken.

Die aufgezeigten Strukturen der stellenorientierten Vermittlung spiegeln sich in den Vermittlungspraxis wieder. Auf die Frage, wer in der Einrichtung die stellenorientierte Vermittlung vornimmt, verwiesen die Bereichsleitungen Arbeitsvermittlung/Fallmanagement der ARGEn und der gAw nahezu ausnahmslos darauf, dass diese arbeitgeberorientierte Vermittlung durch die Vermittlungskräfte des Arbeitgeberteams erfolge. Nur in wenigen ARGEn sind auch Arbeitsvermittler und -vermittlerinnen mit der reinen Stellenangebotsvermittlung befasst (vgl. Abb. C.4.2-1).

Bei den zkT ergibt sich ein etwas anderes Bild bezüglich der stellenorientierten Vermittlung. Die überwiegende Mehrheit der SGB II-Einrichtungen unterhält zwar ein Arbeitgeber- oder Vermittlungsteam, das im Rahmen der bewerberorientierten Vermittlung gezielt für bestimmte Bewerberinnen und Bewerber Stellen akquiriert. Einen komplexen AGS, der im Sinne eines Massengeschäftes einen Pool an offenen Stellen vorhält und Stellen unabhängig von den einzelnen Bewerberinnen und Bewerbern für die bewerberorientierte Vermittlung akquiriert, findet sich nur bei einem Teil der zkT. Übereinstimmend legen die zkT großen Wert auf die aufsuchende Arbeitgeberbetreuung in Verbindung mit der gezielten Vermittlung einzelner Bewerberinnen und Bewerber. Die Mehrheit der zkT betonte, dass die konkrete Vermittlungsarbeit vorbereitet ist durch einen breiten Zugang und die Kontaktpflege zu den Betrieben. An der Kontaktpflege zu den Betrieben sind nach Aussage der befragten Bereichsleitungen Bürgermeister, die kommunale Wirtschaftsförderung und ein lokales Netzwerk von Marktakteuren beteiligt.

Die konkrete Vermittlung erfolgt wesentlich stärker als bei den ARGEn und Agenturen bewerberorientiert, sei es durch ein eigenes Vermittlungsteam, eine damit beauftragte kommunale Beschäftigungsgesellschaft oder die Fallmanagerinnen und Fallmanager bzw. pAp selber. Ein Teil der SGB II-Einrichtungen erläuterte, dass Bewerberinnen und Bewerber sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber durch Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus Fallmanagement oder Vermittlung aus einer Hand bedient werden. So erklärt es sich, dass bei 39 der 51 befragten zkT zwar ein Arbeitgeberteam mit der stellenorientierten Vermittlung befasst ist, bei 19 bzw. 20 Trägern jedoch die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler bzw. Fallmanagerinnen und Fallmanager diese Vermittlung selber durchführen (vgl. Abb. C.4.2-1).

Abbildung C.4.2-1: Durchführung der stellenorientierten Vermittlung

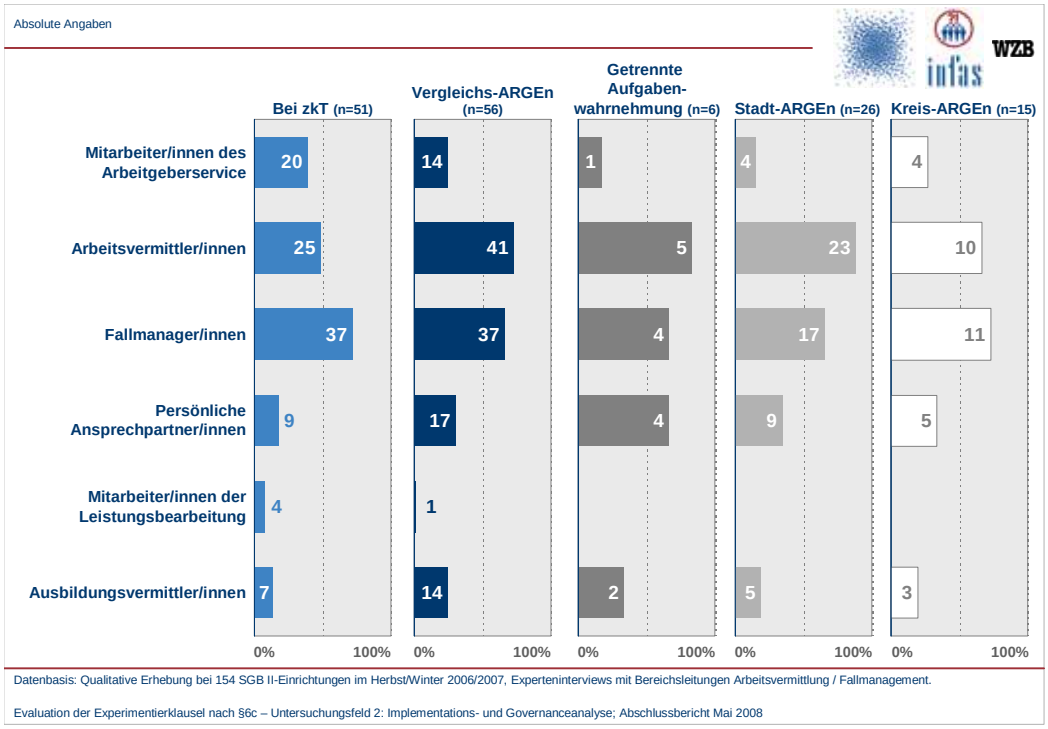


4.2.3 Die bewerberorientierte Vermittlung

Die bewerberorientierte Vermittlung wird nach übereinstimmenden Aussagen der befragten Bereichsleitungen Arbeitsvermittlung/Fallmanagement bei den meisten ARGEn und den getrennten Aufgabenwahrnehmungen durch die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler oder Fallmanagerinnen und Fallmanager durchgeführt. An nur wenigen Standorten ist der AGS an der Bewerbervermittlung beteiligt (vgl. Abb. C.4.2-2). Bei den zkT weicht das Bild erkennbar ab. Dort sind deutlich häufiger die Fallmanagerinnen und Fallmanager mit der Bewerbervermittlung betraut; 37 der 51 untersuchten Träger verfahren so. Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler sind in 25 dieser SGB II-Einrichtungen mit der Aufgabe befasst, und bei 20 zkT wirkt der AGS an der Vermittlung mit. Die Organisation des Vermittlungsgeschäfts unterscheidet sich also zwischen den zkT stärker als zwischen den ARGEn, die vergleichsweise einheitlich vorgehen.

Die vorliegenden Ergebnisse zeigen, dass innerhalb der ARGEn eine stärkere Arbeitsteilung zwischen der stellenorientierten und der bewerberorientierten Vermittlung praktiziert wird. Aber auch bei einigen zkT ist eine entsprechende Differenzierung zu beobachten. So stellt sich für beide Formen der Aufgabenwahrnehmung die Frage, wie die Schnittstelle zwischen den Fallbetreuerinnen und -betreuern (Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, pAp) und dem Vermittlungsteam bzw. dem AGS organisiert ist. Die Bereichsleitungen für Arbeitsvermittlung und Fallmanagement machten dazu detaillierte Angaben, die sich zu folgendem Muster zusammenfügen:

Abbildung C.4.2-2: Durchführung der bewerberorientierten Vermittlung

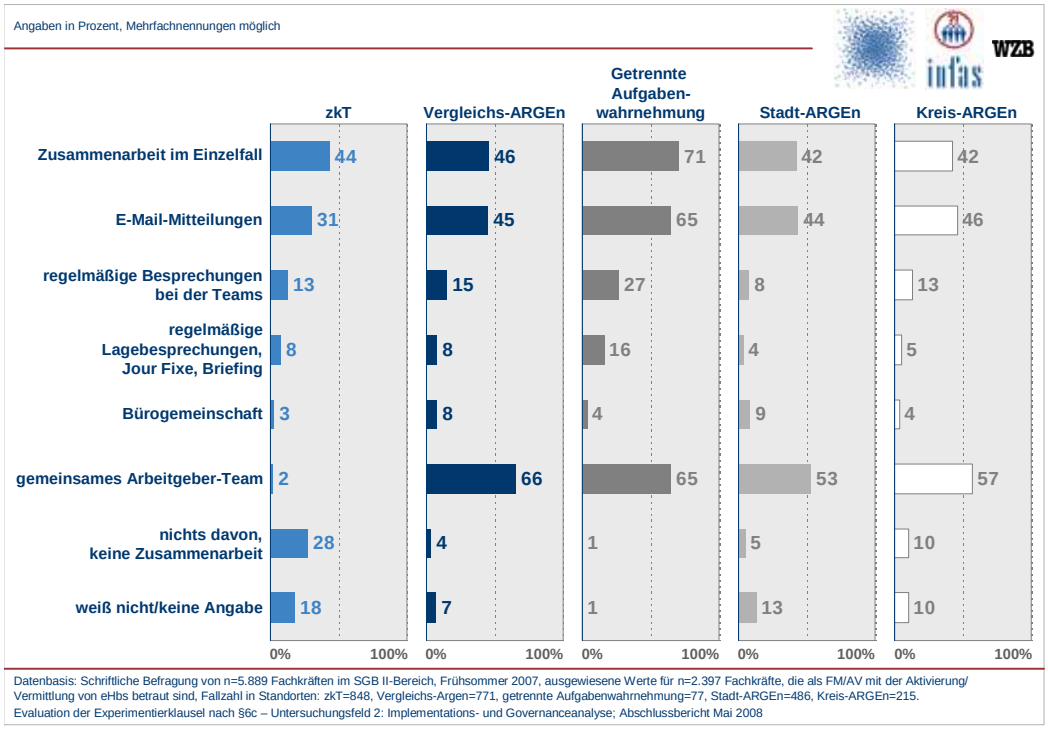


- Bei den ARGEn ist die Schnittstelle primär über den elektronischen Match von Stellenangeboten und Bewerberprofilen angelegt; die Hälfte der ARGEn verfährt nach diesem Prinzip. Bei 20 bis 30 Prozent der ARGEn laufen die Vermittlungsvorschläge ausdrücklich über die Arbeitgeberbetreuung, und bei einem Zehntel der ARGEn schaltet die Arbeitgeberbetreuung die bewerberorientierten Fachkräfte aus Vermittlung bzw. Fallmanagement ein, wenn der Stellenlauf nicht erfolgreich verläuft. Bei der Hälfte der meist etwas kleineren Vergleichs-ARGEn informiert die Arbeitgeberbetreuung die Kolleginnen und Kollegen über offene Stellen per Email, Listen oder Telefon und gibt sie auf diesem Wege zur Vermittlung frei.
- Entsprechend der oben bereits aufgezeigten Organisationsvielfalt unterscheiden sich bei den zkT auch die Schnittstellen zwischen der Aktivierung und dem Vermittlungsbereich erheblich. Im Wesentlichen dominieren drei Muster: Bei einem Drittel der zkT erfolgt ein Match von Stellenangeboten und Bewerberprofilen, bei einem Viertel laufen die Vermittlungsvorschläge über das Vermittlungs- bzw. Arbeitgeberteam. Ebenfalls ein Viertel der zkT gibt an, dass marktnahe Kundinnen und Kunden durch das Vermittlungsteam betreut und vermittelt werden. Bei acht der 51 befragten zkT informiert das Arbeitgeberteam über offene Stellen, und die Vermittlung erfolgt durch die Fallmanagerinnen und Fallmanager bzw. die Arbeitnehmerkundenbetreuerinnen und -betreuer.

Über das Arbeitgeberteam und über die Zusammenarbeit im Einzelfall arbeiten die bewerberorientierten Vermittlerinnen und Vermittler der SGB II-Einrichtungen in einem hohen Maß mit dem AGS der Agentur für Arbeit zusammen. Wie die Befragung von Fachkräften mit Integrationsaufgaben zeigt, kooperieren mehr als die Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von zkT mit der örtlichen Agentur: 44 Prozent arbeiten im Einzelfall zusammen, jeder Dritte steht im Emailaustausch mit dem AGS der Agentur (vgl. Abb. C.4.2-3). Bei den ARGEn stützt sich die Zusammenarbeit im Wesentlichen auf das mit gemeinsamem Personal besetzte AG-Team. Mehr als 40 Prozent wirken darüber hinaus im Einzelfall zusammen. Gleich hoch ist der Anteil derer, die mit der Agentur im Email-Austausch stehen. Diese Er-

gebnisse verdeutlichen die bemerkenswerte wechselseitige Abstimmung der operativen Ebenen in den Einrichtungen der beiden Rechtskreise SGB II und dem SGB III in Fragen der Vermittlung.

Abbildung C.4.2-3: Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeberservice der Agentur für Arbeit



Ist dem Personal aus Vermittlung und Fallmanagement auch ein wechselseitiger Zugriff auf die Stellenangebote der beiden Einrichtungen möglich? Auf Basis der Ergebnisse der Fachkräftebefragung kann diese Frage für die ARGEn bejaht werden, für die zkT muss sie weitgehend verneint werden. Bei den ARGEn haben zwischen rd. 50 Prozent (Stadt-, Kreis-ARGEn) und 57 Prozent (Vergleichs-ARGEn) der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Vermittlung und Fallmanagement unbegrenzten Zugriff auf die bei der Agentur geführten Stellenangebote. Die übrigen Vermittlerinnen und Vermittler haben weitgehende Zugriffsmöglichkeiten, müssen sich allerdings an genau definierte Bedingungen halten (vgl. Abb. C.4.2-4). Umgekehrt können die Vermittlerinnen und Vermittler der Agentur für Arbeit unter denselben Konditionen auf die Stellenangebote der SGB II-Einrichtung zugreifen (vgl. Abb. C.4.2-5). Bei den gAw ist der gegenseitige Austausch noch stärker möglich. Rund drei Viertel des befragten Personals im Bereich Markt und Integration kann wechselseitig die Stellenangebote beider Rechtskreise für ihre Vermittlungen nutzen.

Der Austausch zwischen den zkT und den Agenturen für Arbeit ist dagegen wesentlich eingeschränkter. Die per Jobroboter generierten Stellenmeldungen sowie die von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zur Veröffentlichung frei gegebenen Stellenangebote werden in der öffentlich zugänglichen Jobbörse des Virtuellen Arbeitsmarktes eingestellt. Prinzipiell stehen diese Online gestellten Stellenangebote jedermann zur Verfügung. Sie werden von den kommunalen Trägern auch entsprechend genutzt. Strittig war allerdings lange Zeit die Nutzung von Stellenangeboten, die seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ausdrücklich nicht im Web veröffentlicht werden sollten, sondern nur für die gezielte Stellenangebotsvermittlung gedacht sind. Einige zkT haben erfolgreich dagegen geklagt, dass die Agentur diese Stellenmeldungen nicht für die Vermittlung der zkT frei gegeben hat. Nachdem die Recht-

sprechung die Offenbarung dieser Angebote an die zkT für zulässig erklärt hatte, hat die BA den zkT einen Vertrag angeboten, der die gegenseitige Nutzung von gemeldeten Stellen regelt. Dieses Angebot wurde bis zum Februar 2008 nur von sieben zkT angenommen. Die Mehrheit der kommunalen Träger hat sich dieser Kooperation nicht angeschlossen.

So ist verständlich, dass im Frühsommer 2007, als die Fachkräftebefragung durchgeführt wurde, nur ein Teil der Vermittlungs- und Fallmanagementfachkräfte von zkT die Möglichkeit eines Zugriffs auf Stellenangebote der Agentur bestätigte. Lediglich zwölf Prozent hatten zu dem Zeitpunkt ein uneingeschränktes und 16 Prozent ein klar definiertes Zugriffsrecht. Nur rund ein Fünftel der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gab an, dass die Agentur für Arbeit die Stellenangebote des kommunalen Trägers nutzen könne.

Abbildung C.4.2-4: Zugriffsmöglichkeit der SGB II-Einrichtungen auf Stellen der Agentur für Arbeit

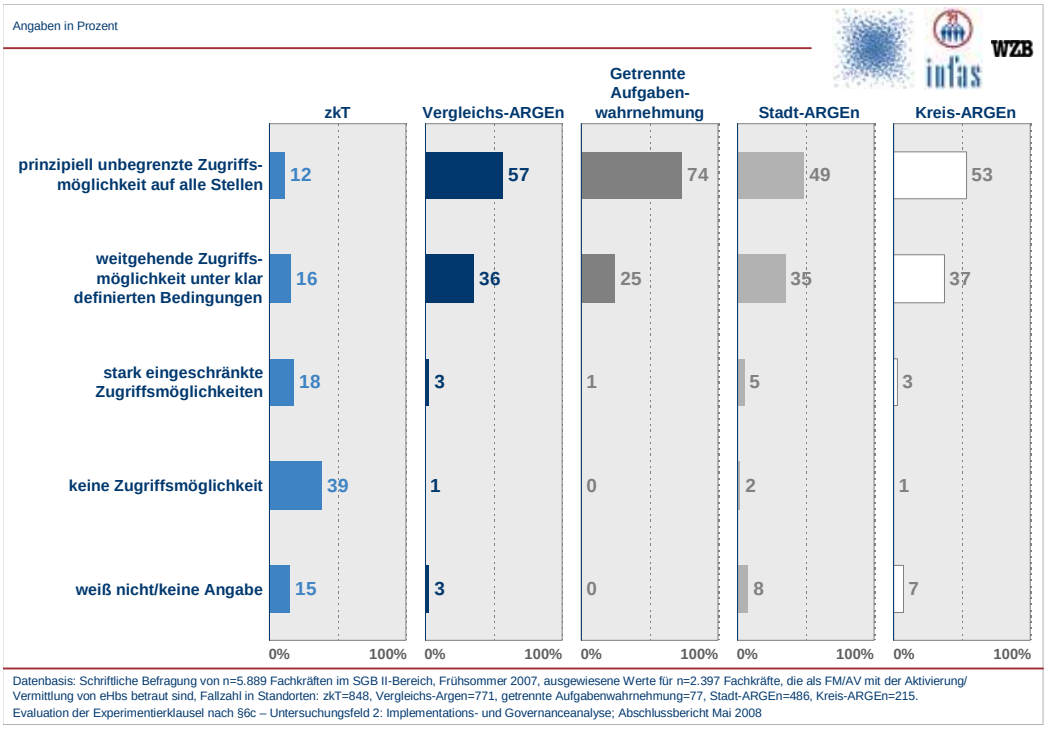
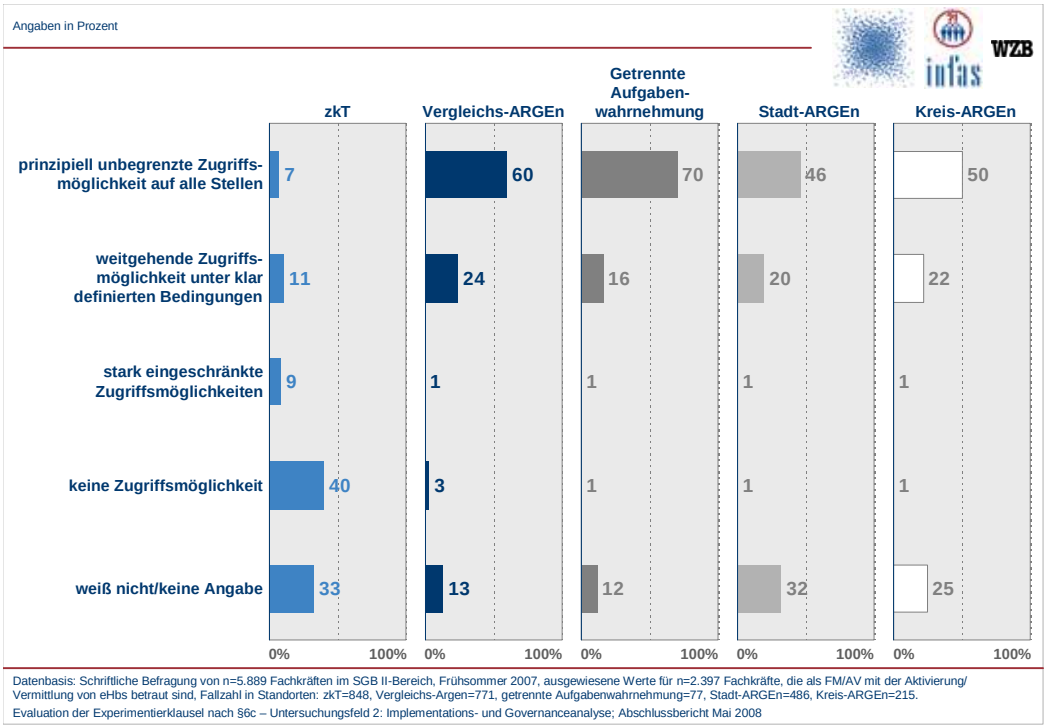


Abbildung C.4.2-5: Zugriffsmöglichkeit der Agentur für Arbeit auf Stellen der SGB II-Einrichtungen



4.2.4 Die Stellenakquisition und Vermittlung aus der Sicht der Betriebe

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die Vermittlungstätigkeit der SGB II-Einrichtungen aus der Innenperspektive beleuchtet. Wie nehmen die wichtigsten Marktpartner, die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber diese Aktivitäten wahr? Welche Erfahrungen haben sie mit der lokalen SGB II-Einrichtung gesammelt und wie bewerten sie deren Arbeit? Diese Fragen beantwortet eine Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Betrieben, die im regionalen Zuständigkeitsbereich der untersuchten 154 SGB II-Einrichtungen angesiedelt sind. Die Untersuchung fand in zwei Wellen statt. Bei der ersten Erhebung im Frühjahr 2007 beteiligten sich 5.635 Betriebe. Die panelbereiten Unternehmen wurden im Frühjahr 2008 noch einmal kontaktiert und mit demselben Fragenprogramm ein zweites Mal befragt. Dabei wurden 3.791 Interviews in den Regionen realisiert. Aus Gründen der Aktualität wurden sie zur Basis für die nachfolgenden Ausführungen genommen.

In den zwölf Monaten, die der Erhebung vorausgingen, hatten 44 Prozent der befragten Betriebe Arbeitskräftebedarf. Ein Drittel davon suchte eine Arbeitskraft, gut ein Viertel zwei und 38 Prozent drei und mehr Arbeitskräfte. Die Nachfrage war im Durchschnitt in allen Regionen unabhängig von der örtlichen Form der Aufgabenwahrnehmung in etwa gleich groß (vgl. Übersicht C.4.2-2). Bemerkenswert sind deshalb die Unterschiede hinsichtlich der Kontakt-, Such- und Vermittlungsaktivitäten hinsichtlich der zuständigen SGB II-Einrichtungen vor Ort.

Übersicht C.4.2-2: Kontaktaufnahme zur SGB II-Einrichtung durch Betriebe der Region

	Zuständige SGB II-Einrichtung in der Region				
	zkT (n=1020)	**Vergleichs-ARGEn** (n=1095)	**Getrennte Aufgaben-wahrneh-mung** (n=133)	**Kreis-ARGEn** (n=454)	**Stadt-ARGEn** (n=1089)
Bedarf an Arbeitskräften	42%	44%	41%	47%	45%
Anzahl gesuchte Arbeitskräfte (Mittel)	5,1	4,1	4,3	3,8	9,0
	Kontakt zur örtlichen SGB II-Einrichtung resp. gemeinsamem Arbeitgeberservice von Agentur und ARGE aufgenommen (letzte zwölf Monate)				
Kontakt haben aufgenommen	17% (n=171)	25% (n=264)	26% (n=35)	26% (n=117)	20% (n=224)
Davon:	**Gründe für Kontaktaufnahme**				
Personalsuche	82%	81%	90%	84%	85%
Suche nach Auszubildenden	17%	21%	11%	22%	20%
Fragen bzgl. Qualifizierung für Mitarbeiter	22%	17%	15%	13%	21%
Finanzielle Förderung für Beschäftigung arbeitsloser Bewerber/-innen	50%	56%	45%	62%	65%
Geplante Betriebsveränderung (Personalabbau, -aufbau)	12%	7%	10%	21%	8%
Einrichtung von AGH im Betrieb	20%	9%	12%	12%	10%
	Zufriedenheit mit der Bearbeitung des Anliegens (Skala von 1="sehr zufrieden" bis 6 „überhaupt nicht zufrieden"				
TOP-Box (1,2)	47%	54%	68%	40%	55%
Mittelwert	2,8	2,7	2,3	2,9	2,7
	Keinen Kontakt zur örtlichen SGB II-Einrichtung resp. gemeinsamem Arbeitgeberservice von Agentur und ARGE aufgenommen (letzte zwölf Monate)				
Keinen Kontakt aufgenommen	82% (n=849)	75% (n=831)	74% (n=98)	74% (n=337)	78% (n=864)
Davon:	**Bekanntheit der SGB II-Einrichtung**				
Bekannt, dass SGB II-Einrichtung ALG2-Bezieher vermittelt	25%	33%	31%	33%	36%

Quelle: Betriebsbefragung, zweite Welle, 2008

In den Regionen, in denen die zkT zuständig sind, nahmen 17 Prozent der Betriebe Kontakt zur SGB II-Einrichtung auf (vgl. Übersicht C.4.2-2). In den Regionen, in denen eine ARGE oder eine gAw zuständig ist, waren es zwischen 20 Prozent (Stadt-ARGEn) und 26 Prozent (Vergleichs-, Kreis-ARGEn, gAw) der Betriebe, die im Laufe eines Jahres selber den Kontakt zur SGB II-Einrichtung bzw. zum gemeinsamen AGS von SGB II-Einrichtung und Agentur für Arbeit hergestellt haben. Den wichtigsten Anlass für diese Kontaktaufnahme bildet die Personalsuche. In Regionen mit einem zkT oder einer Vergleichs-ARGE sind dies etwa vier von fünf Betrieben, die dies angeben. Auch bei den übrigen Motiven für das Herantreten an den SGB II-Einrichtungen gibt es im Großen und Ganzen nur geringfügige Unterschiede in Abhängigkeit von der Form der Aufgabenwahrnehmung vor Ort. Eine Ausnahme bildet allerdings das Motiv, eine Arbeitsgelegenheit im Betrieb einrichten zu wollen. In Regionen mit einem zkT war dies für ein Fünftel der Betriebe der Anlass für die Kontaktaufnahme. Dieser Anteil liegt doppelt so hoch wie in Regionen mit einer ARGE oder einer gAw.

Alles in allem zeigten sich die Betriebe relativ zufrieden mit der Bearbeitung ihres Anliegens durch die SGB II-Einrichtung bzw. den gemeinsamen AGS. Mit Ausnahme der Kreis-ARGEn erhalten die ARGEn etwas bessere Bewertungen als die kommunalen Träger. Besonders gut wurden allerdings die gemeinsamen AGS von Agenturen mit gAw bewertet (Übersicht C.4.2-2).

Die Angaben der Betriebe offenbaren allerdings auch ein zentrales Marketingproblem der SGB II-Einrichtungen. Von den Betrieben, die sich nicht an die SGB II-Einrichtungen gewendet haben, wissen die meisten nicht, dass diese Einrichtungen arbeitslose Grundsicherungsempfängerinnen und -empfänger in Arbeit vermitteln. Dieses Informationsdefizit ist bei zkT signifikant größer. Dort haben 82 Prozent keinen Kontakt zur Einrichtung gehabt, und nur einem Viertel dieser Betriebe ist bekannt, dass der zkT Arbeitskräfte vermittelt. Bei den ARGEn ist die Kontaktrate etwas höher, und im Schnitt sind ein Drittel der Betriebe ohne Kontakt über die Vermittlungsaktivitäten informiert. Bemerkenswert ist allerdings auch hier der Anteil der nicht gut informierten Betriebe.

Unabhängig davon, ob die Betriebe von sich aus Stellenangebote an die Einrichtungen gemeldet haben, wurden sie gefragt, ob die örtliche SGB II-Einrichtung bzw. der gemeinsame Arbeitgeberservice Kontakt zu ihnen aufgenommen hat. Dies ist relativ einheitlich in allen Regionen mit den unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung zu rund 40 Prozent der Fall; bei den zkT liegt der Anteil mit 44 Prozent etwas höher (vgl. Übersicht C.4.2-3). Maßgebliche Gründe für diese Kontaktierung sind die Akquisition von Arbeits- und Ausbildungsstellen, die Kontaktpflege sowie Vermittlungsvorschläge der SGB II-Einrichtungen auf Stellenangebote des Betriebs. Nach den Formen der lokalen Aufgabenwahrnehmung unterscheiden sich diese Kontaktstrategien nicht gravierend. Die zkT sind den Betrieben vor Ort etwas häufiger durch die Stellenakquisition in Erinnerung, die Arbeitgeberbetreuung der ARGEn dafür etwas häufig wegen Vermittlungsaktivitäten. Zwei statistisch höchst signifikante Unterschiede sind allerdings zu beobachten:

- Die zkT haben die Betriebe häufiger wegen der Einrichtung einer Arbeitsgelegenheit im Betrieb kontaktiert. Dieses Ergebnis ist stimmig mit dem Maßnahmeeinsatz (vgl. dazu Abschnitt C.4.3).
- Die gAw zeichnen sich durch einen höheren Grad an nachgehender Kundenpflege aus. Sie haben nach Aussagen der Betriebe häufiger die Qualität ihrer Vermittlungsvorschläge und die Gründe für die Ablehnung von Bewerberinnen und Bewerbern erfragt.

Übersicht C.4.2-3: Kontaktaufnahme bei Betrieben der Region durch die SGB II-Einrichtung

Basis: Nur Betriebe, die im Interview angeben, die SGB II-Einrichtung zu kennen (n=1.749)	Zuständige SGB II-Einrichtung in der Region				
	zkT (n=386)	**Vergleichs-ARGEn** (n=536)	**Getrennte Aufgaben-wahrneh-mung** (n=65)	**Kreis-ARGEn** (n=229)	**Stadt-ARGEn** (n=533)
	Kontaktaufnahme durch die örtliche SGB II-Einrichtung rsp. den gemeinsamen Arbeitgeberservice von Agentur und ARGE (letzte zwölf Monate)				
SGB II-Einrichtung / AG-Service hat Kontakt aufgenommen	44%	41%	42%	40%	39%
Basis:	(n=171)	(n=220)	(n=27)	(n=89)	(n=211)
Davon:	**Gründe für Kontaktaufnahme**				
Kontaktaufbau / -pflege	66%	59%	68%	50%	72%
Akquisition von Arbeits- / Ausbildungsstellen	71%	61%	60%	59%	76%
Vermittlungsvorschläge zu Stellenangeboten des Betriebes	44%	57%	59%	54%	55%
Rückfragen der Vermittler/-innen bzgl. Zufriedenheit mit vermittelten Bewerberinnen/Bewerbern	25%	26%	42%	34%	14%
Nachfrage zu abgelehnten Bewerberinnen/Bewerbern	21%	22%	29%	20%	15%
Einrichtung von AGH im Betrieb	25%	15%	12%	16%	14%

Quelle: Betriebsbefragung, zweite Welle, 2008

Wie bewerten die Betriebe die Vermittlungsarbeit der SGB II-Einrichtungen? Die Ergebnisse lassen eine relativ hohe Einheitlichkeit mit nur wenigen Ausschlägen erkennen (vgl. Übersicht C.4.2-4). Die Betriebe in Regionen mit einem zkT melden signifikant seltener Stellen an diese Einrichtung. Während in den ARGEn-Regionen rund ein Drittel der Betriebe Stellen gemeldet hat, sind dies im Umfeld von zkT nur 25 Prozent. Dafür liegt bei den meldenden Betrieben im Bereich der zkT die Anzahl der gemeldeten Stellen im Durchschnitt etwas höher als bei den Vergleichs- und den Kreis-ARGEn.

Die Gesamtzufriedenheit mit der Abwicklung des Vermittlungsanliegens unterscheidet sich nur unwesentlich nach der Form der Aufgabenwahrnehmung der lokal zuständigen SGB II-Einrichtung. Bei den kommunalen Trägern und den ARGEn zeigten sich rd. 40 bis 45 Prozent der Betriebe mit der Bearbeitung zufrieden. Nur in Regionen mit einer gAw äußerten sich die Betriebe zu 60 Prozent zufrieden. Dies ist ein hoch signifikanter Unterschied zu allen anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Im Detail sind weitere kleine Unterschiede zu vermerken. Die zkT bekamen etwas bessere Noten für die Qualität der Vermittlungsvorschläge als die unmittelbaren statistischen Nachbarn, die Vergleichs-ARGEn. Dafür wurde

die Anzahl der Vermittlungsvorschläge bei den kommunalen Einrichtungen etwas schlechter bewertet.

Übersicht C.4.2-4: Bearbeitung von Vermittlungsanliegen durch die SGB II-Einrichtung

Basis: Nur Betriebe, die im Interview angeben, die SGB II-Einrichtung zu kennen (n=1.749)	Zuständige SGB II-Einrichtung in der Region				
	zkT (n=386)	**Vergleichs-ARGEn** (n=536)	**Getrennte Aufgaben-wahrneh-mung** (n=65)	**Kreis-ARGEn** (n=229)	**Stadt-ARGEn** (n=533)
	Meldung von Stellen und Vermittlungsvorschläge (letzte zwölf Monate)				
Beim SGB II-Einrichtung / AG-Service Stellen gemeldet	24%	35%	36%	27%	29%
Anzahl gemeldete Stellen (Mittel)	4,0	3,4	6,1	3,6	4,0
Basis:	(n=93)	(n=189)	(n=24)	(n=63)	(n=153)
Davon:	**Zufriedenheit mit Bearbeitung des Stellenvermittlungsanliegens (Skala von 1="sehr zufrieden" bis 6 „überhaupt nicht zufrieden"**				
Gesamtzufriedenheit: TOP-Box (1,2), Mittelwert	41% 2,8	45% 2,9	61% 2,5	40% 3,0	41% 3,0
Zufrieden mit Qualität der Vermitt-lungsvorschläge (Mittel)	30% 3,2	23% 3,5	29% 3,5	16% 3,6	22% 3,5
Zufrieden mit Anzahl der Vermitt-lungsvorschläge (Mittel)	28% 3,2	37% 3,1	32% 3,2	40% 3,1	37% 3,2
Basis: Betriebe, die nach eigener Angabe die SGB II-Einrichtung kennen (n=1.749)	**Einstellung von vermittelten SGB II-Kundinnen/-Kunden innerhalb der letzten 12 Monate**				
Einstellung von SGB II-Kundinnen/ -Kunden, die durch den Träger vermittelt wurden	14%	12%	5%	11%	6%
Anzahl der Einstellungen	4,3	2,5	*)	2,1	1,9
Davon: Befristete Stellen Durch den Träger gefördert	51% 70%	47% 69%	38% 58%	56% 64%	36% 61%

Quelle: Betriebsbefragung, zweite Welle, 2008
*) wegen geringer Fallzahl nicht ausgewiesen

Bemerkenswert sind die insgesamt geringen Unterschiede hinsichtlich der Einstellung von Bewerberinnen und Bewerbern, die durch die SGB II-Einrichtung bzw. den gemeinsamen AGS vermittelt wurden. Rund jeder achte Betrieb hat innerhalb der vorangegangenen 12 Monate vermittelte SGB II-Kundinnen und -Kunden eingestellt. Der Anteil ist im Umfeld von kommunalen Trägern mit 14 Prozent nur geringfügig höher als bei den Vergleichs-ARGEn. Allerdings haben die Betriebe im Umfeld der zkT durchschnittlich mehr Einstellungen vorgenommen als in ARGE-Regionen (4,3 vs. 2,5 Stellen mit SGB II-Kundinnen/-Kunden besetzt).

Unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung ist die Hälfte der Stellen befristet. Die Beschäftigung von SGB II-Kundinnen und -Kunden wurde bei zkT und Vergleichs-ARGEn zu rd. 70 Prozent durch eine finanzielle Förderung der SGB II-Einrichtung unterstützt. Die anderen ARGEn und die gAw zeigten sich offensichtlich etwas zurückhaltender. Die dort ansässigen Betriebe berichteten nur zu rund 60 Prozent von einer entsprechenden Förderung.

4.2.5 Zwischenfazit

Die Arbeitsvermittlung bildet neben der Existenzsicherung und der Aktivierung ein Kerngeschäft der SGB II-Einrichtungen. Die Vermittlungsaufgabe wird bei den ARGEn/gAw und den zugelassenen kommunalen Trägern unterschiedlich organisiert. Die ARGEn betreiben überwiegend einen gemeinsamen Arbeitgeberservice (AGS) mit der Agentur für Arbeit, vornehmlich mit dem Ziel, als ein Ansprechpartner für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aufzutreten. Gegen die gemeinsame Einrichtung macht ein Teil der ARGEn geltend, dass die Arbeitgeberhandlungsprogramme der Agentur die SGB II-Kundinnen und -Kunden bei der Vermittlung benachteiligten. Mit der bewerberorientierten Vermittlung sind in den ARGEn und den getrennten Aufgabenwahrnehmungen die pAp und Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler befasst. Wegen dieser Arbeitsteilung bedarf es deshalb einer Schnittstelle zwischen stellen- und bewerberorientierter Vermittlung. Diese wird in erster Linie durch den elektronischen Matchlauf zwischen Stellenangebots- und Bewerberdaten hergestellt. Stellenangebote, die nicht der Vermittlung des AGS vorbehalten sind, werden für die bewerberorientierten Vermittlungskräfte frei gegeben.

Auch die zkT haben die stellenorientierte Vermittlung überwiegend in die Hand eines Arbeitgeber- oder Vermittlungsteams gelegt. Diese haben allerdings andere Funktionen als die Services der ARGEn. Die Stellenakquisition ist deutlich stärker an den konkret zu vermittelnden Personen orientiert. Entsprechend sind auch die pAp sowie die Fallmanagerinnen und Fallmanager stärker in das Arbeitgebergeschäft involviert als bei den ARGEn.

Die Zusammenarbeit mit der örtlichen Agentur für Arbeit hat bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung eine bemerkenswerte Dimension. Mehr als 40 Prozent aller befragten Fachkräfte aus dem Bereich Aktivierung und Vermittlung arbeiten im Einzelfall mit der Agentur zusammen. Ähnlich hoch ist der Anteil der Fachkräfte, die Email-Mitteilungen mit der Agentur austauscht. Nur ein Viertel der Fachkräfte der zkT hat keinen Kontakt zur örtlichen Agentur.

Für das Vermittlungsgeschäft greifen die SGB II-Einrichtungen auf die veröffentlichten Stellenangebote der Agentur zu. Die Zugriffe auf Stellenmeldungen der Betriebe sind dagegen geregelt. Auf sie hat nur ein Teil der ARGE-Fachkräfte uneingeschränkten Zugriff. Ansonsten unterliegt der Zugriff klar definierten Regeln. Die Vermittlungskräfte der kommunalen Träger haben dagegen deutlich begrenztere Zugriffsmöglichkeiten darauf. Obwohl die BA nach einer grundlegenden Gerichtsentscheidung die Stellenmeldungen inzwischen offenbaren darf, haben nur wenige zkT den Vertrag über den beidseitigen Austausch von Stellenmeldungen unterzeichnet.

Aus der Perspektive der Betriebe unterscheidet sich die Vermittlungsarbeit der SGB II-Einrichtungen nicht grundlegend. Interessant sind einige Abweichungen zwischen Regionen mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung. So nehmen Betriebe im Bereich einer ARGE signifikant häufiger Kontakt zur SGB II-Einrichtung auf, vornehmlich um Stellen zu melden. Im Umfeld von zkT wird signifikant häufiger nach der Einrichtung einer Arbeitsgelegenheit gefragt. Die Betriebe sind mit der Erledigung des Anliegens bei ARGEn etwas zufriedener als bei den zkT Trägern.

Unabhängig von der konkreten Form der Aufgabenwahrnehmung wurden vier von zehn Betrieben durch die örtliche SGB II-Einrichtung kontaktiert. Es geht dabei in erster Linie um die

Akquisition von Stellen bzw. die Stellenangebotsvermittlung. Auch bei der Kontaktierung der Betriebe durch die SGB II-Einrichtungen spielt die Einrichtung von AGHs bei den zkT eine größere Rolle als bei den ARGEn.

In den ARGE-Regionen haben mehr Betriebe offene Stellen an die SGB II-Einrichtung gemeldet als es im Umfeld der kommunalen Träger der Fall ist. Die Zufriedenheit mit den Vermittlungsaktivitäten ist bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung in etwa gleich hoch. Beide erreichen allerdings nicht die guten Noten, die die Einrichtung mit gAw erzielen. Jeder achte Betrieb hat in den vorangegangenen zwölf Monaten von den SGB II-Einrichtungen vermittelte Bewerberinnen und Bewerber eingestellt. In den Regionen der zkT ist dieser Anteil und auch die Anzahl der Einstellungen je Betrieb etwas höher als in anderen Regionen. Hinsichtlich der Förderung durch die SGB II-Einrichtung gibt es keine signifikanten Unterschiede in Hinblick auf die Form der Aufgabenwahrnehmung.

4.3 Maßnahmepolitik bei ARGEn und zkT

4.3.1 Fragestellungen und Datenbasis

Da bei einem Großteil der SGB II-Kundinnen und -Kunden nicht mit einer sofortigen Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zu rechnen ist, erhält die Maßnahmepolitik einen besonderen Stellenwert. In diesem Kapitel soll den Fragen nachgegangen werden, welche Maßnahmeschwerpunkte die SGB II-Einrichtungen setzen, welche Maßnahmearten mittels § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II finanziert werden und worin Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung liegen. Die Antworten der Geschäftsführungen bei der zweiten Erhebungswelle geben darüber Auskunft, wie ARGEn, gAw und zugelassene kommunale Träger ihre Schwerpunktsetzungen begründen. Ausgangshypothese war, dass die SGB II-Einrichtungen vor dem Hintergrund ihrer jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen entscheiden müssen. Daher wurden mögliche Einflüsse von regionalen, organisatorischen und individuellen Rahmenbedingungen in ihrer Wirkung auf die Maßnahmeprofile der SGB II-Einrichtungen gemessen. Als letztes wurde untersucht, ob Genderaspekte bei der Entwicklung der Förderinstrumente eine Rolle spielen.

Im Rahmen der ersten Erhebungswelle bei allen 154 SGB II-Einrichtungen wurden schriftliche Fragebögen zur Maßnahmepolitik im Bereich „aktive Leistungen“ oder direkt der Geschäftsführung übergeben. In diesem Fragebogen sollten zum Stand von Juni 2006 die Teilnehmerzahlen der eingesetzten Förderinstrumente insgesamt und detailliert für U 25 und Ü 25 ausgewiesen werden (Fragebogenschema siehe Methodenbericht im Anhang). Da die Kommunen im Jahr 2006 viele Instrumente noch unter dem § 16 Abs. 2 SGB II eingesetzt haben, wurde der Maßnahmeeinsatz unabhängig von § 16 Abs. 1 und 2 SGB II abgefragt. Die Abfrage beinhaltete folgende Kategorien der Förderinstrumente:

- Beauftragung Dritter mit der Vermittlung
- Eignungsfeststellung
- Qualifizierung
- Förderung der Existenzgründung
- Arbeitsgelegenheiten
- Förderung der Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt
- Maßnahmen für Reha-Fälle

Bis Ende Februar 2008 kamen 145 von 154 Fragebögen zurück. Eine ausführliche Darstellung der Drop-Off-Rückläufe befindet sich im Abschnitt C.1.3 des Methodenberichts.

Die eigene Erhebung zu den Eingliederungsmaßnahmen bildet eine Grundlage für die folgenden Auswertungen. Um die Angaben der SGB II-Einrichtungen unterschiedlicher Größe miteinander vergleichen zu können, wurden die berichteten Zahlen durch die Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen für jeden Standort dividiert und zu einem Index standardisiert. Die für die Darstellung im folgenden Kapitel verwendeten Indizes geben Auskunft über die jeweils eingesetzten Maßnahmen pro 1000 eHb.[175]

Zum Vergleich wurden als zweite Auswertungsgrundlage Statistiken der Bundesagentur für Arbeit herangezogen. Bei ARGEn und gAw sind die erforderlichen Daten aus den Geschäftsdaten der Einrichtungen (VerBIS, CoSach, A2LL) gezogen worden. Die zugelassenen kommunalen Träger, die mit unterschiedlichen Softwaresystemen arbeiten, liefern die erforderlichen Daten über ein einheitliches Datenformat (XSozial) zu. In den ersten beiden Jahren gab es erhebliche Abweichungen zwischen den eigenen statistischen Auswertungen der zkT und den von der Bundesstatistik ausgewiesenen Werten. Diese Diskrepanzen hatten sich zwischen der ersten und der zweiten Erhebungswelle von Untersuchungsfeld 2 zwar verringert, sie waren jedoch weiterhin vorhanden und wurden durch die beteiligten Akteure vor Ort moniert (siehe auch Abschnitt C.1.4).

Die Diskrepanzen in den Daten können auch durch die Erhebung des Untersuchungsfeldes 2 nicht aufgeklärt werden.[176] Sie werden jedoch an den betroffenen Stellen differenziert dargestellt. Da an dieser Stelle keine Aussagen über die Validität gemacht werden können, die SGB II-Statistik jedoch zusätzliche Informationen über zeitliche Veränderungen im Maßnahmeeinsatz bietet, werden die Übersichten der Bundesagentur für Arbeit über „Eintritte und Bestand an Arbeitsgelegenheiten nach SGB-Trägern“ die zweite Grundlage für die folgenden Auswertungen bilden. Folgende Förderinstrumente werden hier zusammengefasst und ausgewiesen:[177]

- Beauftragung Dritter mit der Vermittlung
- Eignungsfeststellung
- Qualifizierung
- Förderung der Existenzgründung
- Arbeitsgelegenheiten

Der öffentlichen Statistik über die belegten Plätze in verschiedenen Maßnahmen zu zwei definierten Stichtagen (Ende Dezember 2006 und 2007) wurden die Werte der 154 SGB II-Einrichtungen entnommen. Auch hier wurden wiederum Indizes berechnet, die für die einzelnen Maßnahmen Auskunft geben über deren Einsatz nach Standort und pro 1000 erwerbsfähige Hilfebedürftige.[178]

---

[175] Formel: (eingesetzte Maßnahmen/ eHb) x 1000.

[176] Die Daten wurden mit verschiedenen Methoden erhoben und unterscheiden sich teilweise in den Zuordnungen zu einzelnen Kategorien. Weiterhin gibt es Unterschiede beim Messzeitpunkt der Daten von Untersuchungsfeld 2 und der öffentlichen Statistik. Während die Zahlen der Maßnahme-Drop Off sich auf den Juni 2006 beziehen, geben die Zahlen der öffentlichen Statistik den Stand von Dezember 2006 und 2007 wieder. Hier muss u.U bei den SGB II-Einrichtungen mit unterschiedlicher Budgetausschöpfung gerechnet werden.

[177] Für die Förderung der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und Maßnahmen für Reha-Fälle ist wegen der fehlenden Daten bei den Erhebungen der BA kein Vergleich möglich.

[178] Formel: (eingesetzte Maßnahmen/ eHb) x 1000

4.3.2 Maßnahmeschwerpunkte der SGB II-Einrichtungen

ARGEn, Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung und zkT steht seit Beginn des SGB II eine breite Palette an Förderinstrumenten zur Verfügung. Nach den von Untersuchungsfeld 2 erhobenen Daten war das Hauptförderinstrument nach eineinhalb Jahren SGB II bei allen Einrichtungen die Arbeitsgelegenheit nach § 16 Absatz 3 SGB II.[179] Diese meist niedrigschwelligen Marktersatzmaßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt werden hauptsächlich für arbeitsmarktferne Kunden eingesetzt. Die Geschäftsführungen in den SGB II-Einrichtungen begründeten den hohen Anteil an AGH mit der großen Zahl an un- oder gering qualifizierten Kunden, die zunächst aktiviert werden sollten. Dieses Instrument war für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter außerdem zu Beginn des SGB II eine schnell verfügbare und einfach zu besetzende Maßnahmeart. Wo die Fachkräfte über vorhandene Strukturen aus den „ASS-Programmen“[180] verfügten, konnten die Kundinnen und Kunden ohne viel Verwaltungsaufwand zugewiesen werden. Am häufigsten werden Arbeitsgelegenheiten von Einrichtungen mit gAw eingesetzt.

Mit einem wesentlich kleineren Anteil stehen an zweiter Stelle die extern vergebenen Eignungsfeststellungen, zu denen Profiling-Instrumente und Bewerbungstrainings gehören. Dieses zentrale Instrument wird meist zu Beginn des SGB II-Bezugs eingesetzt und ist für SGB II-Einrichtungen, die mit Kundensegmentierungskonzepten arbeiten, ein wesentlicher Bestandteil der anfänglichen Kundeneinschätzung. Diese Maßnahmen werden außerdem im Rahmen des § 15a (Sofortangebot) eingesetzt, um Qualifikationen und Integrationschancen der Kunden abschätzen zu können (vgl. Abschnitt C.2.1.3). Häufiger noch als ARGEn und gAw nutzen zkT dieses Instrument.

Auch Qualifizierung und die Förderung der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nehmen einen hohen Stellenwert ein. Die zkT haben hier über alle SGB II-Einrichtungen im Vergleich den höchsten Anteil. In den Gesprächen mit den Geschäftsführungen der 154 Einrichtungen blieb teilweise offen, ob alle SGB II-Einrichtungen hier dieselbe Zuordnung vornehmen. Im Verständnis der BA werden unter Qualifizierung ausschließlich FbW-Maßnahmen gefasst, während bei zkT möglicherweise auch Bildungs- oder Trainingsmaßnahmen verstanden werden, die keine Weiterbildungsmaßnahmen im klassischen Sinne darstellen, z.B. wenn sie in Kombination mit einer Arbeitsgelegenheit durchgeführt werden.

Im Gegensatz dazu setzen gAw wenige Qualifizierungsmaßnahmen ein. Die Bereichsleitung SGB II verspricht sich hier nur einen geringen Vermittlungserfolg. Die Aufgabe der Qualifizierung wird aus ihrer Sicht eher im SGB III angesiedelt und müsse bereits im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit stattgefunden haben. SGB II-Kunden werden als solche Kunden betrachtet, bei denen Qualifizierung im ersten Jahr Arbeitslosigkeit nicht erfolgreich war. Einrichtungen mit gAw investieren schwerpunktmäßig in Arbeitsgelegenheiten und an zweiter Stelle in die Förderung der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.[181]

Die Beauftragung Dritter z.B. mit der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist hingegen ein von allen SGB II-Einrichtungen wenig genutztes Instrument. Vor allem wegen fehlendem Personal vergaben Stadt-ARGEn und zkT Vermittlungsaufgaben zu Beginn etwas häufiger an Dritte. Die Mehrzahl der befragten Geschäftsführungen bewertete dieses Instrument jedoch aufgrund der im ersten Jahr SGB II geringen Vermittlungserfolge insgesamt als wenig Erfolg versprechend (vgl. auch Abschnitt C.2.3).

---

[179] Mehraufwandsentschädigung und Entgeltvariante sind in dieser Kategorie zusammengefasst.

[180] Arbeit statt Sozialhilfe.

[181] Quelle: gAw-Workshop (siehe Abschnitt A.4).

Übersicht C.4.3-1: Maßnahmeschwerpunkte nach den Daten von Untersuchungsfeld 2

Mittelwerte der eingesetzten Maßnahmen nach Art der Aufgabenwahrnehmung;
Berechnung der Indizes: belegte Plätze pro Standort und Maßnahme/ Anzahl eHbs pro Standort

	gesamt	zkT	Vergleichs-ARGEn	gAW	Stadt-ARGEn	Kreis-ARGEn
Beauftragung Dritter	**16,29**	19,97	9,53	9,80	25,40	15,42
Eignungsfeststellung	**27,50**	37,16	22,49	5,66	27,09	23,32
Qualifizierung	**26,45**	39,71	18,95	8,24	18,63	22,50
Förderung Existenzgründung	**9,95**	4,97	9,98	6,90	13,66	19,91
Arbeitsgelegenheiten	**75,04**	87,28	65,50	91,40	70,01	71,69
Förderung Eingliederung 1. AM	**24,74**	29,14	21,85	24,06	21,54	26,40
Maßnahmen für Reha-Fälle	**2,37**	2,99	2,00	1,45	1,89	2,19

Datenbasis: schriftliche Befragung von Arbeitsvermittlern/Fallmanagern zu Eingliederungsmaßnahmen nach SGBII im Juni 2006;
Datenzuspielung: Anzahl eHbs für jede Region (Quelle: interregionaler Kennziffernvergleich, BA)
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Übersicht C.4.3-2: Maßnahmeschwerpunkte nach den Daten der BA

Mittelwerte der eingesetzten Maßnahmen nach Art der Aufgabenwahrnehmung;
Berechnung der Indizes: belegte Plätze pro Standort und Maßnahme/ Anzahl eHbs pro Standort

	gesamt		zkT		Vergleichs-ARGEn		gAW		Stadt-ARGEn		Kreis-ARGEn	
	2006	**2007**	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Beauftragung Dritter m. Vermittlung pro 1.000 EHB (laut Geschäftsdaten)	**8,84**	**6,07**	3,00	3,70	10,36	5,32	7,59	8,14	16,56	6,91	11,04	9,56
TM Eignungsfeststellung / Trainingsmaßn. pro 1.000 EHB (laut Geschäftsdaten)	**9,55**	**10,99**	12,56	15,21	8,35	8,91	11,07	11,19	6,38	6,63	8,93	9,17
Qualifizierung pro 1.000 EHB (laut Geschäftsdaten)	**14,02**	**18,49**	19,89	23,35	10,63	16,00	14,40	18,29	12,94	18,39	11,88	14,61
AGH Arbeitsgelegenheiten pro 1.000 EHB (laut Geschäftsdaten)	**54,73**	**58,32**	40,10	56,12	61,57	60,05	80,11	66,88	64,87	64,84	55,27	51,82
Förderung Eingliederung 1.AM pro 1.000 EHB (laut Geschäftsdaten)	**11,19**	**16,65**	5,26	12,96	15,13	19,69	14,34	17,13	12,22	16,46	15,98	20,92
WL sonstige weitere Leistungen §16(2)SGB II pro 1.000 EHB (laut Geschäftsdaten)	**17,05**	**26,20**	10,39	27,00	18,09	25,54	10,85	15,13	19,99	26,36	35,30	37,55

Datenbasis: Bundesagentur für Arbeit: Eintritte und Bestand an Arbeitsgelegenheiten nach SGB-Trägern
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Im Vergleich dazu zeigt die Übersicht C.4.3-2 die Maßnahmeschwerpunkte der SGB II-Einrichtungen nach der öffentlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit für 2006 und 2007. Die Indizes nach den durch Untersuchungsfeld 2 erhobenen Daten fallen insgesamt höher aus, sie unterscheiden sich in der inhaltlichen Tendenz jedoch nicht wesentlich von den Zah-

len der BA-Statistik. Die Relationen der Verteilungen zwischen den SGB II-Einrichtungen dienen dem Vergleich und geben Auskunft über die Entwicklung der Maßnahmepolitik. Die Werte der zkT sind bei allen Maßnahmen im Jahr 2007 angestiegen. Berücksichtigt man die Zweifel der Kommunen an der Validität der Daten, muss der stärkere Maßnahmeeinsatz jedoch mit einer Verbesserung der Datenqualität erklärt werden und deutet weniger auf eine veränderte Maßnahmepolitik hin. Die Werte der ARGEn und gAw lassen jedoch einen Zeitvergleich zu.

Die Arbeitsgelegenheit als meist genutztes Förderinstrument aller SGB II-Einrichtungen bestätigt die Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Der Einsatz sank jedoch im Jahre 2007. Der Qualifizierungsanteil stieg hingegen deutlich an. Die Verschiebung von AGH in Richtung Qualifizierung begründeten viele Geschäftsführungen einerseits mit einer höheren erwarteten Erfolgsquote, andererseits mit einer verbesserten Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich in der Förderlandschaft in ihrer Region immer besser auskennen und sowohl die Maßnahmeträger wie auch die Verfahrensweisen routinierter einsetzen können.

Den Einsatz der Beauftragung Dritter haben auch diesen Daten zufolge alle SGB II-Einrichtungen stark eingeschränkt. Der Einsatz von Maßnahmen, die nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II als „sonstige weitere Leistungen“ (SWL) gelten, kann mit den Daten von Untersuchungsfeld 2 nicht gesondert ausgewiesen werden. Die öffentliche Statistik zeigt indes, dass der Einsatz von SWL-Maßnahmen von 2006 bis 2007 bei allen SGB II-Einrichtungen verstärkt wurde. Der hohe Anteil an arbeitsmarktfernen Kunden zwingt viele SGB II-Einrichtungen dazu, individuelle und niederschwellige Angebote zu entwerfen. Von den Einrichtungen mit gAw abgesehen, setzten Ende 2007 alle Einrichtungen einen höheren Anteil an SWL-Maßnahmen als an Qualifizierungsmaßnahmen ein (vgl. Übersicht C.4.3-2).

4.3.3 Sonstige weitere Leistungen (SWL)

Das SGB II eröffnet im § 16 Abs. 2 Satz 1 über „Sonstige weitere Leistungen zur Eingliederung“ die Möglichkeit, über die in § 16 Abs. 1 SGB II genannten Leistungen hinaus weitere Leistungen zu erbringen, die für die Eingliederung der bzw. des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind. Sie bieten den SGB II-Einrichtungen die Möglichkeit, auf regionale Gegebenheiten zu reagieren und im Rahmen des SGB II passgenaue Fördermaßnahmen für besondere Zielgruppen zu schaffen. Über alle Arten der Aufgabenwahrnehmungen hinweg wurde diese Möglichkeit vielfältig genutzt.

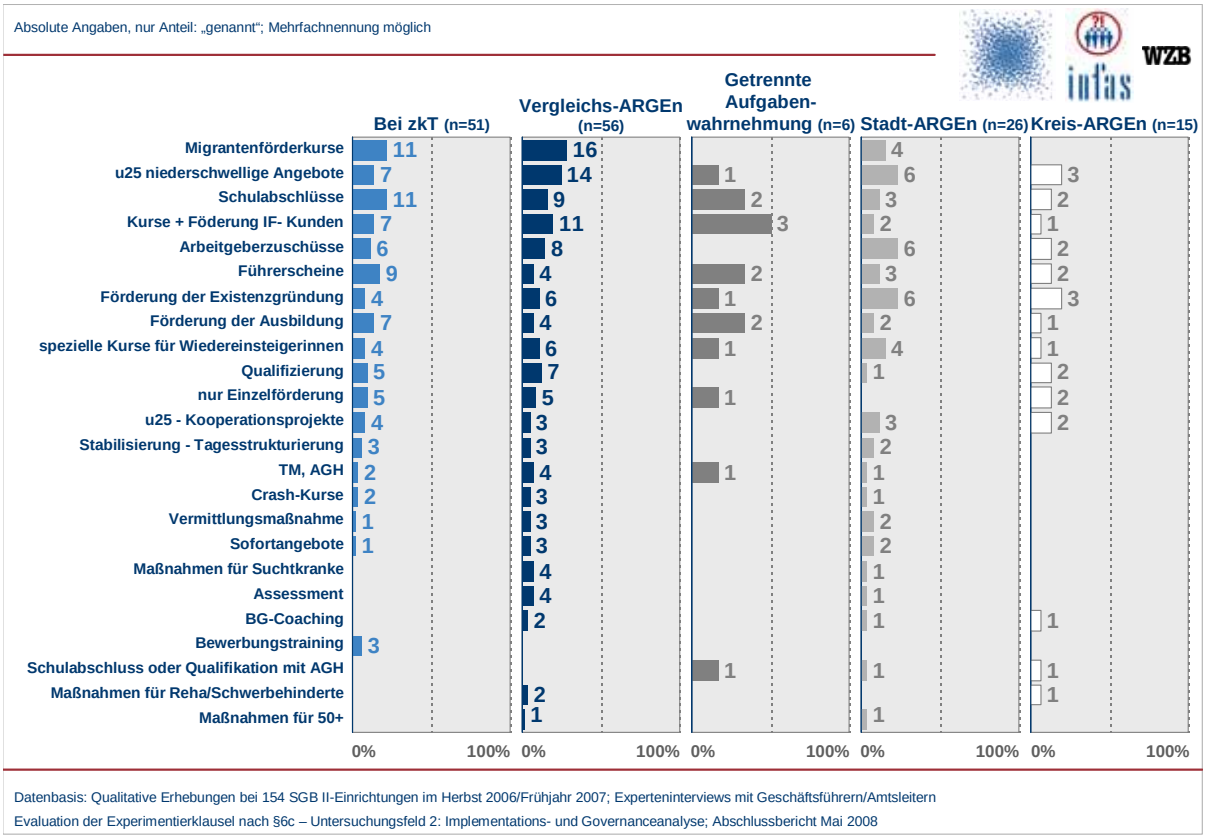
Während der zweiten Erhebungswelle im Herbst/Winter 2007 ergaben sich für die zugelassenen kommunalen Träger Änderungen durch das BMAS, die eine Reduzierung von Projektförderungen im Rahmen der SWL-Leistungen beinhaltete[182] (ausführliche Darstellung siehe Abschnitt B.1.3.4.3). Standorte, die von Untersuchungsfeld 2 im Rahmen der zweiten Erhebungswelle vor November aufgesucht wurden, waren offen für das Gespräch über Kooperationen vor Ort und den Einsatz von Maßnahmen im Rahmen § 16 Abs. 2. Satz 1 SGB II. Nach dem 21. November haben sich die Gesprächspartner deutlich zurückhaltender geäußert und betont, die Maßnahmeschwerpunkte zu modifizieren und die aktuelle Projektförderung auslaufen zu lassen.

Nur wenige SGB II-Einrichtungen gaben an, den § 16 Abs. 2 Satz 1SGB II nur im Rahmen der Einzelförderung einzusetzen. Abbildung C.4.3-1 zeigt die codierten offenen Nennungen der Geschäftsführungen, bei denen sie die weiteren Leistungen skizzieren sollten. Sehr häufig beschrieben sie kreative und kooperative Projekte, die in Kooperation mit regionalen Ak-

[182] BMAS, Brief vom 21. November 2007

teuren erstellt worden sind. Die SGB II-Einrichtungen schufen Netzwerke mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und Maßnahmeträgern in der Region, um individuelle Förderangebote, häufig kombiniert mit aufsuchender Sozialarbeit oder tagesstrukturierenden Elementen besonders für marktferne Kunden oder ganze Bedarfsgemeinschaften zu entwickeln.

Abbildung C.4.3-1: „Sonstige weitere Leistungen zur Eingliederung“ (SWL)



4.3.4 Überregionale und regionalspezifische Einflüsse

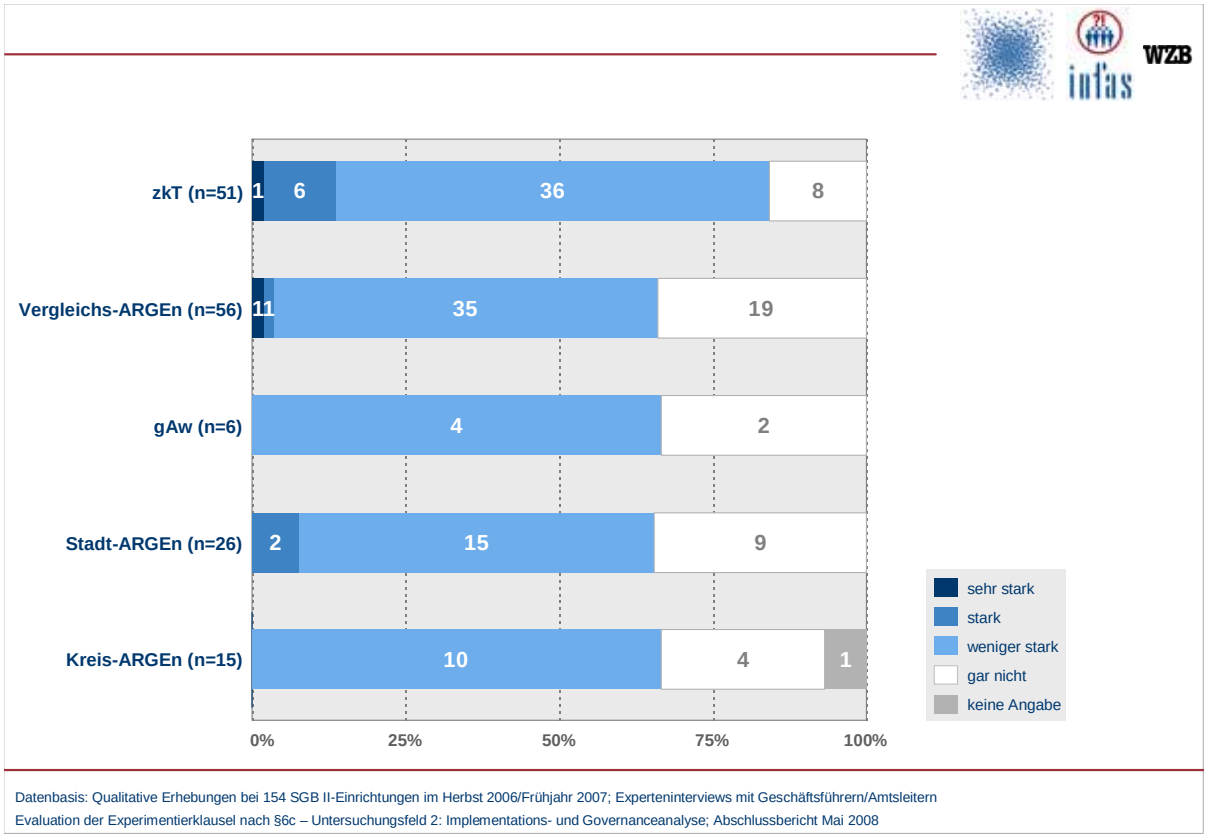
4.3.4.1 Überregionale Einflussfaktoren

Die Maßnahmeschwerpunkte hängen sowohl von Marktbedingungen als auch von anderen äußeren Rahmenbedingungen ab. Im Folgenden soll untersucht werden, wie sich die jeweilige Schwerpunktsetzung erklären lässt und welche externen Bedingungen die Maßnahmepolitik der SGB II-Einrichtungen beeinflussen. Ausgangshypothese war, dass sich sowohl die arbeitsmarktpolitischen Programme der Länder wie auch die variierenden Randbedingungen auf der Makro- und Mikroebene auf die Schwerpunktbildungen auswirken.

Die Länder legen in unterschiedlicher Ausprägung arbeitsmarktpolitische Förderschwerpunkte fest (siehe auch B.1.4.3.1). In den Aussagen der Geschäftsführungen ist eine geringe Einflussnahme durch die jeweiligen Länderprogramme festzustellen. Die Abbildung C.4.3-2 zeigt, dass sich nur 7 Prozent der SGB II-Einrichtungen stark durch Programme der Länder festgelegt sehen. Im Vergleich von ARGEn, zkT und Standorten mit gAw wird die stärkere Einflussnahme bei den kommunalen Trägern deutlich. Hier sind es 14 Prozent, die eine starke oder sehr starke Festlegung zu Protokoll gegeben haben. Ihnen gegenüber stehen acht Prozent der Stadt-ARGEn und nur zwei Prozent der Vergleichs-ARGEn, die eine starke Festlegung durch die jeweiligen Landesprogramme angaben. Über ihr Maßnahme-Portfolio kön-

nen die SGB II-Einrichtungen also weitgehend unabhängig entscheiden. Dies belegt auch der kleinere Anteil der SGB II-Einrichtungen, bei denen das Land den Einsatz von Integrationsleistungen geprüft hat. (vgl. dazu auch Abschnitt C.1.1)

Abbildung C.4.3-2: Der Einfluss der Landespolitik



Datenbasis: Qualitative Erhebungen bei 154 SGB II-Einrichtungen im Herbst 2006/Frühjahr 2007; Experteninterviews mit Geschäftsführern/Amtsleitern
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

4.3.4.2 Regionalspezifische Einflüsse

Doch nicht nur landespolitische Entscheidungen, auch regionale Randbedingungen definieren den Handlungsspielraum der Akteure vor Ort. Anhand eines linearen Modells werden im Folgenden Merkmale mehrerer Ebenen kontrolliert. Die Arbeitslosenquote und die Frage, ob es sich bei dem jeweiligen Standort um eine ländliche oder eine städtische Region handelt, bilden unbeeinflussbare Bedingungen auf der Makroebene. Auf der Organisationsebene sind Unterschiede in der Art der Trägerschaft, die Existenz einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft und die Größe der SGB II-Einrichtung mögliche Einflussfaktoren. Auch die Frage, ob der Fallmanagement-Ansatz[183] und die damit zusammenhängende Organisationsstruktur zu einer anderen Maßnahmepolitik führt, wird mithilfe dieses Modells beantwortet. Es wird außerdem untersucht, ob sich auf der Mikroebene das Geschlecht und die Herkunft der ersten Geschäftsführung auf die Maßnahmepolitik der SGB II-Einrichtung auswirken. Ausgangshypothese war die Annahme, dass sich langjährige Tätigkeiten und die damit zusammenhängende Sozialisation in Arbeitsverwaltung und Sozialverwaltung entscheidend auf die Festlegung der Maßnahmeschwerpunkte auswirken.

[183] Die Operationalisierung folgt der Typologie des Untersuchungsfeldes 1.

Die folgende Übersicht zeigt zunächst das Ergebnis der linearen Regression mit den Daten der von Untersuchungsfeld 2 selbst erhobenen Maßnahmen. Die ausgewiesenen Beta-Koeffizienten zeigen den relativen Einfluss der einzelnen Merkmale[184] auf die abhängige Variable (Maßnahme-Indizes) unter Berücksichtigung der anderen Merkmale.

Von den sieben Maßnahmegruppen zeichnen sich drei Maßnahmen durch eine bemerkenswerte Varianzaufklärung aus. „Qualifizierung", „Förderung der Existenzgründung" und „Arbeitsgelegenheiten" werden durch die kontrollierten Merkmale weitgehend beeinflusst. Der Einsatz von Beauftragungen Dritter, Eignungsfeststellungen, die Förderung Eingliederung in den 1. Arbeitsmarkt und Maßnahmen für Reha-Fälle werden durch die kontrollierten Bedingungen auf Makro-, Mikro- und Organisationsebene nicht signifikant beeinträchtigt.

- Qualifizierungsmaßnahmen werden von zkT signifikant häufiger eingesetzt. Die Wahrscheinlichkeit steigt mit der Größe der SGB II-Einrich-tungen und sinkt bei Landkreisen.[185]
- Die Förderung von Existenzgründungen wird signifikant häufiger in ländlichen Gebieten mit moderater oder geringer Arbeitslosigkeit praktiziert. Die Wahrscheinlichkeit sinkt bei Geschäftsführungen mit kommunaler Herkunft.
- Arbeitsgelegenheiten werden signifikant häufiger von zkT eingesetzt. Die Wahrscheinlichkeit sinkt bei einer niedrigeren Arbeitslosenquote und steigt bei Landkreisen.

Es zeigt sich, dass die Bedingungen auf der Makro- und Organisationsebene die Maßnahmepolitik stark beeinflussen. Auf der Mikroebene sind hingegen keine signifikanten Effekte festzustellen.

Die öffentliche Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom Dezember 2006 weist einige Unterschiede gegenüber dieser Analyse auf, bestätigt jedoch auch einige Befunde. So bekräftigt die Analyse den Zusammenhang zwischen AGH-Einsatz und Arbeitsmarktbedingungen. Je niedriger die Arbeitslosenquote in einer Region 2006 war, desto geringer war auch der Anteil der zugewiesenen SGB II-Kundinnen und -Kunden in Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 SGB II. Der Einsatz fand in diesem Jahr häufiger in Landkreisen statt. Im Unterschied zu den selbst berichteten Werten ist der Einsatz der Arbeitsgelegenheiten allerdings bei den zkT in der Bundesstatistik geringer ausgeprägt. Dieser Zusammenhang verschwindet vollständig in der Statistik von 2007. Dies kann sowohl an der zwischenzeitlichen Verbesserung der Datenlage liegen, als auch durch die stärkere Nutzung dieses Instrumentes durch zkT begründet sein.

Die Instrumente der Förderung der Existenzgründung werden der BA-Statistik zufolge häufiger bei kleinen Einrichtungen eingesetzt. Wo die Vermittlung in den Arbeitsmarkt kein Massengeschäft der SGB II-Einrichtung ist, konzentrieren sie sich auf stärker die Maßnahmen, die auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet sind. Marktersatzmaßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt werden eher von Einrichtungen genutzt, die eine große Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger bei einem durch große Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Markt zu betreuen haben.

[184] Art der Trägerschaft, Arbeitslosenquote, Anzahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Herkunft der ersten Geschäftsführung, die Existenz einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, der Fallmanagement-Ansatz (UF1-Typologie) und die Lage des Kreises.

[185] Der Einfluss der kommunalen Struktur ist nicht signifikant.

Übersicht C.4.3-3: Regionale Einflüsse auf die Maßnahmepolitik der SGB II-Einrichtungen

Mittelwerte der eingesetzten Maßnahmen nach Art der Aufgabenwahrnehmung;
Berechnung der Indizes: belegte Plätze pro Standort und Maßnahme/ Anzahl eHbs pro Standort x1000;
Wertebereich Beta: zwischen 0 und 1; je näher bei 1, desto höher ist der Einfluss auf die abhängige Variable; Signifikanzniveau: * = 10%, ** = 5%, *** = 1% Irrtumswahrscheinlichkeit

		Beauftragung Dritter nach §16.1 und §16.2 pro 1.000 EHB	Eignungsfest-stellung nach §16.1 und §16.2 pro 1.000 EHB	Qualifizierung nach §16.1 und §16.2 pro 1.000 EHB	Förderung, Existenz-gründung nach §16.1 und §16.2 pro 1.000 EHB	AGH pro 1.000 EHB	Förderung Eingliederung 1. AM nach §16.1 und §16.2 pro 1.000 EHB	Maßnahmen für Reha-Fälle pro 1.000 EHB
Daten von Untersuchungsfeld 2[1]		**2006**	**2006**	**2006**	**2006**	**2006**	**2006**	**2006**
	r^2	**0,04**	**0,07**	**0,30**	**0,29**	**0,25**	**0,10**	**0,09**
		Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta
Art des Trägers	**Referenz: Vergleichs-ARGE**							
	GAW	-0,02	-0,11	-0,11	-0,08	0,12	0,02	-0,08
	zkT	0,17	0,18*	0,40***	-0,03	0,24***	0,21**	0,23**
	Stadt-ARGE	0,10	-0,01	-0,12	0,16	0,18	0,19	-0,11
	Kreis-ARGE	0,04	-0,02	-0,01	0,20**	0,06	0,08	0,00
Arbeits-losenquote	**Referenz: Arbeitslosenquote über 10 Prozent**							
	Arbeitslosenquote unter 10 Prozent	-0,02	0,04	0,13	0,36***	-0,43***	-0,11	0,02
Anzahl eHbs	**Referenz: mehr als 10000 erwerbsfähige Hilfebedürftige**							
	weniger als 10000 erwerbsfähige Hilfebedürftige	-0,02	0,14	0,17*	0,01	0,22***	0,10	0,01
Herkunft des ersten Geschäfts-führers	**Referenz: Herkunft GF: BA**							
	Herkunft GF: Kommune/Delegationsgemeinde	-0,10	-0,08	0,00	-0,25***	-0,03	0,03	-0,25**
	kommunale Beschäftigungsgesellschaft	0,03	0,01	0,02	-0,04	-0,05	-0,03	0,01
UF1-Typologie	**Referenz: generalisiertes Fallmanagement**							
	Spezialisierter-Fallmanagement-Ansatz	0,00	-0,02	-0,09	0,08	0,00	0,11	-0,09
Kreis	**Referenz: Stadtkreis**							
	Landkreis	-0,10	-0,11	-0,20	0,17	0,29***	0,29**	-0,19

Geschäftsdaten der BA[2]		**2006**	**2007**	**2006**	**2007**	**2006**	**2007**	**2006**	**2007**	**2006**	**2007**
	r^2	**0,15**	**0,15**	**0,12**	**0,16**	**0,07**	**0,09**	**0,34**	**0,14**	**0,31**	**0,19**
		Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta
Art des Trägers	**Referenz: Vergleichs-ARGE**										
	GAW	-0,04	0,09	-0,01	0,01	0,04	0,03	-0,05	-0,06	0,11	0,06
	zkT	-0,15*	-0,13	0,17**	0,32***	0,28***	0,25***	-0,56***	-0,30***	-0,27***	-0,06
	Stadt-ARGE	-0,11	-0,16	-0,21**	-0,14	-0,04	0,04	-0,06	-0,05	0,15	0,23**
	Kreis-ARGE	0,01	0,14**	-0,05	-0,04	0,01	-0,01	0,02	0,04	-0,04	-0,05
Arbeits-losenquote	**Referenz: Arbeitslosenquote über 10 Prozent**										
	Arbeitslosenquote unter 10 Prozent	-0,06	0,04	0,12	0,11	-0,03	-0,18**	-0,09	-0,10	-0,38***	-0,39***
Anzahl eHbs	**Referenz: mehr als 10000 erwerbsfähige Hilfebedürftige**										
	weniger als 10000 erwerbsfähige Hilfebedürftige	-0,03	0,01	0,23***	0,14*	-0,05	-0,07	0,13**	0,08	0,13	0,14**
Herkunft des ersten Geschäfts-führers	**Referenz: Herkunft GF: BA**										
	Herkunft GF: Kommune/Delegationsgemeinde	-0,03	0,03	-0,02	0,03	0,01	-0,04	-0,02	0,07	-0,03	0,05
	kommunale Beschäftigungsgesellschaft	0,00	-0,06	-0,01	-0,09	-0,09	-0,09	0,05	0,04	-0,04	-0,04
UF1-Typologie	**Referenz: generalisiertes Fallmanagement**										
	Spezialisierter-Fallmanagement-Ansatz	0,05	-0,19***	0,10	0,18***	0,08	0,00	0,16***	0,16**	0,11	0,05

Unabhängige Variablen:
Art des Trägers: 0: genannt; 1: nicht genannt;
Arbeitslosenquote: 0: Arbeitslosenquote unter 10 Prozent, 1: Arbeitslosenquote über 10 Prozent (Quelle: BA)
Anzahl eHbs: 0: mehr als 10000 erwerbsfähige Hilfebedürftige, 1: weniger als 10000 erwerbsfähige Hilfebedürftige (Quelle: BA)
Herkunft der Geschäftsführung: 0:BA, 1: Kommune/Delegationsgemeinde (Quelle: IAW-SGBII-Organisationserhebung)
Kreis: 0: Stadtkreis, 1: Landkreis (Quelle: BA)

[1]Datenbasis: schriftliche Befragung von Arbeitsvermittlern/Fallmanagern zu Eingliederungsmaßnahmen nach SGBII im Juni 2006;

[2]Datenbasis: Bundesagentur für Arbeit: Eintritte und Bestand an Arbeitsgelegenheiten nach SGB-Trägern
Datenzuspielung: Anzahl eHbs für jede Region (Quelle: interregionaler Kennziffernvergleich, BA)

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2:
Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

Auch der Fallmanagement-Ansatz hat hier signifikante Wirkungen. Sind der Bereich Fallmanagement und der Bereich Arbeitsvermittlung nicht spezialisiert, setzen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter häufiger Instrumente der Existenzförderung ein.

Die Existenz einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft und die Herkunft der ersten Geschäftsführung spielt hingegen bei der Erklärung der Maßnahmeschwerpunkte der SGB II-Einrichtungen keine Rolle.

Übersicht C.4.3-4: Maßnahmeeinsatz bei weiblichen und männlichen Geschäftsführungen

Mittelwerte der eingesetzten Maßnahmen nach Art der Aufgabenwahrnehmung;
Berechnung der Indizes: belegte Plätze pro Standort und Maßnahme/ Anzahl eHbs pro Standort

	gesamt	Geschäftsführer n=106	Geschäftsführerin n=25
Beauftragung Dritter	**16,29**	17,46	11,39
Eignungsfeststellung	**27,50**	25,57	36,35
Qualifizierung	**26,45**	25,31	31,29
Förderung Existenzgründung	**9,95**	10,59	7,01
Arbeitsgelegenheiten	**75,04**	76,96	66,69
Förderung Eingliederung 1. AM	**24,74**	25,12	22,76
Maßnahmen für Reha-Fälle	**2,37**	2,42	2,21

Datenbasis: schriftliche Befragung von Arbeitsvermittlern/Fallmanagern zu Eingliederungsmaßnahmen nach SGBII im Juni 2006;
Datenzuspielung: Anzahl eHbs für jede Region (Quelle: interregionaler Kennziffernvergleich, BA)
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

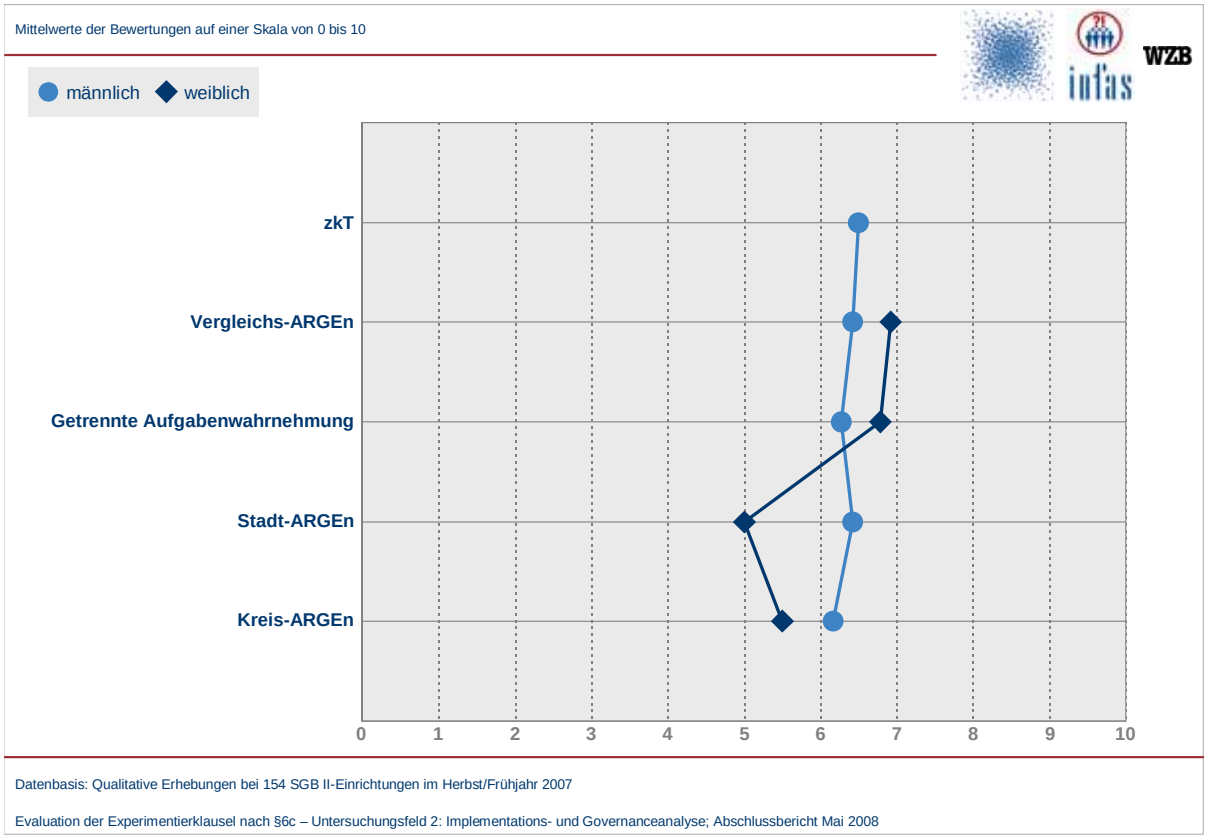
4.3.5 Genderaspekte bei der Entwicklung von Förderinstrumenten

Abschließend soll kontrolliert werden, ob Genderaspekte bei der Entwicklung von Förderinstrumenten eine Rolle spielen. Die Übersicht C.4.3.4 enthält einen deskriptiven Vergleich der Maßnahmeschwerpunkte der SGB II-Einrichtungen, unterschieden nach weiblichen und männlichen Geschäftsführungen. Hier fällt auf, dass Einrichtungen mit weiblichen Geschäftsführungen Eignungsfeststellungs- und Qualifizierungsmaßnahmen stärker einsetzen. Allerdings ist nicht klar entscheidbar, ob es sich hier um einen Gendereffekt oder einen Effekt der dominanten Betreuungskultur des kommunalen Trägers handelt. Denn der Einsatz der beiden Förderinstrumente ist auch bei den zkT höher als bei ARGEn. Da bei den zkT ein höherer Anteil der Geschäftsführungen weiblich (26 Prozent) ist, überdecken sich möglicherweise traditionelle Aktivierungsstrategien mit geschlechtsspezifischen Schwerpunktsetzungen. Bei gleichzeitiger Kontrolle von Form der Aufgabenwahrnehmung und Geschlecht der Geschäftsführung konnte das multivariate Modell zumindest keinen signifikanten Zusammenhang belegen. Deshalb wurde die Variable „Geschlecht der Führungskraft“ aus dem Modell ausgeschlossen. Die Frage, ob es sich bei der SGB II-Füh-rung um eine weibliche oder eine

männliche Person handelt, spielt demnach beim Einsatz der Förderinstrumente keine belegbare Rolle.

Wie das Maßnahmeangebot für weibliche Kunden von den Fachkräften bewertet wird, zeigt die Abbildung C.4.3-3. Die Zufriedenheit der Mitarbeiterschaft mit dem ihr zur Verfügung stehenden Maßnahmeangebot für die Aktivierung von Frauen liegt bei der Skala von null bis zehn bei insgesamt knapp über sechs. Das Urteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über frauenspezifische Instrumente unterscheidet sich nur bei Stadt-ARGEn und Kreis-ARGEn nach dem Geschlecht der Geschäftsführung. Da diese Angaben immer vor dem Hintergrund der eigenen regionalen Arbeitsmarktbedingungen gemacht wurden, zeigt sich, dass die Vermittlungsfachkräfte dieser beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung sich unabhängig von Marktbedingungen mehr Angebote für Frauen wünschen. Die Fachkräfte der Vergleichs-ARGEn und zkT sind hingegen etwas zufriedener mit dem Maßnahmeangebot für die Aktivierung von Frauen. Insgesamt wurde bei den Gesprächen mit den Fachkräften in der zweiten Erhebungswelle unabhängig von der Art der Trägerschaft ein großer Bedarf an frauenspezifischen Maßnahmen geäußert. Insbesondere das mangelnde Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen mit flexiblen Betreuungszeiten wurde häufig kritisiert.

Abbildung C.4.3-3: Bewertung der Förderinstrumente für die Aktivierung von Frauen



4.3.6 Zwischenfazit

Die Maßnahmepolitik der SGB II-Einrichtungen unterscheidet sich im Großen und Ganzen nur wenig. Das am stärksten eingesetzte Förderinstrument ist bei allen SGB II-Einrichtungen die Arbeitsgelegenheit. Vergleichsweise stärker genutzt werden die Arbeitsgelegenheiten in Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Die Daten von Untersuchungsfeld 2 und der öffentlichen Statistik der BA bestätigen, dass zugelassene kommunale Träger vergleichs-

weise häufiger Qualifizierungsinstrumente nutzen. Als „sonstige weitere Leistungen“ geltende Förderinstrumente werden von allen SGB II-Einrichtungen überwiegend für arbeitsmarktferne Kunden entwickelt. Der zwischen 2006 und 2007 angestiegene Anteil wird sich jedoch aufgrund der Weisungen des BMAS im Jahr 2008 wieder stark reduziert haben. ZkT fühlen sich etwas mehr als die Vergleichs-ARGEn durch die arbeitsmarktpolitischen Programme des Landes festgelegt, insgesamt prüft das Land jedoch nur bei wenigen SGB II-Einrichtungen den Einsatz von Integrationsleistungen. Die Maßnahmeplanung wird jedoch eher beeinflusst durch Rahmenbedingungen wie die regionale Arbeitslosenquote oder die ländliche Struktur.

4.4 Maßnahmedurchführung durch beauftragte Träger

4.4.1 Fragestellungen und Datenbasis

Dieses Kapitel nimmt Strukturen der Maßnahmedurchführungen sowie Beziehungen zu SGB II-Einrichtungen aus der Perspektive der Maßnahmeträger in den Blick. Dabei werden Antworten auf folgende Fragen gegeben: Wie stellten sich die Maßnahmedurchführungen in den untersuchten Standorten (jeweils nach Formen der Aufgabenwahrnehmung) dar und in welcher Weise haben sich Maßnahmeangebote seit Bestehen des SGB II entwickelt? Welche Strukturen (und mögliche Ungleichgewichte) ließen sich hinsichtlich der Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 SGB II, der flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2, Satz 2 SGB II bzw. der Angebote nach § 16 Abs. 3 SGB II (Arbeitsgelegenheiten) erkennen? Vor diesem Hintergrund wird beschrieben, wie sich Kooperationsbeziehungen zwischen beauftragen Trägern und SGB II-Einrichtungen gestalteten. Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bestanden im Hinblick auf Beteiligungen der Träger bei Maßnahme- und Bildungszielplanungen? Relevant sind ferner Aspekte des Qualitätsmanagements. Mit welchen Mitteln sicherten beauftragte Träger die Qualität eigener Maßnahmeangebote im SGB II-Bereich? Welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten zeigen sich zwischen Standorten der zugelassenen kommunalen Träger und der ARGEn? Und in welcher Weise (und welchem Umfang) überprüften die SGB II-Einrichtungen ihrerseits konkrete Maßnahmedurchführungen bei den von ihnen beauftragten Maßnahmeträgern?

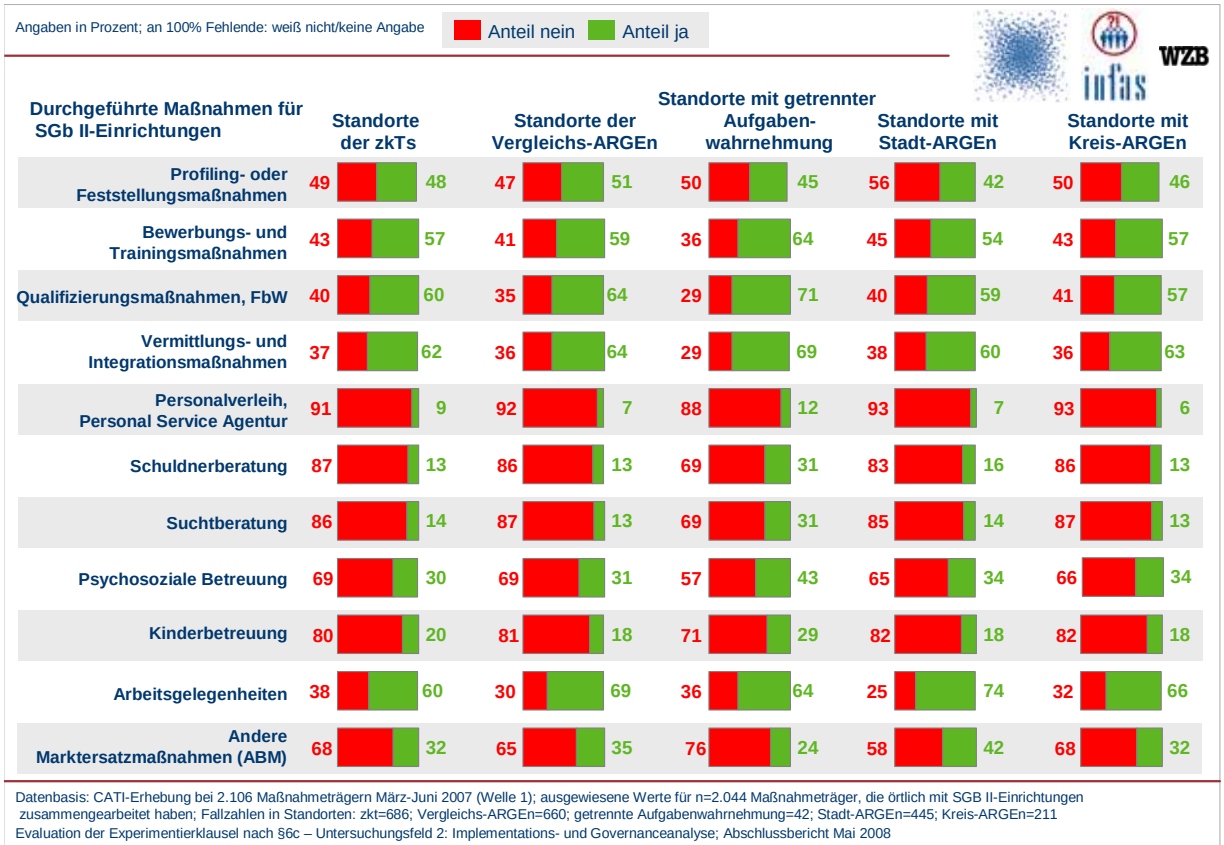
Die Zielgruppe in zwei Erhebungswellen der Maßnahmeträgerbefragung waren örtlich mit SGB II-Einrichtungen kooperierende Institutionen oder „beauftragte Dritte“. Die Erhebungsgesamtheit bildeten standortbezogene Maßnahmeträgerlisten, die durch die SGB II-Einrichtungen selbst zur Verfügung gestellt wurden. Zur Aufklärung über diese Erhebungsgesamtheit wurden in der ersten Befragungswelle n=2.044 Maßnahmeträger (über 146 Standorte) zu Maßnahmedurchführungen befragt (Screening). In einer vertiefenden Paneluntersuchung wurden in der zweiten Erhebungswelle n=531 Maßnahmeträger aus 143 Standorten interviewt. Mit dieser Realisierung ist die Datenbasis für die Standortstichprobe von hoher Aussagekraft. Da freie Maßnahmeträger für verschiedene SGB II-Einrichtungen (wie auch über Standortgrenzen hinaus) und ebenfalls in verschiedenen Rechtskreisen (SGB III) tätig sein können, wurde in den Befragungen streng darauf geachtet, dass stets die „örtliche SGB II-Einrichtung“ im Fokus von Frage und Antwort stand. Gleichwohl muss eine gewisse Unschärfe in Hinblick auf den Akteursbezug der Antworten (gerade bei größeren Trägern) berücksichtigt werden. Um diesem Umstand in der Darstellung und Interpretation der Befunde Rechnung zu tragen, vergleicht die Analyse auf der Ebene von *Standorten* (die jeweils durch eine Form der SGB II-Aufgabenwahrnehmung dominiert ist) und nicht von Akteuren (SGB II-Einrichtungen). Um für alle Maßnahmetypen (nach § 16 Abs. 1 SGB, nach § 16 Abs. 2 Satz 2 SGB II und nach § 16 Abs. 3 SGB II) hohe Aussagekraft zu erhalten, wurde in der Panelwelle eine disproportionale Schichtung nach Maßnahmesegmenten vorgenommen. Wo systematisch ein Zusammenhang zwischen Schicht (Maßnahmetypen) und Befragungsinhalt

bestand, wurde die Schicht sowohl in der Befragung als auch in der Auswertung kontrolliert. Auf dieser Basis erlauben die Befunde der Panelwelle einen bedeutsamen explorativen (wie empirisch seltenen) Blick auf Kooperationsbeziehungen zwischen SGB II-Einrichtungen und von ihnen beauftragten Maßnahmeträgern. Aufgrund zu geringer Fallzahlen für Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung konnten diese in der Auswertung der Panelwelle kaum mitberücksichtigt werden.

4.4.2 Maßnahmedurchführungen aus Perspektive der Maßnahmeträgerebene

Die vollständige Beschreibung der Erhebungsgesamtheit (Befund der ersten Erhebungswelle der Maßnahmeträgerbefragung) zeigt ein breites Spektrum von Eingliederungsmaßnahmen im Rahmen des SGB II.

Abbildung C.4.4-1: Angaben von Maßnahmeträgern, dass entsprechende Maßnahmen im SGB II-Bereich zwischen Sommer 2005 und Sommer 2007 durchgeführt wurden



Datenbasis: CATI-Erhebung bei 2.106 Maßnahmeträgern März-Juni 2007 (Welle 1); ausgewiesene Werte für n=2.044 Maßnahmeträger, die örtlich mit SGB II-Einrichtungen zusammengearbeitet haben; Fallzahlen in Standorten: zkt=686; Vergleichs-ARGEn=660; getrennte Aufgabenwahrnehmung=42; Stadt-ARGEn=445; Kreis-ARGEn=211
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

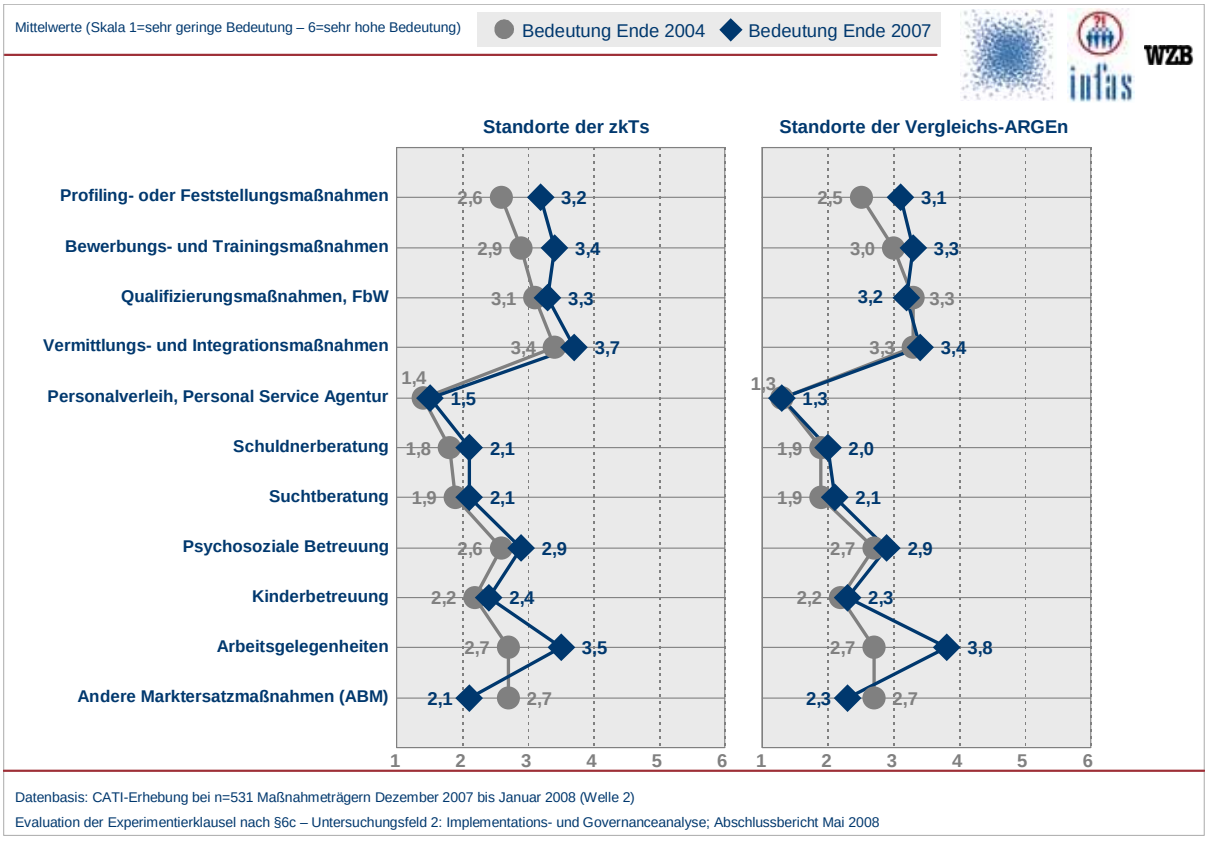
Die Mengengerüste weisen Maßnahmeträger aus, die bestimmte Typen von Maßnahmen im Zeitraum zwischen Sommer 2005 und Sommer 2007 durchgeführt haben (und nicht die Menge einzeln durchgeführter Maßnahmen). Die beauftragten Dritten sind danach vornehmlich mit der Durchführung von Aktivierungs-, Qualizierungs-, und Integrationsmaßnahmen wie auch von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II befasst. Dem Spektrum darauf bezogener Angebote kommt weitaus höheres Gewicht zu als den flankierenden Leistungen. Diese lagen vielfach in kommunaler Durchführungsverantwortung und nicht bei freien Maßnahmeträgern. Das hier ermittelte Maßnahmeprofil entspricht im Großen und Ganzen dem

Muster zur Maßnahmepolitik, wie es die SGB II-Einrichtungen selbst dargelegt haben (vgl. dazu oben Abschnitt C.4.3).

In Standorten zkT und der Vergleichs-ARGEn kristallisieren sich dabei vergleichbare Schwerpunkte heraus. Ungleichgewichte hinsichtlich Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 SGB II, der flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2, Satz 2 SGB II bzw. der Angebote nach § 16 Abs. 3 SGB II lassen sich auf dieser Basis nicht erkennen.

Wie die vertiefenden Ergebnisse der zweiten Erhebungswelle zeigen, gewannen seit Bestehen des SGB II bis Ende 2007 nahezu alle Maßnahmeangebote für die in diesem Rechtskreis beauftragten Maßnahmeträger an Bedeutung. Die Arbeitsgelegenheiten nahmen im Beobachtungszeitraum den dynamischsten Aufschwung. Von der allgemeinen Entwicklung sind Personal-Service-Agenturen sowie die in der Praxis deutlich reduzierten Marktersatzmaßnahmen (ABM) allerdings auszunehmen.

Abbildung C.4.4-2: Veränderung der Bedeutung von Maßnahmeangeboten im SGB II-Bereich zwischen Ende 2004 und Ende 2007 (Darstellung aus Sicht der Maßnahmeträger)



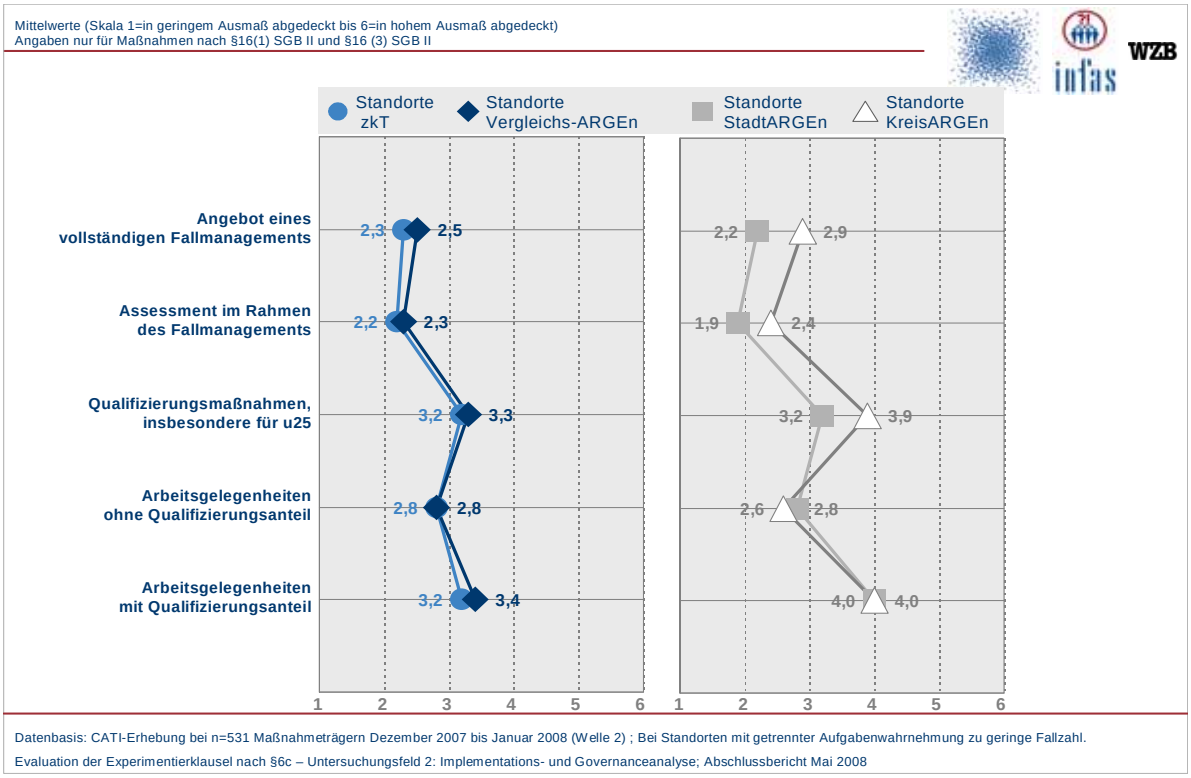
Datenbasis: CATI-Erhebung bei n=531 Maßnahmeträgern Dezember 2007 bis Januar 2008 (Welle 2)
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Mit Blick auf den Umfang, mit dem die Maßnahmeträger verschiedene Maßnahmebausteine im Rahmen ihrer SGB II-Angebote abdecken, stellen sich Qualifizierungsmaßnahmen (insbesondere für U 25) sowie Arbeitsgelegenheiten mit Qualifizierungsanteilen stärker gegenüber den Angeboten vollständigen Fallmanagements oder Assessmentmodellen im Rahmen von Fallmanagement in den Vordergrund. Zwischen den Standorten zkT und der Vergleichs-ARGEn ergibt sich ein vergleichbares Bild.

Auch die Kunden- oder Zielgruppenorientierung, wie sie in der Maßnahmepraxis der freien Träger zum Ausdruck kommt, unterscheidet sich zwischen den Standorten alles in allem we-

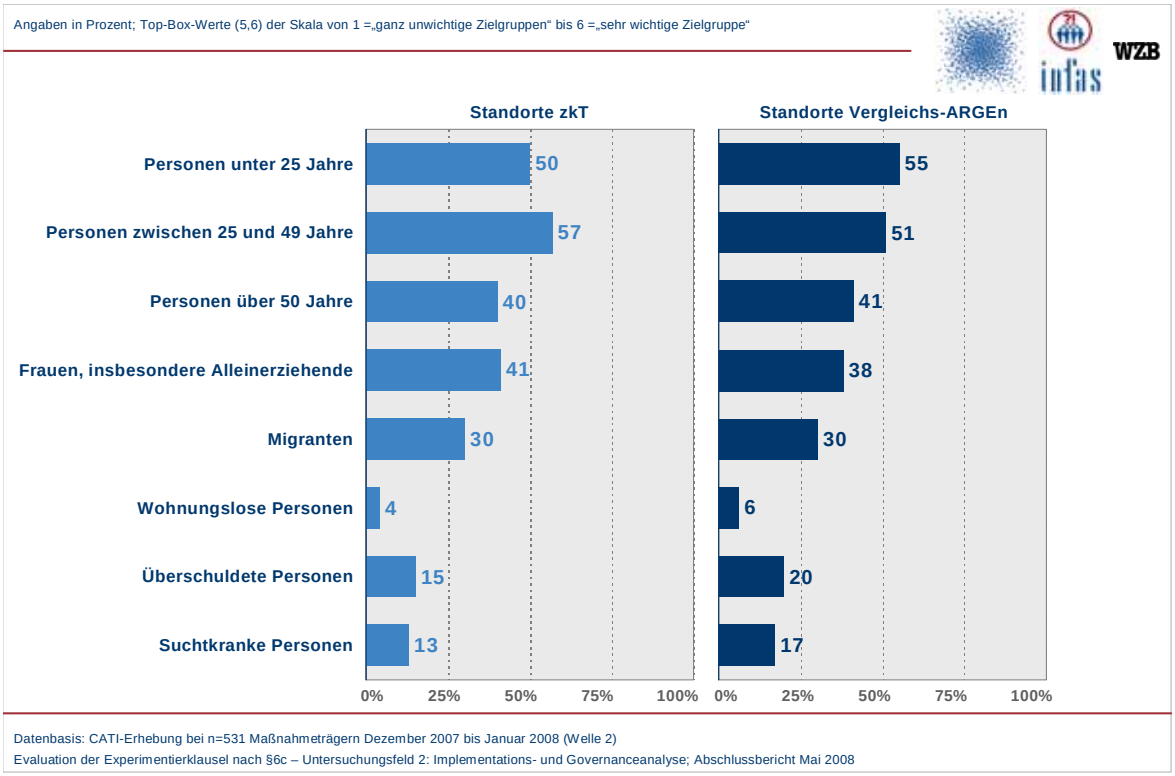
nig. Mit gleicher Tendenz zwischen den Standorten stellen sich als wichtigste Zielgruppen Personen unter 25 Jahre sowie Personen bis 49 Jahre dar. Bei Maßnahmedurchführungen mit weiblichen Kunden oder erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund sind Differenzen zwischen den Standorten ebenfalls gering.

Abbildung C.4.4-3: Maßnahmeelemente, die Maßnahmeträger Ende 2007 im SGB II-Bereich in ihrem Angebot abdeckten



Datenbasis: CATI-Erhebung bei n=531 Maßnahmeträgern Dezember 2007 bis Januar 2008 (Welle 2) ; Bei Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung zu geringe Fallzahl.
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

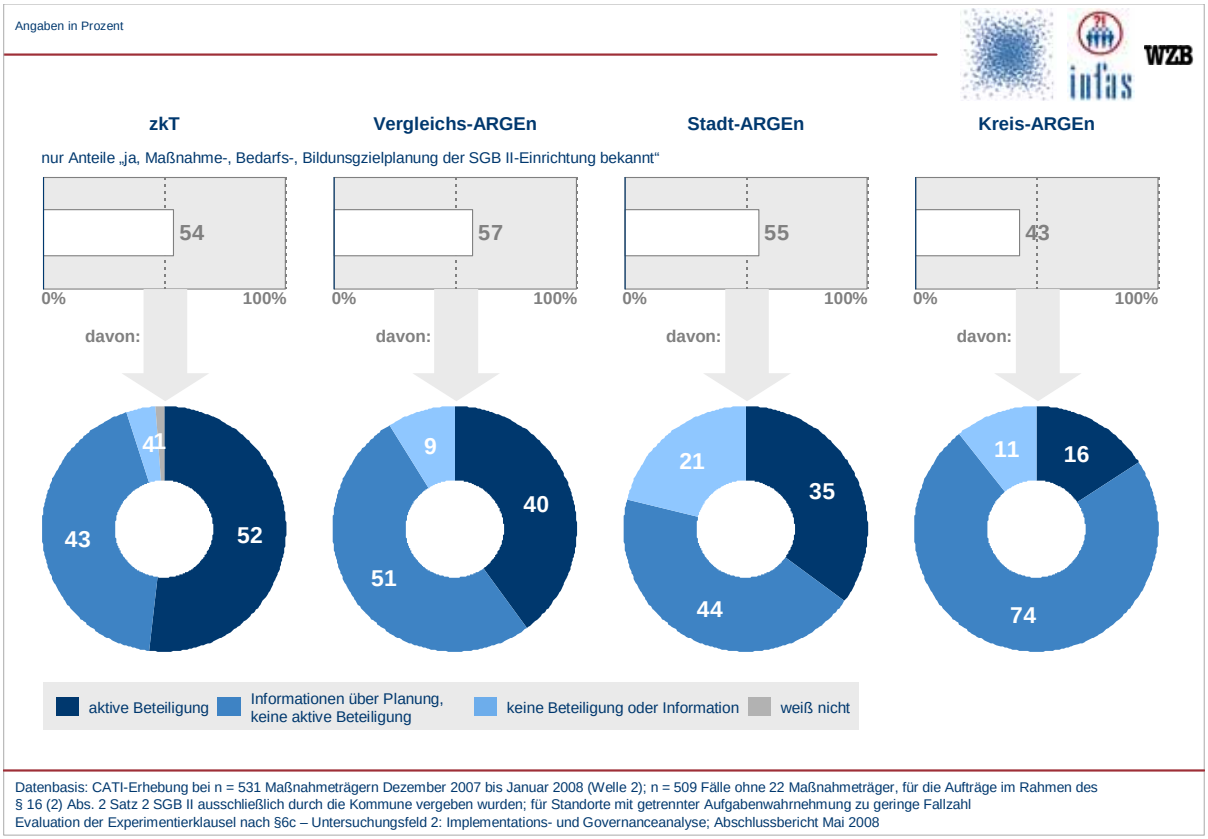
Abbildung C.4.4-4: Die Bedeutung von Kundengruppen, auf die sich Ende 2007 Angebote der Maßnahmeträger im SGB II-Bereich richteten (Darstellung für Standorte zugelassener kommunaler Träger und Vergleichs-ARGEn)



4.4.3 Kooperationsbeziehungen und Qualitätsmanagement

Für die Betrachtung von Kooperationsbeziehungen ist ein wichtiger Indikator, ob die Maßnahmeträger eine Bedarfs-, Maßnahme- oder Bildungszielplanung ihrer örtlichen SGB II-Einrichtungen kennen und wie sie selbst an solchen Planungen beteiligt sind.

Abbildung C.4.4-5: Bekanntheit der Bedarfs-, Maßnahme- oder Bildungszielplanungen örtlicher SGB II-Einrichtungen für das Jahr 2007 und Beteiligung der Maßnahmeträger daran



Datenbasis: CATI-Erhebung bei n = 531 Maßnahmeträgern Dezember 2007 bis Januar 2008 (Welle 2); n = 509 Fälle ohne 22 Maßnahmeträger, für die Aufträge im Rahmen des § 16 (2) Abs. 2 Satz 2 SGB II ausschließlich durch die Kommune vergeben wurden; für Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung zu geringe Fallzahl
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Nach Selbstauskunft der Maßnahmeträger sind solche Planungen in Standorten zkT und der Vergleichs-ARGEn im Beobachtungszeitraum in ähnlichem Ausmaß bekannt gewesen. Bei aller gebotenen Zurückhaltung angesichts der Fallzahlen in der differenzierten Betrachtung deuten die Ergebnisse darauf hin, dass eine aktive Beteiligung an den Planungen der SGB II-Einrichtungen an Standorten mit zkT ausgeprägter waren als in ARGE-Standorten (vgl. auch Abschnitt C.2.2). Über die Hälfte jener Maßnahmeträger an Standorten zkT, die die Bedarfs-, Maßnahme- oder Bildungszielplanung der SGB II-Einrichtung kannten, waren an dieser auch aktiv beteiligt.. An Standorten der Vergleichs-ARGEn war dies im Beobachtungszeitraum nur für vier von zehn Maßnahmeträger der entsprechenden Vergleichsgruppe zu beobachten.

Nach eigenen Angaben sichern die Maßnahmeträger die Qualität ihrer Angebote im SGB II-Bereich am häufigsten durch interne Feedback- oder „Debriefing“-Gespräche (Angabe von 84 % aller Maßnahmeträger), durch regelmäßige Befragung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihrer Maßnahmen (79 %), durch Überprüfungen des Verbleibs dieser Teilnehmerinnen und Teilnehmer (78 %) sowie auch durch eigene Kosten-Nutzen-Rechnungen (73 %). Eine geringere Bedeutung kommt der Aus- und Weiterbildung der eigenen Lehrkräfte zu (mit 61 %). Deutlich seltener entsprechen Qualitätszirkel mit anderen Maßnahmeträgern der

Qualitätssicherungspraxis der freien Träger (Angabe von 38 %).[186] Differenziert nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung sind in dieser Hinsicht keine interpretierbaren Unterschiede in der Handlungsweise der Maßnahmeträger festzustellen.

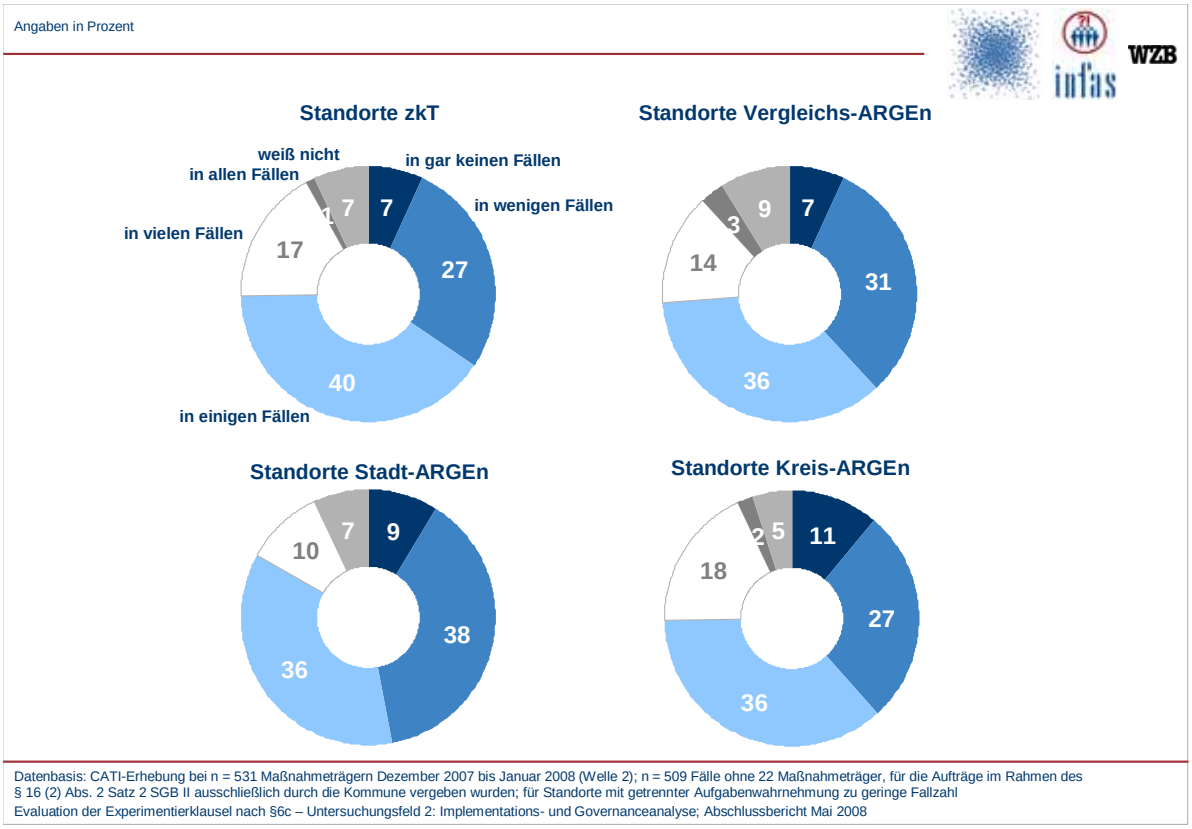
Welche Bedeutung haben qualitätssichernde Verfahrensweisen, die SGB II-Einrichtungen selbst vor Ort durchführten? Zur Antwort auf diese Frage kann zunächst die Art der Kontakte in den Blick genommen werden, wie sie zwischen SGB II-Einrichtungen und Maßnahmeträgern zeitlich parallel zu den Maßnahmedurchführungen bestanden. Darüber hinaus interessiert auch die Häufigkeit konkreter Vermittlungsvorschläge während solcher Phasen.

Nach Darstellung der Maßnahmeträger sind die Beziehungen zu den SGB II-Einrichtungen – im Rahmen konkreter Maßnahmedurchführungen – offenbar eng. Dass in zeitlicher Parallelität zur konkreten Maßnahmedurchführung „regelmäßiger Kontakt“ (zur SGB II-Einrichtung) im Hinblick auf einzelne Personen in Maßnahmen, also ein „fallbezogener Kontakt“ bestand, gaben 83 % aller befragten Maßnahmeträger an. Die entsprechende Aussage machten Maßnahmeträger in Standorten zkT im Ausmaß von 81 %, in Standorten der Vergleichs-ARGEn zu 83 %, in jenen der Stadt-ARGEn mit einem Anteil von 81 % und im Rahmen der Kreis-ARGEn zu 81 %. Bezogen auf die Formen der Aufgabenwahrnehmung bestehen demnach so gut wie keine Unterschiede.

Die Maßnahmeträger stellten vor diesem Hintergrund dar, dass Vermittlungsvorschläge an gerade in Maßnahmen befindliche Kundinnen und Kunden von den SGB II-Einrichtungen nicht in erheblichem Umfange getätigt wurden. Dass dies in „vielen“ oder gar in „allen“ Fällen geschah, gaben von allen Maßnahmeträgern insgesamt nur 16 % an. Auch in diesem Punkt unterscheidet sich die Praxis in den Standorten der unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung der Tendenz nach kaum. In Standorten mit zkT lag dieser Anteil („in vielen Fällen“ und „in allen Fällen“) bei 18 %, in Standorten der Vergleichs-ARGEn bei 17 %. Vergleichbare Werte ergaben sich auch für die Standorte mit Stadt-ARGEn (17 %) und Kreis-ARGEn (20 %).

[186] Die Ergebnisse können hier in heuristischer Absicht mit den qualitätssichernden Tätigkeiten von Bildungsträgern im SGB III-Bereich verglichen werden, die im Rahmen der Hartz I-III-Evaluation im Frühjahr 2005 befragt wurden. Dabei zeigen sich Unterschiede in der Rangfolge. Zwar war auch bei den SGB III-Bildungsträgern der Stellenwert der „regelmäßigen Befragung von Teilnehmern“ vergleichbar hoch. Deutlich geringer als im Rahmen der hier befragten SGB II-Maßnahmeträger waren jedoch die Aspekte der Überprüfung des Teilnehmerinnen- und Teilnehmerverbleibs sowie vor allem der „Kosten-Nutzen-Rechnung“, der bei den SGB III-Bildungsträgern seinerzeit an letzter Stelle genannt wurde. Vgl. dazu: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1b: FbW und Transferleistungen, Bericht für das BMAS, Juni 2005: 144.

Abbildung C.4.4-6: Vermittlungsvorschläge durch örtliche SGB II-Einrichtungen an Hilfebedürftige parallel zu Maßnahmedurchführungen durch die Maßnahmeträger (Darstellung der Maßnahmeträger)



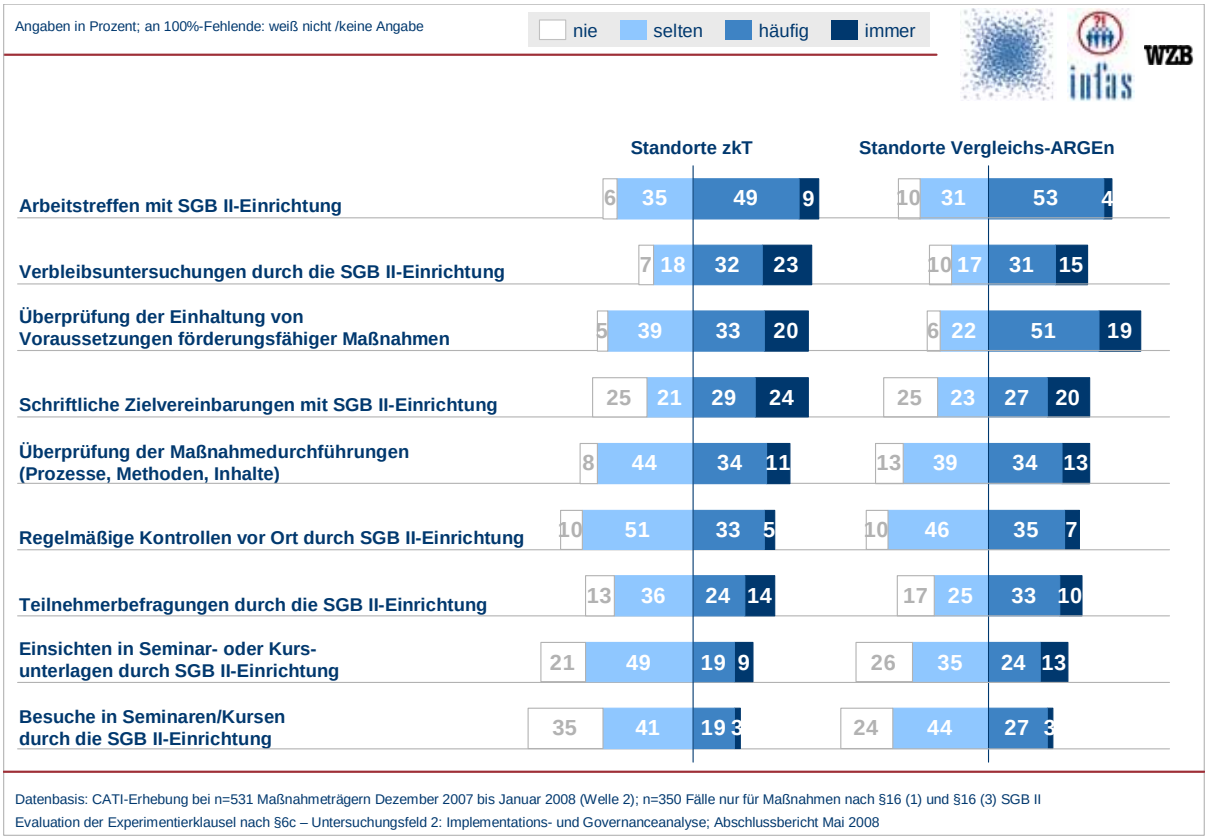
Datenbasis: CATI-Erhebung bei n = 531 Maßnahmeträgern Dezember 2007 bis Januar 2008 (Welle 2); n = 509 Fälle ohne 22 Maßnahmeträger, für die Aufträge im Rahmen des § 16 (2) Abs. 2 Satz 2 SGB II ausschließlich durch die Kommune vergeben wurden; für Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung zu geringe Fallzahl
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Schließlich sind auch die konkreten Qualitätsprüfungen, wie sie die örtlichen SGB II-Einrichtungen selbst durchführten[187], durch einen breiten Kranz von Aktivitäten gekennzeichnet. Allerdings wurden Prüfwege im Beobachtungszeitraum in recht unterschiedlichem Ausmaß praktiziert. Über alle Standorte betrachtet lagen häufigste qualitätssichernde Maßnahmen durch örtliche SGB II-Einrichtungen in der Überprüfung der Einhaltung von Voraussetzungen förderungsfähiger Maßnahmen (Angabe von 61 % aller Maßnahmeträger). Bedeutsamer waren auch „Arbeitstreffen“ zwischen Einrichtungen und Maßnahmeträgern (Angabe von 57 % aller Maßnahmeträger) und „Verbleibsuntersuchungen“ zu Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern (50 %).

Im Gesamtbild sind hingegen die intensiveren Prüfaktivitäten – regelmäßige Kontrollen vor Ort, Einsichten in Seminar- oder Kursunterlagen, Überprüfung der Maßnahmedurchführungen (im Hinblick auf Prozesse, Methoden und Inhalte) sowie Besuche in Seminaren/Kursen und Teilnehmerbefragungen durch die SGB II-Einrichtungen – offenbar weniger relevant.

[187] Die entsprechenden Fragen zur Qualitätsprüfung durch die SGB II-Einrichtungen wurden nur mit Bezug auf Maßnahmen nach § 16 (1) SGB II und § 16 (3) SGB II gestellt.

Abbildung C.4.4-7: Bedeutung von Qualitätsprüfungen durch örtliche SGB II-Einrichtungen (in 2007) nach Auskunft der Maßnahmeträger (Darstellung für Standorte zugelassener kommunaler Träger von Vergleichs-ARGEn bei Maßnahmen nach § 16(1) SGB II und § 16(3) SGB II)



Datenbasis: CATI-Erhebung bei n=531 Maßnahmeträgern Dezember 2007 bis Januar 2008 (Welle 2); n=350 Fälle nur für Maßnahmen nach §16 (1) und §16 (3) SGB II
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Für das Qualitätsmanagement durch SGB II-Einrichtungen wurden zwischen den Standorten mit zkT und der Vergleichs-ARGEn gewisse Unterschiede erkennbar. So fanden im Falle der zkT Verbleibsuntersuchungen (mit Angaben von 55 % für „häufig“ und „immer“) offenbar etwas häufiger statt. In Standorten der Vergleichs-ARGEn lag dagegen ein deutlicher Schwerpunkt bei der Überprüfung der Fördervoraussetzungen (70 %), dem wichtigsten Prüfschritt gegenüber Maßnahmeträgern. Das entspricht auch der Verfahrensweise der Bundesagentur (und ihrer Agenturen) im Umgang mit freien Maßnahmeträgern.

4.4.4 Zwischenfazit

Nach Selbstangaben der im SGB II-Bereich kooperierenden Maßnahmeträger sind bei Maßnahmedurchführungen kaum unterschiedliche Durchführungsschwerpunkte zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung auszumachen. Gemessen an den Zahlen jeweils durchführender Träger lassen sich keine Ungleichgewichte hinsichtlich der Maßnahmetypen nach § 16 Abs. 1 SGB II, der flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2, Satz 2 SGB II bzw. der Angebote nach § 16 Abs. 3 SGB II (Arbeitsgelegenheiten) erkennen. Im Beobachtungszeitraum gewann das Instrument der Arbeitsgelegenheiten bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung durchgängig an Gewicht. Im Hinblick auf Kooperationsbeziehungen zwischen Maßnahmeträgern und SGB II-Einrichtungen geben die Befunde Hinweise darauf, dass in Standorten mit zugelassenen kommunalen Trägern im Beobachtungszeitraum eine etwas aktivere Beteiligung an Bedarfs-, Maßnahme- oder Bildungszielplanungen der SGB II-Einrichtungen gegeben war. Vermittlungsvorschläge durch örtliche SGB II-Einrichtungen – wäh-

rend der Phasen der Maßnahmedurchführungen – waren allerdings in allen Standorten der unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung selten. Auch bei der Bedeutung, die Qualitätsprüfungen durch die örtlichen SGB II-Einrichtungen zukam, unterscheiden sich die Standorte nur wenig.

5 Integrationsleistungen: Einzelfallsteuerung

5.1 „Aktivierung“ in der Diskussion

Bei der Rekonstruktion des Leistungsprozesses standen bisher Fragen der Aufbau- und vor allem der Ablauforganisation im Vordergrund der Analyse. Im Folgenden geht es nun um die Mikrostruktur des Leistungsprozesses auf der Fallebene. Die Frage lautet: Wie stellt sich der Leistungsprozess auf der Fallebene dar? Im Fokus der Analyse steht die institutionelle Bearbeitung individueller Problemlagen durch den Einsatz von „aktiven Leistungen“ aus dem Regelkreis des SGB II („Arbeitsmarktdienstleistungen“). Gegenstand der Untersuchung ist dabei die Interaktion zwischen Fachkräften und Kundinnen bzw. Kunden unter spezifischen institutionellen und organisatorischen Bedingungen. „Aktivierung“ in diesem Sinne wurde im Rahmen von Fallbeobachtungen rekonstruiert. Mit „Fallbeobachtung“ ist im Rahmen der Implementationsanalyse die nicht-teilnehmende Beobachtung der Fallbearbeitung in Erstgesprächen im aktiven Bereich gemeint.

Wie in anderen Ländern Europas steht auch die Einführung des SGB II unter dem sozialpolitischen Leitbild der „Aktivierung“. Aktivierung ist darauf ausgerichtet, durch maßgeschneiderte Unterstützung (Individualisierung) das Arbeitsmarktverhalten von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu beeinflussen. Dahme und Wohlfahrt (2005) zeigen auf, worauf maßgeschneiderte Unterstützung setzt: „Die sozialen Professionen sollen im neuen Sozialstaat dazu beitragen, die Leistungs- und Hilfeempfänger zu einem sozialstaatlich korrekten – und das heißt i. d. R. Ressourcen schonenden – Verhalten der Inanspruchnahme von Leistungen zu bewegen“ (8). Durch den verstärkten Einsatz von personenbezogenen sozialen Dienstleistungen soll das Arbeitsmarktverhalten von Arbeitslosen und Arbeitssuchenden so beeinflusst werden, dass eine schnelle Eingliederung in Arbeit möglich ist und sich dadurch der Bezug von materiellen Leistungen verkürzt. Aktivierungspolitik setzt verstärkt auf Dienstleistungen bzw. auf eine besser abgestimmte Verknüpfung von Transferleistungen und Dienstleistungen.

Serrano Pascual (2007a: 14) beschreibt „Aktivierungspolitik“ in Europa als ein Interventionsparadigma, welches umfassend auf die Regulierung individuellen Arbeitsmarktverhaltens abzielt. Arbeitslosigkeit wird zunehmend als individuelles Problem behandelt. Daher soll sich das Individuum auch selbst um die Beseitigung seiner Arbeitsmarktprobleme kümmern. „This approach to understanding the social question results in citizenship being regarded not as an inalienable right but rather as a status that individuals have to earn for themselves“ (16). Damit verändert sich der wohlfahrtsstaatliche Fokus grundlegend: Nicht Marktabhängigkeit, sondern „welfare dependency“ erscheint als vorrangige soziale Frage. Solidarität wird durch individuelle Verantwortung ersetzt.

Andererseits zeigt die internationale Wohlfahrtsstaatsforschung, dass Aktivierung – bei gleicher formaler Zielstellung – in Nationalstaaten und Regionen sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Denn die Leitidee des „aktivierenden Staats“ trifft im europäischen Rahmen auf unterschiedliche Ausgangsbedingungen: Gegebene „Wohlfahrtsregimes“ der einzelnen Nationalstaaten lassen – im Sinne einer Pfadabhängigkeit – unterschiedliche Formen der Umsetzung, nämlich historisch geprägte *„Aktivierungsregimes“* erwarten.

Der Blick auf Aktivierungsregimes im internationalen Vergleich macht deutlich, wie unterschiedlich individuelles Arbeitsmarktverhalten reguliert wird. *Institutionelle Settings* bestimmen die Ausprägung konkreter Regulierungsmodi wie Ziele, Instrumente, Mitteleinsatz, Beteiligung der Betroffenen, Einsatz von Sanktionen und anderes mehr (Serrano Pascual 2007b: 278). Institutionelles Setting heißt in diesem Zusammenhang das sozialpolitische Regelwerk, das die beteiligten Akteure ausgehandelt haben. Kern dieses Regelwerks sind neue Formen der Ausbalancierung von Rechten und Pflichten („balance of the quid pro quo“). Dabei reicht die Varianz im internationalen Vergleich von der Betonung der Pflichten der/des

Hilfebedürftigen bis hin zu einem ausgewogenen Gleichgewicht zwischen der Gewährung von Rechten und dem Einfordern von Pflichten. Aktivierung wird zum zweiten durch *Regulierungsannahmen* geprägt. Damit ist gemeint, dass der Gestaltung von Arbeitsmarktpolitik auch kulturelle Annahmen über die Bedeutung von Arbeit für einzelne Gesellschaftsmitglieder zugrunde gelegt werden. Mit diesen Annahmen korrespondieren unterschiedliche Modi der Steuerung individuellen Arbeitsmarktverhaltens. Da sind einerseits Regulierungsformen, die auf „Matching" fokussieren, also auf den optimalen Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt. Davon zu unterscheiden sind Regulierungsformen, die vornehmlich fürsorgliche, moralische oder therapeutische Aufgaben im Zusammenhang mit einer Arbeitsmarktintegration fokussieren.

Bei der Regulierung des Arbeitsmarktverhaltens kommt den personenbezogenen sozialen Dienstleistungen nicht nur in Deutschland, wie Dahme und Wohlfahrt (2005) konstatieren, eine Schlüsselrolle zu. Dies zeigen einige vergleichende Studien, die auf der lokalen Ebene ansetzen. Eine dieser mikropolitisch ansetzenden Arbeiten ist die Länder vergleichende Studie von Anna C. Korteweg (2005). Sie beschreibt kontrastierend zwei „Muster" der Aktivierung in den USA und den Niederlanden. Während in den USA zur Aktivierung neue Dienstleistungen mit starkem Arbeitsmarktbezug („Arbeitsberatung") eingeführt wurden, wurde in den Niederlanden eine schon früher eingeführte Armutsbekämpfung durch Individualisierung (Dienstleistungen) nur z.T. auf neue Ziele ausgerichtet und eine fürsorgerische Orientierung an „well being" beibehalten. In beiden Ländern sind die Reformvorhaben auf der lokalen Ebene in eigene Bahnen gelenkt worden, die deutlich an sozialpolitischen Traditionen anknüpften. Eine ebenfalls Länder vergleichende Studie zwischen Dänemark und Australien (Marston u. a. 2005) kommt zu vergleichbaren Ergebnissen. In Dänemark setzt Aktivierung breiter an der sozialen Situation der Klienten an, die in Interventionsstrategien umfassend einbezogen wird. Dagegen ist Aktivierung in Australien sehr viel strikter allein an ökonomischen Parametern des individuellen Arbeitsmarktverhaltens ausgerichtet (2005: 152).

Die Umsetzung von Aktivierung ist somit grundsätzlich von ihrer Programmatik zu trennen. Aktivierung gilt seit Mitte der 1990er Jahre fast überall in Europa, und das bedeutet: Neue Dienstleistungen wie Case Management oder Arbeitsberatung werden grundsätzlich an der Regulierung des individuellen Arbeitsmarktverhaltens ausgerichtet. Aber wie strikt und ausschließlich dies geschieht, ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. Lokale sozialpolitische Traditionen „moderieren" die konkrete Ausprägung der Aktivierungspolitik vor Ort.

Erste Hinweise auf das „Profil" der neuen Arbeitsmarktdienstleistungen in Deutschland – vor allem im Rechtskreis des SGB II – geben zwei explorative Studien, die beide das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Auftrag gegeben hat. In beiden Studien wurde die Interaktion zwischen Fachkraft und Kundin/Kunde eingehend in den Blick genommen, um ihre Logik im Kontext von Aktivierung nachzuzeichnen. Dabei betonen beide Studien den flächendeckend hohen Grad an Standardisierung in der Beratung und die strikte Ausrichtung des Arbeitsmarktverhaltens der Hilfebedürftigen an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts.

Durchgreifendes Ziel aller Beratung in der Arbeitsverwaltung ist es nach Ludwig-Mayerhofer u.a. (2008, 2007), die Anpassungsfähigkeit der Arbeitslosen zu steigern: flexibel und innovativ zu sein, dabei realistisch zu bleiben und an vorhandenen Fähigkeiten anzuknüpfen, sich auf sozialen Abstieg einzustellen, zu regionaler Mobilität bereit zu sein und gegenüber Arbeitgebern mit dem richtigen Auftritt zu punkten. Dabei sei es Aufgabe der Vermittler, an der Herstellung der entsprechenden Verhaltensweisen bei den Arbeitslosen zu arbeiten. Aktivierung zielt darauf, individuelles Arbeitsmarktverhalten durchgängig an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts auszurichten, so ein Hauptergebnis der Siegener Forscher. Dazu werden die einzelnen Akteure umfassend in die Pflicht genommen, ohne ihnen entsprechende Angebote

machen zu können. Aktivierung erscheint als eine stark standardisierte Form der Beeinflussung von Arbeitsmarktverhalten, nach Auffassung der Autoren vor allem eine Folge der „inneren Ökonomisierung" der Bundesagentur für Arbeit. Lokale Ausgestaltungen und ggf. Abweichungen von diesem Pfad der Standardisierung werden demgegenüber nicht herausgearbeitet. So wird nicht nach dem Regelkreis (SGB II oder SGB III) unterschieden, zugelassene kommunale Träger sind in die Untersuchung nicht einbezogen. Angesichts der hohen Bedeutung, die institutionellen Faktoren auf der lokalen Ebene bei der Ausgestaltung von Aktivierung in internationalen Studien eingeräumt wird, überrascht diese Herangehensweise.

Auch für Baethge-Kinsky u.a. (2006: 174 f.) liegt, im Anschluss an die Konzeptstudie „Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II", ein Hauptproblem der Fallbearbeitung in den wegen des Massengeschäfts unvermeidlichen Standardisierungen, die mit Individualisierung und „passgenauer" Fallbearbeitung in einem Spannungsverhältnis stehen. Ein „Standardisierungsdruck" wird, nach Ansicht der Autoren, vor allem durch Datensammlung, Profiling und den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung aufgebaut. Folgt man allerdings den Beschreibungen der Arbeitsabläufe, scheinen Datensammlung und Profiling eher den Arbeitsstilen der Fachkräfte zu folgen als einem institutionellen Druck. So wird z.B. darauf hingewiesen, dass über Standards hinaus zusätzliche Daten erfragt werden, weil die Fachkraft biographische Informationen vermisst und für ihre ganzheitliche Fallarbeit benötigt. Soweit es um die Erstellung des Bewerberprofils ging, entstand der Eindruck, dass Informationen wenig systematisch, zufällig und hoch different gesammelt wurden. Als „Nachsegmentierung" bezeichnen die Autoren einen informellen Vorgang, sich jenseits definierter Kundengruppen auf einen Teil des Fallbestands zu konzentrieren. Dazu verweisen sie auf Vorgänge wie Listen starker Kundinnen bzw. Kunden erstellen, „weniger dringliche" Fälle liegen lassen, Kontakte auf ein Minimum reduzieren und Fälle nur noch mitlaufen lassen.

Die Autoren bündeln ihre Ergebnisse in der Hypothese, dass vor allem gesetzliche Vorgaben auf die Dienstleistung durchgreifen und weniger die unterschiedlich gestalteten Geschäftsmodelle der SGB II-Einrichtungen (Baethge-Kinsky u.a. 2006: 253). Diese Einschätzung überrascht, denn wie ausgeführt zeigen die empirischen Ergebnisse doch recht deutlich, dass die Fachkräfte jenseits von Standards und Formalia auch ihre eigenen Wege gehen. „Das Dienstleistungsversprechen eines ‚integrierten System(s) von Beratung, Betreuung und materieller Absicherung' wurde in den beobachteten Leistungsprozessen nicht realisiert" (ebenda: 253). Die Autoren sehen vielmehr eine Dienstleistung, die in Leistungssachbearbeitung, Aktivierung, Außendienst und beauftragte Dritte fragmentiert ist. Hier müsste allerdings stärker beachtet werden, dass sich die empirische Basis der Konzeptstudie auf einen Organisationstyp mit funktionaler Spezialisierung konzentriert und andere Varianten des Organisationsaufbaus nicht einbezogen waren.

5.2 Fallbeobachtungen in der 6c-Evaluation

Anknüpfend an den Stand der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung und die neuere Forschung zu sozialen Dienstleistungen geht es im Folgenden darum, mit Hilfe von „Fallbeobachtungen" an 20 ausgewählten Standorten der Gesamtstichprobe *Muster der Aktivierung im SGB II* zu beschreiben. Mit „Aktivierung" bezeichnen wir den Modus der Regulierung des individuellen Arbeitsmarktverhaltens im institutionellen Kontext.

Was ist in unserem Zusammenhang mit Regulierung des individuellen Arbeitsmarktverhaltens gemeint? Um den Begriff Regulierungsform zu präzisieren, greifen wir auf Serrano Pascual (2007b) zurück. Hier ist mit Modus der Regulierung gemeint: „the way in which the behaviour and attitudes of the unemployed are regulated" (294). Moralisch-therapeutische Steuerung einerseits und an Matching von Angebot und Nachfrage orientierte Steuerung an-

dererseits sind bei Serrano Pascual (2007b) die beiden Extremformen der Beeinflussung von Arbeitsmarktverhalten. Moralisch-therapeutische Steuerung heißt etwa, dass es hier um die Durchsetzung von moralischen Pflichten geht, etwa Eigenverantwortung für die individuelle Lebensführung zu übernehmen. Interventionen konzentrieren sich auf das Monitoring des Klientenverhaltens, der Kategorisierung von „guten" und „schlechten" Klientinnen und Klienten und darauf aufbauend die Beeinflussung von Motivation und Akzeptanz. Wenn das Hauptaugenmerk dem Matching von Angebot und Nachfrage gilt, dann zielt Intervention auf die Verbesserung von beruflichen Fähigkeiten und/oder die Reduzierung von Kosten. An dieser Unterscheidung zwischen fürsorgerisch-therapeutischer Behandlung einerseits und auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt fokussierte Dienstleistungen andererseits wollen wir inhaltlich anknüpfen.

Die Frage lautet also, welcher Logik die Interaktion zwischen Beraterin/Berater und Hilfebedürftiger/Hilfebedürftigem (im Erstgespräch) folgt. Ist sie strikt an der Integration in den ersten Arbeitsmarkt orientiert, so dass Aktivitäten der Vermittlung schnell ins Zentrum des Geschehens rücken? Oder ist die Interaktion eher darauf ausgerichtet, Arbeitspflichten zu betonen und die Lebensführung insgesamt zu beeinflussen? Und wie häufig laufen Interaktionen allein auf formale Regulierung hinaus, z.B. wenn die Eingliederungsvereinbarung zum Selbstzweck wird?

Die Mikrostruktur des Leistungsprozesses auf der Fallebene – also Formen der Regulierung des individuellen Arbeitsmarktverhaltens – wurde mittels „Fallbeobachtung" rekonstruiert. Mit *„Fallbeobachtung"* war im Rahmen der Implementationsanalyse die nicht-teilnehmende Beobachtung der Fallbearbeitung gemeint, insbesondere des Auftakts der Fallbearbeitung in den Erstgesprächen im aktiven Bereich. Zur Fallbeobachtung gehörten vier unterschiedliche Erhebungsmethoden:

- die *nicht-teilnehmende Beobachtung* von *Erstgesprächen*,
- einschließlich eines *Nachgesprächs mit der Fachkraft*;
- die *Befragung der Kundinnen und Kunden* einige Zeit nach dem Erstgespräch sowie
- die *Dokumentenanalyse* von fallbezogenen Daten aus den Fachanwendungen.

Für das gesamte Material der Erstgespräche und der Nachgespräche wurde eine qualitativ orientierte inhaltsanalytische Codierung durchgeführt (Mayring 2007, Kuckartz 1999; siehe dazu auch den Methodenbericht im Anlagenband). Dabei bilden die Codes den zeitlichen Ablauf des Erstgesprächs, seine wesentlichen Themen (Profiling, Maßnahmeteilnahme, Stellenvermittlung, Eingliederungsvereinbarungen, Sanktionen) und die Struktur der Interaktion ab. Alle Codierungen wurden in einer Datenbank abgelegt und computergestützt ausgewertet.

Zum Sample der Fallbeobachtungen gehörten 20 ausgewählte Standorte aus der Gesamtstichprobe der 154 SGB II-Einrichtungen. In den Standorten wurden insgesamt 200 Fallbeobachtungen realisiert; davon mussten 22 Fälle aussortiert werden; dies betraf vor allem Vorsprachen, bei denen es sich eindeutig um Folgegespräche handelte. Für die Analyse verblieben 178 Fälle. Diese Fälle verteilen sich auf jeweils neun ARGEn und zkT sowie zwei Standorte mit gAw. Im Sample sind alle Typen des Leistungsprozesses – und damit unterschiedliche Ausprägungen der Spezialisierung bzw. Ausdifferenzierung der Organisation – vertreten. Bei der Zusammenstellung des Samples wurden sowohl Landkreise wie kreisfreie Städte – im Osten wie im Westen – berücksichtigt.

5.3 Die Umsetzung von Aktivierung im lokalen Vergleich – Ergebnisse der Fallbeobachtungen

5.3.1 Dienstleistungsprofile im Leistungsprozess

Für eine Einordnung und Einschätzung der unterschiedlichen Formen der Fallbearbeitung vor Ort ist es unerlässlich, die Organisation der Leistungsprozesse bei den SGB II-Einrichtungen zu berücksichtigen. Dabei informiert die Typologie der Leistungsprozesse (auf Basis der ersten Welle, siehe oben Abschnitt C.2.1.2.5) darüber, wie die Funktionen Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Vermittlung grundsätzlich miteinander verknüpft werden. Bei den Fallbeobachtungen standen allerdings die aktiven Leistungen (Dienstleistungen), also Aktivierung und Vermittlung im Mittelpunkt, wohingegen die Leistungssachbearbeitung außer Betracht blieb. Um Unterschiede in der Fallbearbeitung zu verdeutlichen, ist es notwendig, die organisatorische Verknüpfung dieser Dienstleistungen genauer zu charakterisieren, als dies die Typologie der Leistungsprozesse zuließ.

Mit Dienstleistungen sind in unserem Zusammenhang die „aktiven" Leistungen nach SGB II gemeint, also im Wesentlichen Eingliederungsleistungen (Beratung, Betreuung, Maßnahmen) – *„Aktivierung"* im engeren Sinn – und *Arbeitsvermittlung.* Wie die Fallbeobachtungen zeigen, sind diese beiden Dienstleistungen vor Ort in unterschiedlicher Weise verknüpft und ausdifferenziert. Diese Verknüpfung bzw. Spezialisierung von Dienstleistungen wird im Folgenden *„Dienstleistungsprofil"* genannt.

Es können grundlegend fünf Dienstleistungsprofile unterschieden werden: 1. *Aktivierung* heißt, dass eine Fachkraft ausschließlich für Eingliederungsleistungen, Beratung und Betreuung zuständig ist und Vermittlung nicht zu ihrem Aufgabenbereich gehört. 2. Als (spezialisiertes) *Fallmanagement* wird eine spezialisierte Form der Aktivierung bezeichnet, die sich in der Regel an marktferne Personen richtet. 3. *Arbeitsvermittlung* als spezialisierte Form einer Vermittlungsdienstleistung zielt auf marktnahe Personen oder ähnlich definierte ausgewählte Zielgruppen. 4. Wenn *Aktivierung & Vermittlung* zusammengeführt sind, erbringt die zuständige Fachkraft Eingliederungsleistungen ebenso wie Vermittlungsdienstleistungen. 5. Wenn passive und aktive *Leistungen „aus einer Hand"* kommen, dann wird zu keinem Zeitpunkt zwischen materiellen Leistungen, Eingliederung und Vermittlung getrennt. In einer SGB II-Einrichtung können mehrere Dienstleistungsprofile nebeneinander bestehen und zudem auf unterschiedliche Weise miteinander verknüpft sein. Beispielsweise existiert neben einer Dienstleistung „Aktivierung & Vermittlung" häufig ein spezialisiertes Fallmanagement. Dabei kann der Zugang zu beiden Dienstleistungsprofilen parallel erfolgen, also etwa in der Eingangszone gesteuert werden („oder"). Die beiden Dienstleistungen können aber auch zeitlich aufeinander folgen („dann").

Die folgende Übersicht gibt einen Überblick darüber, wie Aktivierung und Arbeitsvermittlung an den untersuchten Standorten spezialisiert und zu Dienstleistungsprofilen miteinander verknüpft waren. Die Übersicht macht deutlich, dass es den Beobachtungsteams nicht überall gelungen ist, Erstgespräche im Kontext aller relevanten Dienstleistungsprofile zu beobachten. Von den 14 Standorten mit spezialisierten Funktionen (Aktivierung, Arbeitsvermittlung) konnte an sieben Standorten jeweils nur einer dieser Funktionsbereiche einbezogen werden, an den anderen sieben jedoch beide. Im Übrigen wird auch ersichtlich, dass die organisatorische Ausgestaltung der aktiven Leistungen mit unterschiedlichen, oft nicht vergleichbaren Selbstbezeichnungen versehen wird. Arbeitsvermittlung wird fast überall auch von den SGB II-Einrichtungen selbst als Arbeitsvermittlung (oder Personalvermittlung, Jobservice) bezeichnet. Spezialisiertes Fallmanagement heißt in der Regel auch Fallmanagement (oder Hilfemanagement). Wenn jedoch Eingliederungsleistungen und Arbeitsvermittlung integrativ erbracht werden, dann variieren die Bezeichnungen erheblich: Diese Form der Ausgestaltung kann Markt & Integration („pAp"), Fallmanagement oder Arbeitsvermittlung heißen.

Übersicht C.5-1: Dienstleistungsprofile an den Standorten der Fallbeobachtung

	Spezialisierung und Verknüpfung der Profile	Beobachtete Dienstleistungsprofile	Selbstbezeichnungen
zkT1	Aktivierung & Vermittlung für alle, dann ggf. FM (marktfern)	Aktivierung & Vermittlung spez. Fallmanagement	"pAp" Sachbearbeitung Arbeitsmarkt
zkT2	Aktivierung & Vermittlung für alle	Aktivierung & Vermittlung	"pAp"
zkT3	Aktivierung & Vermittlung für alle	Aktivierung & Vermittlung	"pAp"
zkT4	Aktivierung für alle, dann ggf. Vermittlung (marktnah)	Aktivierung spez. Vermittlung	Hilfemanagement Arbeitsförderung
zkT5	Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Vermittlung „aus einer Hand“	Aktivierung & Vermittlung	Fallmanagement
zkT6	Aktivierung & Vermittlung (marktfern) oder Vermittlung (marktnah)	Aktivierung & Vermittlung spez. Vermittlung	Fallmanagement Personalvermittlung
zkT7	LSB, dann Aktivierung (marktfern) oder Vermittlung (marktnah)	Aktivierung spez. Vermittlung	Integrationshilfe Arbeitsvermittlung
zkT8	Aktivierung (marktfern) oder Vermittlung (marktnah)	Aktivierung spez. Vermittlung	Fallmanagement Personalvermittlung
zkT9	Aktivierung für alle, dann ggf. Vermittlung (marktnah)	Aktivierung	"pAp" Casemanagement/ "JobService"
ARGE1	Aktivierung & Vermittlung für alle, dann ggf. FM (marktfern)	Aktivierung & Vermittlung spez. Fallmanagement	Markt & Integration
ARGE2	Aktivierung & Vermittlung für alle, dann ggf. FM (marktfern)	Aktivierung & Vermittlung	"pAp" Fallmanagement
ARGE3	Aktivierung für alle, dann ggf. Vermittlung (marktnah)	Aktivierung	"pAp", Markt & Integration "Jobbörse(n)"
ARGE4	Aktivierung & Vermittlung für alle	Aktivierung & Vermittlung	"pAp"
ARGE5	Aktivierung & Vermittlung (marktnah) oder spez. FM (marktfern)	Aktivierung & Vermittlung spez. Fallmanagement	"pAp" Fallmanagement
ARGE6	Aktivierung für alle, dann ggf. Vermittlung (marktnah)	Aktivierung	Fallmanagement (für alle) Vermittlung
ARGE7	Aktivierung & Vermittlung für alle	Aktivierung & Vermittlung	Vermittler/Fallmanager (synonym verwendet)
ARGE8	Aktivierung für alle, dann ggf. Vermittlung (marktnah)	Aktivierung	Fallmanagement (für alle) Vermittlung
ARGE9	Aktivierung & Vermittlung für alle, dann ggf. FM (marktfern)	Aktivierung & Vermittlung	Arbeitsvermittlung Fallmanagement
gAw1	Aktivierung & Vermittlung für alle	Aktivierung & Vermittlung	"pAp"
gAw2	Aktivierung & Vermittlung für alle, dann ggf. FM (marktfern)	Aktivierung & Vermittlung	"pAp" Markt & Integration

Datenbasis: Qualitative Expertenbefragungen bei 154 SGB II-Einrichtungen im Herbst/Winter 2006/2007 sowie Fallbeobachtungen bei 20 ausgewählten SGB II-Einrichtungen (Erstgespräche)

Wie ist der Leistungsprozess bei unterschiedlicher Spezialisierung in den Dienstleistungsprofilen zu charakterisieren? *Aktivierung & Vermittlung*: Eingliederungsleistungen und Vermittlung sind in einem Organisationsbereich zusammengefasst, Fachkräfte übernehmen beide Aufgaben integrativ für den gesamten Kundenkreis und entscheiden selbstständig über die Leistungstiefe. *Aktivierung & Vermittlung, dann spezialisiertes Fallmanagement*: Eingliederungsleistungen und Vermittlung werden (zunächst) für alle Personen von einer Fachkraft integrativ erbracht, für marktferne Personen gibt es dann ggf. ein spezialisiertes Fallmana-

gement, ggf. übernimmt das Fallmanagement auch Aufgaben der Arbeitsvermittlung. *Aktivierung & Vermittlung oder spezialisierte Arbeitsvermittlung*: Eingliederungsleistungen und Vermittlung werden für (relativ) marktferne Gruppen von einer Fachkraft integrativ erbracht, für (sehr) marktnahe Personen gibt es eine spezialisierte Arbeitsvermittlung. *Aktivierung (ohne Vermittlung) oder spezialisierte Arbeitsvermittlung*: Eingliederungsleistungen und Vermittlung sind grundsätzlich getrennt. Dabei sind Eingliederungsleistungen für (relativ) marktferne Gruppen vorgesehen; eine spezialisierte Arbeitsvermittlung richtet sich an (relativ) marktnahe Personen. Eine solche spezialisierte Arbeitsvermittlung kann auch durch einen Dritten erbracht werden. *Aktivierung (ohne Vermittlung), dann spezialisierte Arbeitsvermittlung*: Eingliederungsleistungen und Vermittlung sind auch bei dieser Variante grundsätzlich getrennt. Zunächst haben grundsätzlich alle Kundinnen und Kunden mit einer Fachkraft für Eingliederungsleistungen Kontakt, dann werden (relativ) marktnahe Kundinnen und Kunden an eine spezialisierte Arbeitsvermittlung weiter verwiesen. *Leistungssachbearbeitung, Aktivierung, Vermittlung „aus einer Hand":* Materielle Leistungen, Eingliederungshilfen und Vermittlung sind nicht getrennt, sondern erfolgen aus einer Hand. Aktivierung und Vermittlung kommen ins Spiel, wenn der Antrag beschieden ist. Es wird deutlich, dass die unterschiedliche Spezialisierung in den Dienstleistungsprofilen zu einer „Koppelung" von Aufgabenschwerpunkten und Kundengruppen führt. Wie zu zeigen sein wird, wirkt sich dies deutlich erkennbar auf die thematische Strukturierung der Erstgespräche aus.

5.3.2 Sozialstruktur und Problemlagen der Kundinnen und Kunden

Aktivierung ist in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II darauf ausgerichtet, das Arbeitsmarktverhalten der Kundinnen und Kunden so zu beeinflussen, dass sie möglichst schnell in eine Beschäftigung einmünden und der Bezug von materiellen Leistungen beendet oder reduziert werden kann. Mit Arbeitsmarktdienstleistungen soll dieser Übergang unterstützt werden: Arbeitsmarktdienstleistungen sollen dabei möglichst individuell ausgerichtet sein (Grundsatz der Individualisierung), d.h. sie haben sich auf konkrete Bedarfs- bzw. Problemlagen zu beziehen. Und auch wenn einzuschätzen ist, wie sich konkrete Dienstleistungen auf den Fallverlauf auswirken, ist es notwendig, die Ausgangssituation der Kundinnen und Kunden zu charakterisieren. Im folgenden Abschnitt geht es daher darum, Sozialstruktur und Problemlagen der Kundinnen und Kunden zu beschreiben, die an den Fallbeobachtungen teilgenommen haben. Dabei ist zu beachten, dass die beschriebenen Probleme nicht als repräsentativ für alle Kundinnen und Kunden an den einbezogenen 20 Standorten zu betrachten sind. Denn die Auswahl erfolgte nicht per Zufall, sondern wurde von den einbezogenen Fachkräften selektiv vorgenommen.[188]

Zur Beschreibung von Problemlagen werden zwei Datenquellen genutzt: zum einen Daten aus dem Beobachtungsprotokoll der Erstgespräche (n=178), zum anderen Informationen aus einer telefonischen Kundenbefragung (n=102), die einige Zeit nach dem Erstgespräch durchgeführt wurde. Die folgende Übersicht gibt auf der Basis des Beobachtungsprotokolls einen Überblick über die Sozialstruktur der Kundinnen und Kunden und zeigt, dass im Sample mehr Männer als Frauen vertreten sind (knapp 60 % Männer, gut 40 % Frauen), wobei es nur geringfügige Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung gibt. Die einbezogenen Personen verteilen sich insgesamt recht gleichmäßig auf vier Altersgruppen. Stellt man auf das Verhältnis U 25 zu Ü 25 ab, so gilt: Bei zkTn und ARGEn gehört jeweils gut ein Viertel der Kundinnen und Kunden zu U 25, bei Standorten mit gAw dagegen nur ein Zehntel. Etwa ein Fünftel der Kundinnen und Kunden, die sich an der Fallbeobachtung betei-

[188] Zur Selektivität der Auswahl bei Fachkräften und Kundinnen bzw. Kunden vgl. die Ausführungen im Methodenbericht der Fallbeobachtungen im Anlagenband.

ligt haben, haben einen Migrationshintergrund, sind also vor kurzer oder längerer Zeit nach Deutschland zugezogen oder in Einwandererfamilien geboren, die bereits längere Zeit in Deutschland ansässig waren. Es gibt keine Unterschiede zwischen zkT und ARGEn, bei den einbezogenen Standorten mit gAw ist der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund allerdings nur halb so hoch.

Übersicht C.5-2: Sozialstruktur der Kundinnen und Kunden (n=178)

		zkT Absolut n=85	**ARGE** Absolut n=73	**gAw** Absolut n=20	**Gesamt** Absolut n=178
Geschlecht	Männlich	51	41	11	103
	Weiblich	34	32	9	75
Altersgruppen	Unter 25 Jahre	23	21	2	46
	25 bis 34 Jahre	22	22	3	47
	35 bis 44 Jahre	16	13	8	37
	45 Jahre und älter	22	14	7	43
	Keine Angabe	2	3	0	5
Migrations-hintergrund	Mit Migrationshintergrund	16	16	2	34
	Ohne Migrationshintergrund	69	57	18	144
Schulabschluss	Ohne Abschluss	15	5	3	23
	Hauptschule	38	21	12	71
	Realschule	12	24	3	39
	Abitur	6	8	0	14
	Sonstiges	11	4	1	16
	Keine Angabe	3	11	1	15
Ausbildungs-abschluss	Lehrabschluss/ anderer Ausbildungsabschluss	47	33	10	90
	(Fach-) Hochschulabschluss	1	3	1	5
	Kein Ausbildungsabschluss	33	35	7	75
	Keine Angabe	4	2	2	8

Datenbasis: Fallbeobachtungen bei 20 ausgewählten SGB II-Einrichtungen (Beobachtungsprotokoll)

In Bezug auf die Schulbildung unterscheiden sich die drei Formen der Aufgabenwahrnehmung am deutlichsten voneinander. Fast ein Fünftel der Kundinnen und Kunden von zkT verfügte nicht über einen Schulabschluss, fast die Hälfte hat einen Hauptschulabschluss erreicht. Ein knappes Drittel der Kundinnen und Kunden von ARGEn verfügt über einen Hauptschulabschluss, ein weiteres gutes Drittel über einen Realschulabschluss. Bei Standorten mit gAw ist der Anteil der Personen mit Hauptschulabschluss mit 60 % besonders hoch. Diese Differenzierungen beim Schulabschluss spiegeln sich nicht in der Struktur der Ausbildungsabschlüsse wider. Es gibt, im Wesentlichen unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung, zwei Kundengruppen: Rund die Hälfte der in die Fallbeobachtung einbezogenen Kundinnen und Kunden verfügt über einen Lehr- oder einen anderen qualifizierten Ausbildungsabschluss; ein gutes Drittel – in ARGEn sogar annähernd die Hälfte – hat keine Ausbildung abgeschlossen. Personen mit Hochschulabschluss machen nur einen sehr kleinen Teil der Kundinnen und Kunden aus.

Eine Bedarfslage ergibt sich mit Bezug auf das SGB II insbesondere aus dem fehlenden bzw. unzureichenden Arbeitsmarktzugang der Kundinnen und Kunden. Wie stellt sich diese Bedarfslage bei Kundinnen und Kunden aus dem Untersuchungssample konkret dar? Auf diese Frage geben Informationen aus der Kundenbefragung (n=102) einige Antworten:

Übersicht C.5-3: Problemlagen der Kundinnen und Kunden (n=102)

		zkT Absolut n=50	**ARGE** Absolut n=41	**gAw** Absolut n=11	**Gesamt** Absolut n=102
Bevor Sie Arbeitslosengeld bezogen haben, waren Sie da früher schon mal erwerbstätig?	Ja	39	36	9	84
	Nein	10	5	2	17
	Weiß nicht	1	0	0	1
Dauer der Erwerbstätigkeit	Unter 5 Jahre	10	11	1	22
	5 bis unter 20 Jahre	18	12	6	36
	20 Jahre und mehr	11	10	2	23
	Weiß nicht	0	3	0	4
	Früher nicht erwerbstätig	10	5	2	17
Waren Sie innerhalb der letzten 10 Jahre bei der Agentur arbeitslos gemeldet?	Ja	30	29	6	65
	Nein	20	12	5	37
Was haben Sie überwiegend gemacht, unmittelbar bevor Sie (…) Arbeitslosengeld II bewilligt bekommen haben?	Ausbildung/Schule besucht	9	9	2	20
	Erwerbstätig gewesen	12	15	6	33
	Arbeitslos gewesen	22	10	2	34
	Sonstiges	4	3	1	8
	Verweigert	2	0	0	2
	Weiß nicht	1	4	0	5
Wie würden Sie Ihren gegenwärtigen Gesundheitszustand beschreiben?	Sehr gut	13	9	1	23
	Gut	18	17	6	41
	Zufriedenstellend	10	11	3	24
	Weniger gut	8	2	1	11
	Schlecht	1	2	0	3

Datenbasis: Fallbeobachtungen bei 20 ausgewählten SGB II-Einrichtungen (Kundenbefragung)

Sieht man Erwerbserfahrungen bzw. Nicht-Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit in den letzten zehn Jahren, die Situation unmittelbar vor dem Bezug von Arbeitslosengeld II und die Bewertung des Gesundheitszustands als grobe Indikatoren für aktuelle Arbeitsmarktchancen, so bietet sich der Beobachterin bzw. dem Beobachter ein uneindeutiges Bild. Dazu im Einzelnen: Ein großer Teil der Kundinnen und Kunden hat vor dem Bezug von Arbeitslosengeld II in mehr oder weniger großem Umfang bereits Erwerbserfahrungen sammeln können, d.h. die weit überwiegende Mehrheit dieser Gruppe war mindestens fünf Jahre erwerbstätig. Nur gut ein Fünftel der Kundinnen und Kunden war vorher nicht erwerbstätig. Für mindestens zwei Drittel der Kundinnen und Kunden trifft allerdings zu, dass sie bei der Agentur für Arbeit in den letzten zehn Jahren irgendwann einmal arbeitslos gemeldet waren (zkT 60 %, andere Formen der Aufgabenwahrnehmung: 67 %). Frühere Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit sind somit in der Untersuchungsgruppe verbreitet, liegen aber z.T. zeitlich weiter zurück. Die Angaben aus der Kundenbefragung weisen jedenfalls darauf hin, dass der Beantragung von Arbeitslosengeld II sowohl Zeiten der Arbeitslosigkeit also solche der Erwerbstätigkeit vorangegangen sind. Hier unterscheiden sich die Kundengruppen der einbezogenen SGB II-Einrichtungen. Bei zkT gibt es einen besonders hohen Anteil von rund einem Drittel der Personen, die vor dem Antrag auf Arbeitslosengeld schon arbeitslos waren; dieser Anteil ist bei ARGEn und gAw deutlich kleiner (ein gutes bzw. knappes Fünftel). Bei ARGEn gibt es einen

hohen Anteil von Personen, die zuvor in Ausbildung waren (ein gutes Drittel gegenüber einem knappen Fünftel bei den beiden anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung). Und bei den Standorten mit gAw ist der Anteil der Personen sehr ausgeprägt, die zuvor erwerbstätig waren (fast die Hälfte der einbezogenen Personen).

Wie ist also das „Profil" der in die Fallbeobachtung einbezogenen Kundinnen und Kunden zu charakterisieren? Die beschriebenen Problemlagen sind zwar nicht repräsentativ für die Gesamtheit der Kundinnen und Kunden an den einbezogenen 20 Standorten, aber sie zeigen immerhin, dass in den Fallbeobachtungen eine große Bandbreite von Problemkonstellationen berücksichtigt werden konnte: In der Gesamtgruppe kommen auf sechs Männer jeweils vier Frauen, rund 40 Prozent verfügen nicht über einen Ausbildungsabschluss, ein Viertel sind junge Menschen unter 25 Jahren (U 25) und ein Fünftel hat einen Migrationshintergrund. Zieht man zusätzlich die Kundenbefragung heran (an der sich allerdings nicht alle Kundinnen und Kunden beteiligt haben), so deutet sich an, dass in die Fallbeobachtungen bei den SGB II-Einrichtun-gen unterschiedliche Kundengruppen einbezogen waren: Bei zkT haben sich viele Kundinnen und Kunden beteiligt, die aus (längerer) Arbeitslosigkeit heraus Arbeitslosengeld II beantragt haben. In den einbezogenen ARGEn war ein besonders großer Anteil an Kundinnen und Kunden ohne Ausbildungsabschluss einbezogen. In den beiden Standorten mit gAw war der Anteil an U 25 und an Personen mit Migrationshintergrund gering(er), zudem waren besonders viele Hilfebedürftige unmittelbar vor dem Leistungsbezug noch erwerbstätig.

5.3.3 Beruflicher Hintergrund der Fachkräfte

Die Nachbefragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Anschluss an die beobachteten Beratungsgespräche hatte zwei Schwerpunkte: Zum einen wurden fallbezogene Fragen zur Einschätzung der aktuellen Situation der Hilfeberechtigten bzw. der Beratungsstrategie und weiteren Beratungsperspektive gestellt; zum anderen wurde das beratende Personal fallübergreifend nach verschiedenen Merkmalen zu seinem professionellen Hintergrund und seiner institutionellen Anbindung befragt. Die Resultate dieser Befragung werden selektiv mit den Ergebnissen aus dem Stellen-Drop-Off (der in der ersten Welle der qualitativen Expertenbefragungen bei 154 SGB II-Einrichtungen im Herbst/Winter 2006/2007 eingesetzt wurde)[189] ins Verhältnis gesetzt, um vergleichende Aussagen zur Zusammensetzung des Samples der Fallbeobachtungen machen zu können. Dabei ist zu beachten, dass die einbezogenen Fachkräfte nicht per Zufallsauswahl, sondern aufgrund verschiedener Vorgaben und Prozeduren selektiv einbezogen wurden. [190]

Die 178 beobachteten Erstgespräche wurden von insgesamt 133 Beraterinnen und Beratern (75 weiblich, 58 männlich) durchgeführt. Dieser Umstand war der forschungspraktischen Notwendigkeit geschuldet, die Beobachtungen an einem Standort auf zwei Beratungstage zu beschränken, sodass teilweise Beobachtungen von zwei oder drei Gesprächen einer/eines Beraterin/Beraters stattfanden.

[189] Die Auswertung konzentrierte sich auf das Personal, das an den jeweiligen Standorten Aufgaben der „Aktivierung" bzw. „Vermittlung" wahrnahm.

[190] Zur Selektivität der Auswahl bei Fachkräften und Kundinnen bzw. Kunden vgl. die Ausführungen im Methodenbericht der Fallbeobachtungen im Anlagenband.

Übersicht C.5-4: Struktur der Fachkräfte (n=133)

		zkT Absolut n=68	**ARGE** Absolut n=49	**gAw** Absolut n=16	**Gesamt** Absolut n=133
Geschlecht	Weiblich	35	30	10	75
	Männlich	33	19	6	58
Ausbildung	Pädagogische Ausbildung/Studium	32	9	4	45
	Andere berufliche Abschlüsse	13	11	2	26
	Kaufmännische Ausbildung/Studium	11	6	3	20
	Verwaltungsausbildung (Kommune)	7	4	2	13
	Diplom-Verwaltungswirt (Kommune)	3	7	0	10
	Diplom-Verwaltungswirt (Agentur für Arbeit, andere Bundesbehörde)	2	4	3	9
	Verwaltungsausbildung (Agentur für Arbeit)	0	5	2	7
	Keine Angabe	0	3	0	3
Vorherige Stelle	Landkreis/kreisfreie Stadt (Sozialverwaltung)	15	17	1	33
	Freier gemeinnütziger Träger	24	4	3	31
	Agentur für Arbeit	6	8	5	19
	Andere Stellen	8	3	8	19
	Privatwirtschaft	5	3	2	10
	Landkreis/kreisfreie Stadt (andere Behörde)	3	1	1	5
	Kreisangehörige Gemeinde	0	3	0	3
	Freier gewerblicher Träger	1	0	1	2
	Keine Angabe	6	5	0	11
Dienstherr	Landkreis/kreisfreie Stadt	57	18	1	76
	Agentur für Arbeit	0	19	14	33
	Dritte	7	1	0	8
	Kreisangehörige Gemeinde	1	3	0	4
	ARGE	0	1	0	1
	Keine Angabe	3	7	1	11

Datenbasis: Fallbeobachtungen bei 20 ausgewählten SGB II-Einrichtungen (Nachgespräche mit Fachkräften)

Das Ausbildungsprofil, bezogen auf die gesamte Gruppe der befragten Expertinnen und Experten, spaltet sich in drei große Gruppen von Ausbildungs- bzw. Studiengängen auf. Ein Drittel der beobachteten Beraterinnen und Berater verfügt über eine pädagogische Ausbildung oder ein pädagogisches Studium. Etwas weniger als ein Drittel der befragten Personen absolvierte eine Ausbildung oder ein Studium im Verwaltungsbereich. Diese Gruppe teilt sich in unterschiedlicher Weise auf. Es ist zum einen zu unterscheiden zwischen den Personen mit Verwaltungsausbildung und denjenigen mit einem Studium in Verwaltungswissenschaften sowie zwischen den jeweiligen Dienstherrn, im Rahmen derer dieses Studium/diese Ausbildung erfolgte. Eine dritte Gruppe sind Personen, die entweder über eine kaufmännische Ausbildung oder ein betriebswirtschaftliches Studium verfügen oder Beraterinnen und Berater, deren Ausbildung keinem dieser Bereiche zuzuordnen ist.

Bezogen auf die institutionelle Anbindung an einen Träger (Dienstherrschaft) geben ein Viertel der Befragten die Agentur für Arbeit als Dienstherrn an, während rund 60 % der an der Untersuchung beteiligten Personen den Kreis/die kreisfreie Stadt oder eine kreisangehörige Gemeinde als Dienstherrn nennen. An einem der beobachteten Standorte wird die Dienstherrschaft durch einen gemeinnützigen Träger ausgeübt.

Von den 133 Befragten geben mit 54 ca. 41 % der Befragten an, unbefristet beschäftigt zu sein. Die befristet Beschäftigten sind im Sample mit 64 (48 %) als größte Gruppe vertreten. Im Vergleich dazu liegt die Befristungsquote unter den 139 der 154 befragten Standorte im Stellen-Drop-Off höher.

Vergleicht man das Personal hinsichtlich seiner Zugehörigkeit zu einer der drei Formen der Aufgabenwahrnehmung, stellt man fest, dass bei den zkT der Anteil des pädagogisch ausgebildeten Personals unter den Befragten besonders hoch ist (47 %) und der Anteil derer mit Verwaltungsausbildung/-studium besonders niedrig (17 %). Sowohl im Fall der ARGE als auch der getrennten Aufgabenwahrnehmung ist das Verhältnis nahezu umgekehrt (ARGE: 41 % mit Verwaltungsausbildung/-studium, 18 % mit pädagogischer Ausbildung/-studium; gAw: 44 % mit Verwaltungsausbildung/-studium, 25 % mit pädagogischer Ausbildung/pädagogischem Studium).

Hinsichtlich der institutionellen Geschichte des Personals (vorherige Stelle) wird deutlich, dass an den beiden Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung im Verhältnis die Gruppe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Agentur für Arbeit mit etwa einem Drittel der befragten Beschäftigten am häufigsten vertreten ist (fünf von 16). Auffällig ist, dass im Fall der ARGEn die ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Sozialverwaltung die wesentlich größere Gruppe unter den Befragten ist (17). Vorher in der Arbeitsagentur arbeiteten acht der befragten Fachkräfte. Die Zusammensetzung stellt sich beim Personal der zkT völlig anders dar. Über ein Drittel der Befragten (24) gibt an, zuvor bei einem freien gemeinnützigen Träger gearbeitet zu haben und ein weiteres Viertel (15) war zuvor beim Kreis/der kreisfreien Stadt angestellt. Unter den Befragten der zkT sind mit über 50 die meisten Fachkräfte ehemals in beraterischer/vermittlerischer Funktion tätig gewesen. Der Anteil der ehemaligen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter ist dagegen unter den Fachkräften der ARGEn mit ungefähr einem Drittel am höchsten.

Während bezüglich der Dienstherrschaft an den Standorten mit gAw und den zkT die Dominanz der Agentur (gAw) der Vorherrschaft der Kommune (zkT) gegenübersteht, sind die Dienstherrn beim befragten Personal in den ARGEn nahezu paritätisch verteilt. Dies entspricht in der Tendenz den Resultaten aus dem Stellen-Drop-Off, insbesondere was die jeweilige Dominanz an Standorten mit gAw und den zkT anlangt (siehe Abbildungen C.1.3-1 und C.1.3.-2). An den neun ARGE-Standorten differenziert sich das Bild wie folgt aus: An vier ARGE Standorten ist eine kommunale Prägung der Organisation zu erkennen. An zwei Standorten dominiert die Agentur für Arbeit als Dienstherr des befragten Personals. Bei drei ARGEn sind sowohl die Kommune als auch die Agentur für Arbeit als Dienstherrn in relevanter Weise unter den Befragten vertreten.

Die Befristung spielt bei dem befragten Personal der ARGEn eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Etwa jede/jeder sechste gibt an, in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis zu stehen. Demgegenüber erhielten etwa zwei Drittel des befragten Personals bei den zkT und den Standorten mit gAw lediglich einen befristeten Arbeitsvertrag. Besonders beim Personal aus den zkT (59 %) aber auch beim Personal aus den ARGEn (26 %) bestätigt sich dies tendenziell in der Auswertung des Stellen-Drop-Offs (siehe Abbildung C.1.3.-4).

Zusammenfassend lassen sich über das gesamte Sample der befragten Fachkräfte verschiedene Aussagen treffen. Das beratende Personal spaltet sich hinsichtlich des Berufsabschlusses in etwa drei gleich große Gruppen auf: Eine Gruppe pädagogisch ausgebildeter Personen, Personen mit Verwaltungsausbildung und andere – darin besonders kaufmännische – Berufsabschlüsse. Demzufolge treffen unterschiedliche professionelle Selbstverständnisse in diesem Arbeitsfeld aufeinander. Differenziert man dieses Resultat nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung aus, so wird deutlich, dass bei den beobachteten zkT wesentlich häufiger pädagogisch ausgebildetes Personal beratend tätig ist. Darüber hinaus

lassen sich auch entlang der berufsbiographischen Angaben sowie der Frage nach der Dienstherrschaft zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung verschiedene Muster bilden. Während sich an den Standorten mit gAw tendenziell und bei den zkT deutliche Linien erkennen lassen (gAw: zuvor in der Arbeitsagentur tätig bzw. Arbeitsagentur als Dienstherr; zkT: zuvor in der Verwaltung des Sozialhilfeträgers oder bei Dritten tätig bzw. Kreis bzw. Dritte als Dienstherrn), zeichnet sich bei den ARGEn, wie oben beschrieben, ein diffuses, jedoch aufgrund der spezifischen Gemengelage nachvollziehbares, Bild ab.

5.3.4 Erstgespräche im Überblick

Ziel der Fallbeobachtungen war es, einen Einblick in die Struktur von Erstgesprächen und damit in die Struktur der Fallbearbeitung vor Ort zu bekommen. Wie wird der Einstieg in den „aktiven" Leistungsprozess und in die Beratung vor Ort gestaltet? Welche Themen sind zu diesem Zeitpunkt relevant? In welcher Form werden sie abgearbeitet? Welche Unterschiede gibt es zwischen Formen der Aufgabenwahrnehmung und zwischen Dienstleistungsprofilen?

Im Laufe der Feld- und Auswertungsarbeit zeigte sich zunächst, dass der Begriff „Erstgespräch" zu differenzieren ist. „Erstgespräche" finden innerhalb der SGB II-Einrichtungen in unterschiedlichen Beratungskontexten statt: In der Leistungssachbearbeitung, im Fallmanagement, in der Arbeitsvermittlung, im Bereich U 25. Der Terminus „Erstgespräch" wird in der Praxis also eher funktionsbezogen verwendet und markiert nicht unbedingt den „objektiven" Beginn des Beratungs- bzw. Aktivierungsprozesses. Dieser begrifflichen Verwendung ist das Forschungsteam in Grenzen gefolgt. Gleichwohl waren knapp zwei Drittel (60 %) der realisierten Erstgespräche solche mit neuen Kundinnen und Kunden.[191]

Um die aufgeworfenen Fragen zu beantworten, war die Auswertung der Erstgespräche auf eine strikte Deskription ausgerichtet. Sie konzentrierte sich auf das von den Beteiligten inhaltlich Vorgetragene (qualitative Inhaltsanalyse der Themen) und war nicht auf eine erzählanalytische oder tiefenhermeneutische Auswertung gerichtet. Es galt: Nicht *wie* die beteiligten Akteure sprachen, sondern *was* sie aussagten, wurde codiert. Die folgende Übersicht gibt einen Überblick über die im Einzelnen berücksichtigten Themen:

[191] Zu einer genaueren Aufschlüsselung der Erstgespräche siehe ausführlich den Methodenbericht der Fallbeobachtungen im Anlagenband.

Übersicht C.5-5: Haupt- und Unterthemen in der Auswertung

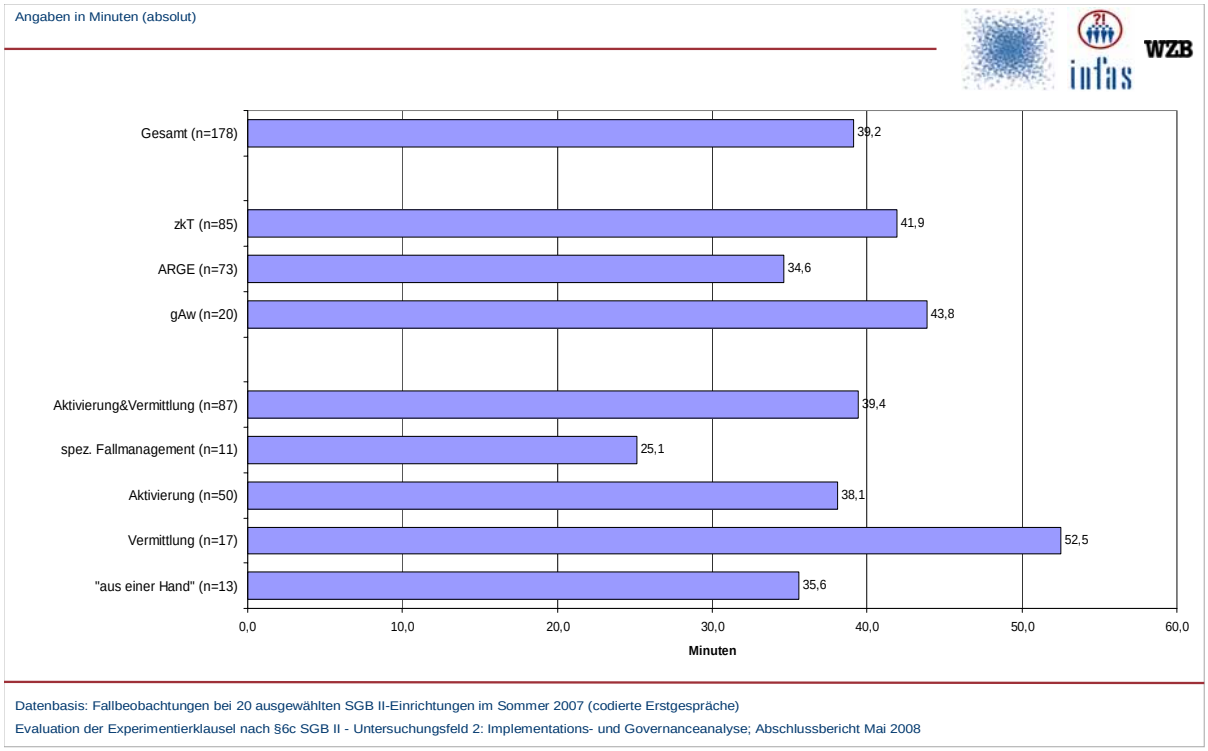
1	**Einstieg**	
2	**Profiling**	
	Datensammlung	Vorstrafen
	Aktuell ausgeübte Tätigkeit	Psychosoziale Probleme
	Berufliche Bildung	Familie
	Berufliche Wünsche	Soziales Umfeld
	Berufliche Alternativen	Stärken
	Kinderbetreuung	Einschränkungen
	Gesundheitliche Einschränkungen	Stellungnahme
	Bewerbungsunterlagen	Definition von Aufgaben und Zielen
	Schulden	Sonstiges
	Sucht	
3	**Vermittlung in Maßnahmen und Projekte**	
	Weiteres Vorgehen	[Aktuelle Maßnahmeart]
	Frühere Maßnahmen	Kontakt
4	**Flankierende Hilfen**	
	Kinderbetreuung/ Betreuung pflegebedürftiger Personen	Suchtberatung
	Schuldnerberatung	Familienberatung
	Psychosoziale Beratung	
5	**Stellensuche, Stellenvermittlung, Ausbildungsplatzsuche**	
	Aktueller Stand der Bewerbungsaktivitäten	Stellenangebote, Eigenbemühungen, Dokumentation
	Bewerberprofil und Matching	
6	**Schnittstellen**	
	Berufsberatung	Sozialamt
	Agentur für Arbeit	Jugendamt
7	**Verweis auf Regeln, Sanktionen**	
8	**Eingliederungsvereinbarung**	
	Erstellung der EGV	Umgang mit der EGV
9	**Materielle Leistungen**	
10	**Abschluss**	

Wie werden die verschiedenen Aufgaben im Bereich „aktiver“ Leistungen (Dienstleistungen) abgearbeitet? Wie zu zeigen sein wird, deuten sich schon in den Erstgesprächen unterschiedliche Strategien der Regulierung des individuellen Arbeitsmarktverhaltens an: Zum einen gibt es SGB II-Einrichtungen, die zu Beginn der Fallbearbeitung auf ein ausführliches Profiling setzen; zum zweiten betonen andere SGB II-Einrichtungen das Thema Stellensuche schon im Erstgespräch. Beides hängt mit der Form der Aufgabenwahrnehmung zusammen; auch der Dienstherr der Fachkräfte (Kommune, Agentur für Arbeit) macht hier einen großen Unterschied. Dass sich Dienstleistungsstrategien systematisch an unterschiedlichen Kundengruppen ausrichten, konnte nicht durchgängig festgestellt werden.

Um Strategien der Fallbearbeitung in erster Annäherung auf den Grund zu gehen, wurde im Rahmen der Fallbeobachtungen erhoben, wie viel Zeit im Laufe des Gesprächs für welche

Aufgaben (Themen) aufgewendet wird. Die folgende Abbildung gibt hierzu einen ersten Überblick und zeigt, dass die Dauer eines Erstgesprächs – zwischen 25 und knapp 53 Minuten – beträchtlich variiert.

Abbildung C.5-1: Dauer eines Erstgesprächs (Minuten, n=178)



Im Durchschnitt aller in die Fallbeobachtung einbezogenen SGB II-Einrichtungen dauerte ein Erstgespräch rund 39 Minuten. Bezieht man die Form der Aufgabenwahrnehmung und das Dienstleistungsprofil in die Betrachtung mit ein, so zeigen sich eine Reihe von Unterschieden. Fachkräfte an den Standorten mit gAw nahmen sich mit knapp 44 Minuten am meisten Zeit für die Durchführung eines Erstgesprächs, es folgen die zkT mit knapp 42 Minuten und dann – mit deutlichem Abstand – die ARGEn mit knapp 35 Minuten. Auch von der Ausgestaltung eines Dienstleistungsprofils ist die Dauer eines Erstgesprächs abhängig. Ist die Dienstleistung ausschließlich auf „Vermittlung“ ausgerichtet, dauerten Erstgespräche mit fast 53 Minuten deutlich länger als im Durchschnitt. Sie lagen mit knapp 36 Minuten etwas unter dem Durchschnitt, wenn die Leistungen einer SGB II-Einrichtung „aus einer Hand“ kommen, und waren auch bei einem „spezialisierten Fallmanagement“ deutlich kürzer.

Im Erstgespräch wird offenbar wenig nach Kundengruppen unterschieden: Die Gespräche mit U 25 dauerten im Durchschnitt mit gut 40 Minuten etwas länger als mit Ü 25 (38,5 Minuten), jene mit Migrantinnen und Migranten etwas länger als jene mit Personen ohne Migrationshintergrund (41 zu 39 Minuten); Erstgespräche mit Personen ohne Ausbildungsabschluss waren etwas kürzer als solche mit qualifizierten Kundinnen und Kunden (rund 38 Minuten zu rund 40 Minuten). Zwischen Männern und Frauen gibt es faktisch keinen Unterschied. Bezieht man die Form der Aufgabenwahrnehmung mit ein, verschiebt sich das Bild noch einmal: Fachkräfte in Einrichtungen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung waren mit U 25 deutlich länger im (Erst-) Gespräch als mit Ü 25 (49 Minuten zu 42,5 Minuten), mit Frauen länger als mit Männern (47 Minuten zu 41 Minuten) und mit Migrantinnen und Migranten länger als mit Personen ohne Migrationshintergrund (53 Minuten zu 43 Minuten).

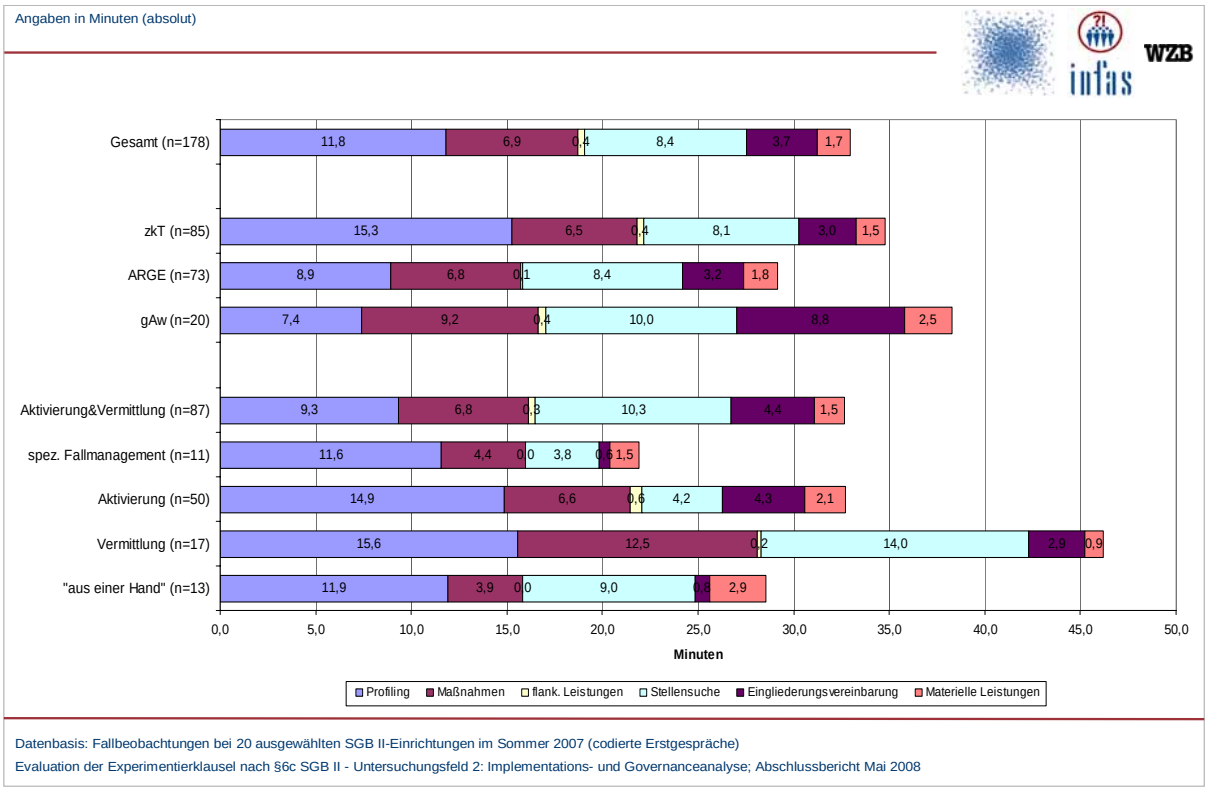
Demgegenüber macht es für Kundinnen und Kunden einen sehr deutlichen Unterschied, über welchen professionellen Hintergrund die zuständigen Fachkräfte verfügen. Fachkräfte mit pädagogischer Ausbildung nahmen sich für ein Erstgespräch rund 43 Minuten Zeit, Fachkräfte mit Verwaltungsausbildung demgegenüber nur knapp 36 Minuten. Diese Unterschiede in der zeitlichen Gestaltung der Erstgespräche, die sich in Abhängigkeit vom professionellen Hintergrund der Fachkräfte zeigen, fanden sich bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung wieder, besonders ausgeprägt waren die Unterschiede allerdings bei den ARGEn (pädagogische Fachkräfte: 41,5 Minuten, Fachkräfte mit Verwaltungsausbildung: knapp 33 Minuten).

Welche Bedeutung haben nun einzelne Themen im Kontext des Erstgesprächs? Im Folgenden werden die Hauptthemen des Erstgesprächs betrachtet, also jene Themen, die für die Erbringung „aktiver" Leistungen besonders wichtig sind. Für jedes Thema ist in absoluten Werten ausgewiesen, wie viel Zeit hierfür durchschnittlich aufgewendet wurde: Für Profiling wurde mit knapp zwölf Minuten am meisten Zeit aufgewendet. Es folgen Stellenvermittlung mit gut acht Minuten und Maßnahmen mit knapp sieben Minuten. Die Eingliederungsvereinbarung wurde im Erstgespräch in knapp vier Minuten besprochen. Fragen zu materiellen Leistungen wurden in knapp zwei Minuten erörtert. Das Schlusslicht bilden die flankierenden Leistungen, für die im Durchschnitt nicht einmal eine halbe Minute aufgewendet wurde.[192]

Diese Durchschnittsbetrachtung verdeckt aber wesentliche Unterschiede, die sich vor allem an der Gestaltung der Themen *Profiling* einerseits und *Stellensuche* andererseits – z.T. auch an der *Besprechung der Eingliederungsvereinbarung* – festmachen lassen. Dies wird aus der folgenden Abbildung ersichtlich.

[192] Andere Themen wie Sanktionen und Schnittstellen wurden für diesen Überblick außer Acht gelassen. Daher summieren sich die Einzelwerte in der folgenden Abbildung nicht auf die in der vorherigen Abbildung ausgewiesene Gesamtdauer der Erstgespräche auf.

Abbildung C.5-2: Hauptthemen im Erstgespräch (Minuten, n=178)



Deutliche Unterschiede zeigen sich zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung. Hier deuten sich zwei unterschiedliche Muster der Fallbearbeitung im Erstgespräch an: zum einen an Profiling und zum anderen an Stellensuche und Eingliederungsvereinbarung orientiert.

Für Profiling wendeten zkT mit gut 15 Minuten deutlich mehr Zeit auf als ARGEn (knapp neun Minuten) und mehr als doppelt so viel Zeit wie Standorte mit gAw (gut sieben Minuten). Mit Stellensuche beschäftigten sich Fachkräfte der zkT und der ARGEn im Erstgespräch in vergleichbarem Umfang, nämlich jeweils gut acht Minuten, bei Standorten mit gAw waren es dagegen zehn Minuten. Dies trifft in vergleichbarer Form auch für die Besprechung der Eingliederungsvereinbarung zu, die bei zkTn und bei ARGEn im Durchschnitt rund drei Minuten dauerte. Bei Standorten mit gAw wurde die Eingliederungsvereinbarung dagegen schon im Erstgespräch weit ausführlicher behandelt (über acht Minuten), was etwa das Doppelte der Zeit ist, die im Durchschnitt für die Bearbeitung dieses Themas verwendet wurde. Geht es im Erstgespräch um die Erörterung von Maßnahmealternativen, so dauerte dies bei den Fachkräften in ARGEn und bei zkT zwischen sechs und sieben Minuten, bei den Fachkräfte an den Standorten mit gAw dagegen neun Minuten.

Die beschriebene Struktur der Fallbearbeitung (an Profiling orientiert bei zkT, an Stellensuche und Eingliederungsvereinbarung orientiert bei gAw) findet sich in fast identischer Form wieder, wenn die Gestaltung des Erstgesprächs – zunächst auf der Ebene des Gesamtsamples – nach der Zugehörigkeit zu einem Dienstherrn aufgeschlüsselt wird: Von Kommunen angestellte Fachkräfte messen dem Profiling eine besondere Bedeutung zu (rund 13 Minuten zu knapp acht Minuten bei Agenturen für Arbeit), wohingegen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agenturen für Arbeit Fragen rund um die Stellensuche (gut neun zu siebeneinhalb Minuten bei Kommunen) und die Erstellung der Eingliederungsvereinbarung (sechs zu drei Minuten bei Kommunen) im Vorgrund stehen. Dieser Zusammenhang gilt grundsätzlich auch für die Fallbearbeitung bei ARGEn: Zwar unterscheidet sich die Dauer des Erstgesprächs bei

Fachkräften aus der Agentur für Arbeit nicht von jener der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Kommunen, aber es werden deutlich andere Schwerpunkte gesetzt: Ist die Agentur für Arbeit der Dienstherr, stehen Stellensuche und Eingliederungsvereinbarung im Vordergrund und Profiling ist zweitrangig; ist demgegenüber die Kommune der Dienstherr, kommt dem Profiling die höchste Bedeutung zu, wohingegen Stellensuche und vor allem die Eingliederungsvereinbarung deutlich dahinter rangieren.

Wie unterscheidet sich die Bearbeitung von Themen im Erstgespräch, wenn ausgewählte Kundengruppen betrachtet werden? Hier sind einige Unterschiede bedeutsam, die ebenfalls am Verhältnis zwischen Profiling und Stellensuche festgemacht werden können. Es scheint so zu sein, dass Fachkräfte in SGB II-Einrichtungen, vor allem bei ARGEn und gAw, bei Kundengruppen, bei denen sie Arbeitsmarkthindernisse vermuten, zunächst einen Schwerpunkt beim Profiling setzen und weniger Zeit auf die Stellensuche verwenden.

Mit Frauen wurde in Standorten mit gAw, deutlich länger gesprochen als mit Männern, vor allem über Profiling und Maßnahmen (knapp neun Minuten zu gut sechs Minuten bzw. gut elf Minuten zu gut acht Minuten); alles rund um die Stellensuche wurde dagegen mit Männern deutlich ausführlicher besprochen (knapp acht Minuten zu knapp zwölf Minuten). Ähnliches gilt in Bezug auf Personen mit Migrationshintergrund: Vor allem Fachkräfte in ARGEn (und an Standorten mit gAw) nahmen sich für Erstgespräche mit Migrantinnen und Migranten deutlich mehr Zeit als für Gespräche mit Personen ohne Migrationshintergrund (siehe oben), setzten dabei aber sehr unterschiedliche Schwerpunkte: ARGEn setzten auf Profiling, gAw auf Stellensuche. Auch wenn Personen nicht über einen Ausbildungsabschluss verfügten, dauerte das Profiling länger als bei Personen mit Ausbildungsabschluss (13 Minuten zu gut zehn Minuten), und es wurde weniger über Maßnahmen (sechs Minuten zu gut sieben Minuten) und noch weniger über Stellensuche geredet (sieben Minuten zu knapp zehn Minuten). Fachkräfte an Standorten mit gAw machten zwar bei Profiling und Maßnahmeplanung kaum Unterschiede zwischen diesen beiden Kundengruppen, im Kontrast dazu steht die Besprechung von Aktivitäten rund um die Stellensuche: Sie dauerte mit qualifizierten Kundinnen und Kunden gut 13 Minuten, mit Personen ohne Ausbildungsabschluss dagegen nur sieben Minuten.

Die relative Gewichtung von Themen im Erstgespräch (Themenrelevanzen) unterscheidet sich auch in Abhängigkeit von Dienstleistungsprofilen. Darüber gibt die untere Hälfte von Abbildung C.5-2 Auskunft. Sind zumindest Aktivierung & Vermittlung zusammengeführt oder kommen alle Leistungen gar „aus einer Hand“, sind Profiling und Stellensuche die beiden wichtigsten Themen im Erstgespräch, Maßnahmen sind demgegenüber von zweitrangiger Bedeutung. Ist die Dienstleistung auf spezialisiertes Fallmanagement oder Aktivierung ausgerichtet, steht zunächst Profiling ganz eindeutig im Mittelpunkt (knapp 12 bzw. knapp 15 Minuten), mit großem Abstand folgen Maßnahmeplanung und Stellensuche, die beide etwa gleichbedeutend sind. Ist die Dienstleistung auf „Vermittlung“ zugespitzt, sind Profiling, Maßnahmeplanung und Stellensuche nahezu gleichbedeutend und werden dabei noch sehr ausführlich besprochen.

Fassen wir die wichtigsten Ergebnisse zusammen: Die Dauer eines Erstgesprächs variiert erheblich – nach Form der Aufgabenwahrnehmung und Dienstleistungsprofil – zwischen 25 und knapp 53 Minuten. Bedeutsam sind auch die unterschiedlichen Vorgehensweisen in Abhängigkeit vom professionellen Hintergrund der Fachkräfte. Pädagogische Fachkräfte führen deutlich längere Erstgespräche als Fachkräfte mit Verwaltungsausbildung und behandeln dabei alle Hauptthemen des Erstgesprächs ausführlicher; dies gilt für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung. Nach Kundengruppen wird im Erstgespräch offenbar (noch) eher wenig unterschieden; Unterschiede im Umgang mit Kundengruppen konnten vor allem bei ARGEn und gAw beobachtet werden, eher nicht bei zkT.

Die Bearbeitung der Hauptthemen im Erstgespräch unterscheidet sich erheblich. In erster Annäherung sind zwei Muster zu erkennen, stellt man vornehmlich auf das Verhältnis von Profiling und Stellensuche im Erstgespräch ab: Unter bestimmten Bedingungen wird ein Vorgehen gewählt, das (zunächst) Profiling in den Mittelpunkt der Interaktion stellt, demgegenüber sind Stellensuche und Eingliederungsvereinbarung (zu diesem Zeitpunkt) zweitrangig. Dem steht eine Strategie gegenüber, die von Beginn an Stellensuche und Eingliederungsvereinbarung zu Hauptthemen macht, wohinter Profiling und auch Maßnahmeplanung zurücktreten. Dieses Muster zeigt sich bei der Form der Aufgabenwahrnehmung im Kontrast zwischen zkT und gAw sowie bei der Unterscheidung nach Dienstherrn generell zwischen Fachkräften aus Kommunen und Fachkräften aus Agenturen für Arbeit. Da die „geteilte" Dienstherrschaft vor allem für ARGEn bedeutsam ist, ist es nicht sehr überraschend, dass die beiden skizzierten Muster der Fallbearbeitung hier koexistieren.

5.3.5 Kundenberatung und -profiling

Ein wesentlicher Bestandteil der Beratung in den beobachteten Erstgesprächen ist in der Regel das Erkennen von Themen- und Problemfeldern der Kundin bzw. des Kunden mittels unterschiedlicher Verfahren. In diesem Beratungsteil werden Potenziale der Kundinnen und Kunden ebenso identifiziert wie auch Aspekte, die verhindern könnten, einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhalten. Profiling bildet die Voraussetzung dafür, individuell zugeschnittene Strategien im Sinne einer Hilfeplanung – ggf. mit der Kundin bzw. dem Kunden gemeinsam – zu entwickeln. Es dient jedoch zugleich dazu, eine Einschätzung über den Grad des Unterstützungsbedarfes generell zu treffen, um – in den meisten der SGB II-Einrichtungen – zu einer Einstufung in eine der Kundengruppen im Betreuungsstufenkonzept oder ähnlichen Kundensegmentierungen zu kommen.

Innerhalb des Profilings unterscheiden sich besonders zwei große Themengruppen: Fragestellungen zur sozialen Situation der beratenen Person (soziale Situation) und berufsspezifische Fragestellungen (Beruf). Diesen beiden Gruppen wurden in der Codierung verschiedene Unterthemen zugeordnet (Schulden, Sucht, Vorstrafen, Familie, psychosoziale Situation, Kinder, soziales Umfeld, Sonstiges – aktuelle Beschäftigung, berufliche Bildung, berufliche Wünsche, berufliche Alternativen). Auch die Sammlung/Prüfung persönlicher Grunddaten und die Bearbeitung, Prüfung oder Durchsicht der Bewerbungsmaterialien sowie Fragen zur Einschätzung und Bewertung der aktuellen Situation (Stärken, Einschränkungen, Stellungnahme, Definition von Zielen/Hilfeplanung) wurden als Unterthemen dem Profiling zugeschlagen.[193]

In nahezu allen beobachteten Erstgesprächen wird ein Profiling durchgeführt (177), jedoch mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen. Zunächst fällt auf, dass keineswegs alle Themenfelder in den beobachteten Erstgesprächen überhaupt auftauchen. Lediglich vier Themen werden in den Gesprächen in mehr als der Hälfte der Fälle erwähnt. Das mit Abstand im Vordergrund stehende Thema ist die Frage nach der beruflichen Bildung[194] (152 Nennungen). Zählt man die reine Sammlung der persönlichen Daten hinzu, folgt diese mit 125 Nennungen. Darauf folgen Gesundheit (102) und berufliche Alternativen (95). Die Frage nach privaten Schulden wird in immerhin 73 Fällen Thema, während vor allem weitere, die soziale

[193] In der Regel wurden die einschätzenden Textsequenzen im Verlauf oder zum Abschluss des Profilings identifiziert. Die Codes „Stellungnahme" und „Definition von Zielen/Hilfeplanung" wurden in geringem Umfang jedoch auch im Zusammenhang mit der Abstimmung über Eingliederungsleistungen und bei der Stellensuche genutzt.

[194] Unter diesem Begriff wurden bei der Codierung sowohl die schulische und berufliche Bildung als auch der berufliche Werdegang der Kundinnen und Kunden subsumiert.

Situation betreffende, Themen wie Sucht (31), Kinder (28) und psychosoziale Situation (6) in den beobachteten Gesprächen eine untergeordnete Rolle spielen.

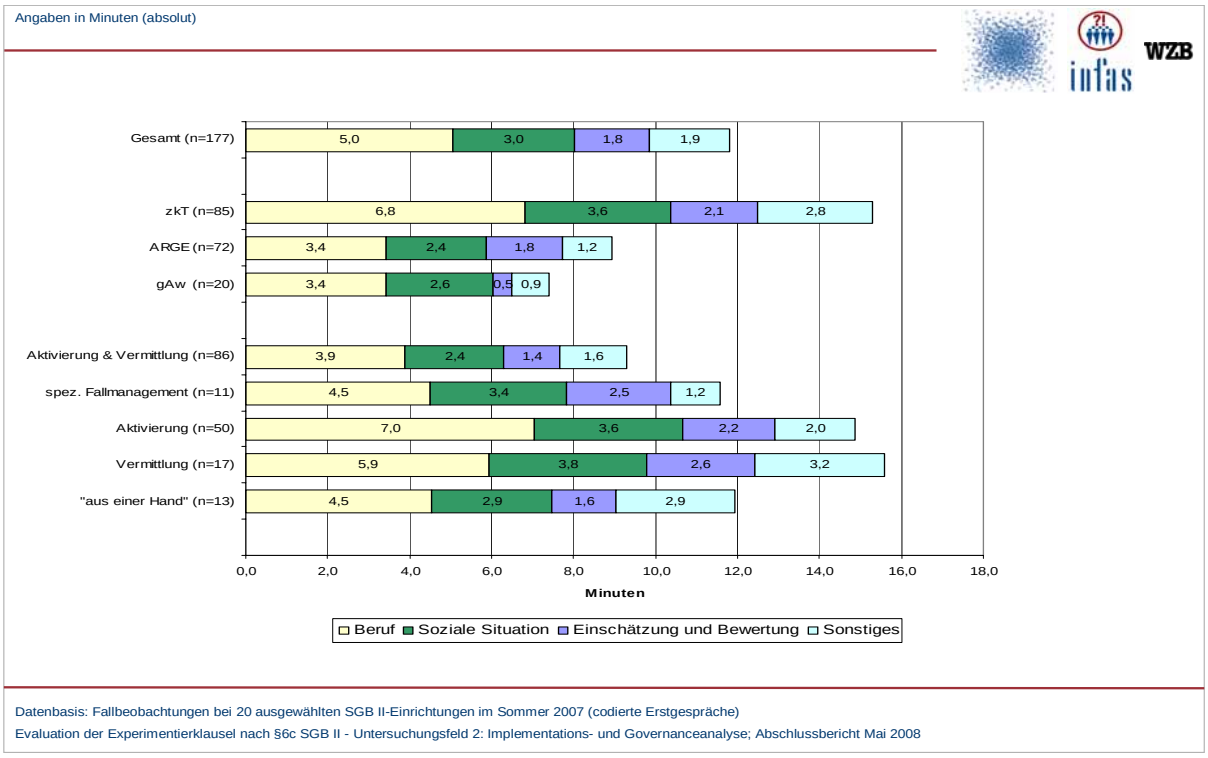
Übersicht C.5-6: Einzelthemen im Profiling (Nennungen, n=177)

	zkT Absolut n=85	**ARGE** Absolut n=72	**gAw** Absolut n=20	**Gesamt** Absolut n=177
Berufliche Bildung	80	54	18	152
Datensammlung	70	45	10	125
Gesundheit	55	35	12	102
Berufliche Alternativen	59	29	7	95
Schulden	47	18	8	73
Sonstiges	40	18	1	59
Bewerbungsunterlagen	37	16	4	57
Familie	32	15	8	55
Aktuell ausgeübte Tätigkeit	20	16	6	42
Berufliche Wünsche	27	8	1	36
Sucht	22	8	1	31
Kinderbetreuung	15	12	1	28
Vorstrafen	22	5	0	27
Soziales Umfeld	16	8	3	27
Psychosoziale Probleme	2	4	0	6

Datenbasis: Fallbeobachtungen bei 20 ausgewählten SGB II-Einrichtungen (codierte Erstgespräche); Mehrfachnennungen möglich

Auf alle Fälle bezogen nehmen von den ca. zwölf Minuten (ca. 30 % der durchschnittlichen Gesamtlänge des Gesprächs), die insgesamt auf Profiling entfallen, die aufsummierten berufsspezifischen Aspekte im Profiling vom Gesamtgespräch den wesentlichen Anteil ein. Aufgeschlüsselt nach den Unterthemen sind es vorwiegend die Fragen nach der beruflichen Biographie und die Gesprächssequenzen, in denen über mögliche berufliche Alternativen gesprochen wird, die in den Erstgesprächen bearbeitet werden. Berufliche Wünsche werden dagegen seltener zum Thema in den Beratungen. Fragestellungen zur sozialen Situation spielen in den Erstgesprächen demgegenüber eine geringere Rolle. Darin sind es besonders Fragen nach dem Gesundheitszustand, der Schuldensituation und der Familiensituation, die zeitlich im Mittel einen größeren Rahmen einnehmen. Darüber hinaus sind es sonstige Themen (u.a. Wohnen), die im Vergleich relativ umfassend behandelt werden. Für die Aufnahme von persönlichen Daten (Datensammlung) wird in den beobachteten Erstgesprächen im Mittel ein relevanter Zeitaufwand bei der Befragung der Kundinnen und Kunden im Erstgespräch aufgebracht. Gleiches gilt auch für die Bearbeitung der Bewerbungsunterlagen der Kundin bzw. des Kunden.

Abbildung C.5-3: Einzelthemen im Profiling (Minuten, n=177)



Datenbasis: Fallbeobachtungen bei 20 ausgewählten SGB II-Einrichtungen im Sommer 2007 (codierte Erstgespräche)
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Hinsichtlich der Unterscheidung nach Alter und Geschlecht lassen sich kaum gravierende Differenzen in den Profilingverfahren erkennen. Ein deutlich höherer Zeitaufwand für das Profiling wird im Mittel mit den Personen mit Migrationshintergrund aufgewendet (elf Minuten ohne Migrationshintergrund, 15 Minuten mit Migrationshintergrund). Dies spiegelt sich in nahezu allen Unterthemen des Profilings wider. Vergleicht man Kundinnen und Kunden danach, ob sie über einen Ausbildungsabschluss verfügen oder nicht, so wird deutlich, dass wesentlich mehr Zeit mit Personen ohne Abschluss für Profiling aufgewendet wird.

Betrachtet man das Sample unter Berücksichtigung der unterschiedlichen professionellen Hintergründe der Beraterinnen und Berater, fallen die Ausbildung der Personen und die letzte ausgeübte Funktion besonders ins Gewicht. Pädagogisch geschultes bzw. im Bereich von Beratung oder Vermittlung beschäftigtes Personal verwendet im Durchschnitt wesentlich mehr Zeit darauf, die Personen und deren Problemlagen zu erfassen (15 Minuten) als die anderen Gruppen (zehn bzw. elf Minuten). Ebenfalls gravierend fällt die zeitliche Differenz aus, wenn die Fachkräfte hinsichtlich ihrer Dienstherrschaft miteinander verglichen werden. Das dem Kreis zugehörige Personal bringt im Mittel 13 Minuten für Profiling auf, diejenigen aus der Agentur für Arbeit acht Minuten.

Vergleicht man den zeitlichen Aufwand für das Profiling zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung, so ergibt sich ein erhebliches Gefälle. Den mit Abstand größten zeitlichen Aufwand betreiben die Beraterinnen und Berater bei den zkT (15 Minuten). Von der Gesamtlänge der Gespräche wurden im Mittel über ein Drittel der Zeit auf Profiling aufgewendet. Bei den ARGEn wurde etwas mehr als ein Viertel der ohnehin kürzesten Gesamtgesprächsdauer für Profiling aufgebracht (neun Minuten), an den Standorten mit gAw etwa sieben Minuten, was angesichts der im Mittel insgesamt längsten Gesamtdauer lediglich einem Sechstel der Gesamtgesprächsdauer entspricht. Dieses Verhältnis zieht sich für die verschiedenen Themenfelder insgesamt durch. Beide zentrale Bereiche (soziale Situation/Beruf) wurden in den Erstgesprächen bei den zkT länger besprochen als bei den beiden anderen Formen der Auf-

gabenwahrnehmung, die insgesamt ein ähnliches Muster aufweisen. Lediglich bezogen auf die Anteile, in denen im Gespräch Einschätzungen vorgenommen werden, sind ARGEn und zkT etwa vergleichbar; bei den Standorten mit gAw wird erkennbar weniger Zeit darauf verwendet. Bezogen auf die Nennung der Einzelthemen wird dieses Gefälle zwischen zkT auf der einen Seite und gAw und ARGEn auf der anderen Seite besonders anhand von Themen deutlich, die sich auf die soziale Situation der Kundinnen und Kunden beziehen. Während Fragen zur Berufsbiographie überall häufig auftauchen, findet die Thematisierung von Schulden, Sucht, Vorstrafen, Wohnen u.a. wesentlich häufiger in den Erstgesprächen bei zkT statt als bei den anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Ebenso wird die Datensammlung in Erstgesprächen bei zkT mit Abstand am häufigsten betrieben.

Die Gleichverteilung der Zeitanteile im Gesamtsample zwischen weiblichen und männlichen Kunden verschiebt sich bezogen auf die Formen der Aufgabenwahrnehmung leicht. Während in Erstgesprächen an den Standorten mit gAw der Zeitanteil für das Profiling in den Gesprächen mit Frauen höher ist, ist dies bei den zkT und den ARGEn genau umgekehrt. Bei den ARGEn wurde eine erkennbar kürzere Zeit auf Profiling mit Erwachsenen verwendet als bei den beiden anderen Varianten. Die erheblichen Unterschiede in der Dauer des Profilings bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund waren in den Gesprächen bei den ARGEn und den Standorten mit gAw wiederzuerkennen, während bei den zkT keine nennenswerten Unterschiede sichtbar wurden..

Die Unterscheidung zwischen verschiedenen Dienstleistungsprofilen ergibt eine auffällige zeitliche Diskrepanz. Der größte zeitliche Anteil am Profiling kommt denjenigen Profilen zu, die entweder spezialisiert Arbeitsvermittlung leisten (Vermittlung) (15 Minuten), oder aber für alle Kundinnen und Kunden zuständig ohne Vermittlungskompetenz beraten (Aktivierung) (14 Minuten). Im Verhältnis zur Gesamtdauer bedeutet dies für das Dienstleistungsprofil „Aktivierung“ jedoch einen wesentlich größeren Anteil (ca. 40 %) als für die spezialisierte Arbeitsvermittlung (unter 30 %). Interessanterweise wurde im Profil „Aktivierung“ besonders in Bezug auf berufsspezifische Aspekte viel Zeit zur Besprechung verwendet. Das am häufigsten vertretene Profil „Aktivierung & Vermittlung“ verwendete die wenigste Zeit und auch den geringsten Anteil an der Gesamtdauer des Gesprächs auf das Erkennen der Problemlagen der Kundinnen und Kunden. Währenddessen wurde im Verhältnis zum Gesamtgespräch im „spezialisierten Fallmanagement“ mit über 40 % ein erheblicher Teil des insgesamt im Mittel kurzen Erstgesprächs darauf verwendet.

In der Zusammenschau der Ergebnisse des Samples ist zentral, dass berufsspezifische Fragestellungen die bei weitem am häufigsten genannten und auch zeitlich am längsten besprochenen Themen im Profiling sind. Die Besprechung der sozialen Situation der Kundinnen und Kunden spielt demgegenüber eine untergeordnete Rolle. Auffällig ist darüber hinaus, dass auch im Erstgespräch im aktiven Bereich in relevantem zeitlichem Umfang noch die Sammlung – sei es als Abgleich oder als Prüfung – persönlicher Grunddaten stattfindet. In der Unterscheidung zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung ist vor allem die bei weitem längere Dauer der Gesprächsanteile für Profiling, aber auch die größere Vielfalt der Themen in den Gesprächen bei zkT bemerkenswert. Währenddessen weisen die beiden anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung in der Länge und auch in der thematischen Aufteilung ein weitgehend ähnliches Muster auf.

5.3.6 Integrationsmaßnahmen im Einzelfall

Zum Erreichen einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt wurden an den Standorten im Erstgespräch unterschiedliche Unterstützungsformen gewählt. Der Abschnitt analysiert sowohl die im Vordergrund stehenden beschäftigungsorientierten Maßnahmen, als auch die

sogenannten flankierenden Leistungen. Diese Leistungen werden in einem gesonderten Absatz am Ende dieses Abschnitts untersucht.

Um die Einzelmaßnahmen für eine Überblicksdarstellung anschaulicher beschreiben zu können, sind die in Rede stehenden Maßnahmen nach ihrer Unterstützungsart unterschieden und in Anlehnung an das Maßnahmen-Drop-Off aus der ersten Befragungswelle gebündelt worden.[195]

In 166 der 178 beobachteten Erstgespräche fand die Thematisierung von Maßnahmen zur Unterstützung der Integration statt.[196] Auf die Besprechung von Maßnahmen wurde durchschnittlich etwa 20 % der Gesamtzeit aufgewendet, das entspricht etwas mehr als sieben Minuten pro Gespräch; etwas weniger als fünf Minuten davon entfallen dabei auf konkrete Einzelmaßnahmen zur Beschäftigungsförderung. In der Betrachtung der Einzelmaßnahmen spielten im Erstgespräch vor allem die Maßnahmen zur Eignungsfeststellung mit 63 Nennungen sowie die Maßnahmen zur Qualifizierung (49) eine herausragende Rolle. Darüber hinaus wurden Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, Maßnahmen zur Begleitung in den ersten Arbeitsmarkt sowie die Beauftragung Dritter zur Arbeitssuche/Vermittlung/Fallmanagement in relevanter Anzahl (30) angesprochen. In etwa der Hälfte der Fälle (82) wurde begleitend die Möglichkeit der Kostenerstattung für Bewerbungen thematisiert. Darüber hinaus wurden die Möglichkeiten von Mobilitätshilfen zur Integration in Arbeit in jeder fünften Beratung angesprochen. Die seltenste Erwähnung in den Erstgesprächen fanden ABM sowie die Prüfung der Erwerbsfähigkeit durch den psychologischen Dienst.

[195] Zur Veranschaulichung in der Darstellung der zeitlichen Dimension wurden die einzelnen Unterthemen in vier Gruppen zusammengefasst: Beschäftigungsmaßnahmen (Beauftragung Dritter, Eignungsfeststellung u.ä., Qualifizierung, ABM, Förderung der Existenzgründung, sozialversicherungspflichtige AGH, AGH in der Mehraufwandsvariante, beschäftigungsbegleitende Maßnahmen am 1. Arbeitsmarkt, Reha-Maßnahmen); Kostenerstattung (Erstattung von Bewerbungskosten, Mobilitätshilfen); Prüfung der Erwerbsfähigkeit (medizinisch und psychologisch) und Allgemeines (weiteres Vorgehen, frühere Maßnahmen, andere Personen der BG, Kontakt).

[196] In sieben Erstgesprächen an zkT Standorten und in fünf Erstgesprächen an ARGE Standorten wurde das Thema Maßnahmen nicht angesprochen.

Übersicht C.5-7: Einzelmaßnahmen im Erstgespräch (Nennungen, n=166)

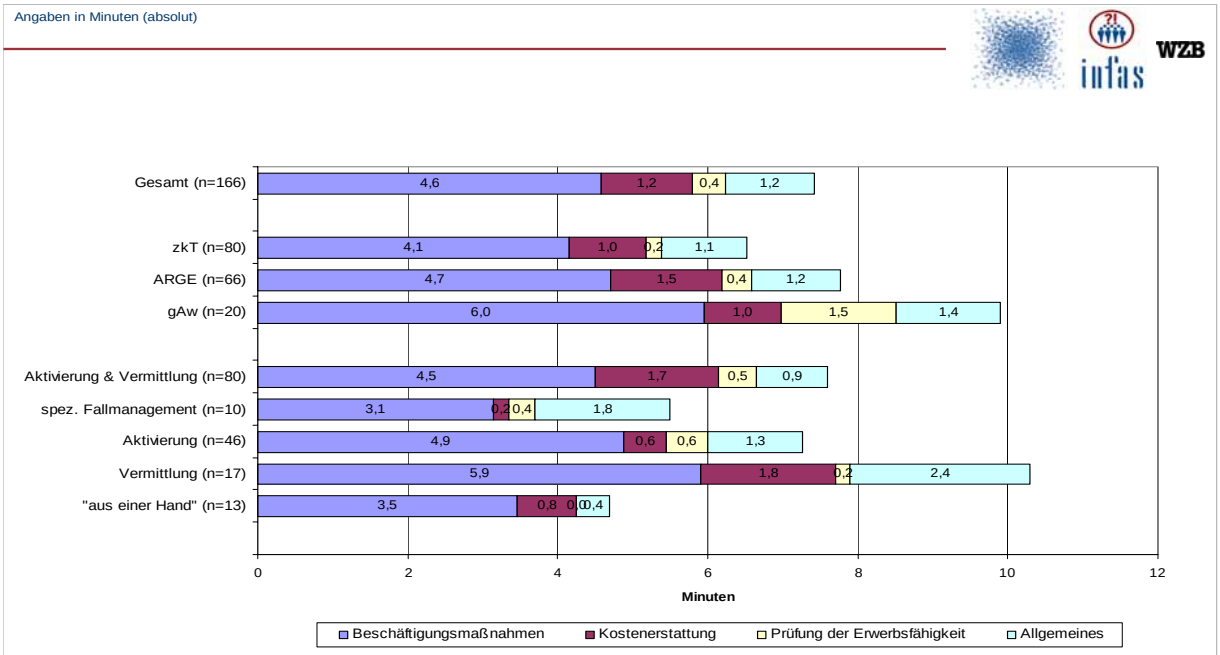
	zkT Absolut n=80	**ARGE** Absolut N=66	**gAw** Absolut N=20	**Gesamt** Absolut N=166
Erstattung von Bewerbungskosten	37	34	11	82
Eignungsfeststellung, Profiling/Bewerbungstraining/ Prüfung der Verfügbarkeit	31	23	9	63
Qualifizierung/ Förderung der beruflichen Weiterbildung	20	22	7	49
Beschäftigungsbegleitende Maßnahmen am 1. Arbeitsmarkt	16	15	3	34
Arbeitsgelegenheiten (Mehraufwandsvariante)	15	11	6	32
Mobilitätshilfen	14	12	6	32
Beratung und Unterstützung bei Arbeitssuche/ Vermittlung/Fallmanagement	14	16	1	31
Medizinische Prüfung der Erwerbsfähigkeit	7	10	4	21
Beschäftigungsschaffende Maßnahmen/ Förderung der Existenzgründung	4	4	1	9
Reha-Maßnahmen	4	5	0	9
Sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheiten	4	4	0	8
Beschäftigungsschaffende Maßnahmen/ABM	0	1	1	2
Psychologische Prüfung der Erwerbsfähigkeit	0	1	1	2

Datenbasis: Fallbeobachtungen bei 20 ausgewählten SGB II-Einrichtungen (codierte Erstgespräche), Mehrfachnennungen möglich

Erkennbare Unterschiede bei der Berücksichtigung von Kunden- bzw. Beratermerkmalen ließen sich nur in wenigen Fällen identifizieren. Mit Personen mit Migrationshintergrund sowie Personen mit Berufsabschluss wurde im Verhältnis länger über das Thema Maßnahmen gesprochen. Hinsichtlich des professionellen und institutionellen Hintergrundes der Beraterinnen und Berater zeigte besonders die Unterscheidung der aktuellen Dienstherrschaft, dass Angehörige der Agentur für Arbeit mehr Zeit für die Besprechung von Maßnahmen investieren als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kreises oder kreisangehöriger Gemeinden.

Bezogen auf die fünf zahlenmäßig bedeutendsten Maßnahmearten (ohne Kostenerstattungen) wurden die Beauftragung Dritter bzw. Maßnahmen zur Begleitung in den ersten Arbeitsmarkt häufiger mit männlichen Kunden besprochen, während die Maßnahmen zur Eignungsfeststellung in den Gesprächen mit weiblichen Kunden häufiger auftauchten. In Bezug auf die unterschiedlichen Altersgruppen wurden bei zwei der häufig genannten Maßnahmearten gravierende Differenzen sichtbar. Qualifizierende Maßnahmen ebenso wie Maßnahmen zur Begleitung in den ersten Arbeitsmarkt wurden häufiger mit Personen über 25 Jahren angesprochen. Bei Personen mit Migrationshintergrund wurde überdurchschnittlich häufig das Thema qualifizierender Maßnahmen angesprochen. In Bezug auf den schulischen Abschluss zeigt sich ebenfalls eine gravierende Tendenz: Mit Personen ohne Schulabschluss/Abgangszeugnis wurde am seltensten über qualifizierende Maßnahmen gesprochen.

Abbildung C.5-4: Maßnahmen im Erstgespräch (Minuten, n=166)



Datenbasis: Fallbeobachtungen bei 20 ausgewählten SGB II-Einrichtungen im Sommer 2007 (codierte Erstgespräche)
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Unterscheidet man nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung, zeigt sich ein erhebliches Gefälle. Bei den Standorten mit gAw wurde deutlich mehr Zeit (zehn Minuten) zur Besprechung von Maßnahmen aufgewendet als bei ARGEn (siebeneinhalb Minuten) und zkT (sechseinhalb Minuten). Betrachtet man die am häufigsten genannten Maßnahmearten, spaltet sich dieses Bild auf: Fachkräfte an Standorten mit gAw thematisierten vor allem Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, wohingegen bei ARGEn und zkT vor allem Maßnahmen zur Begleitung in den ersten Arbeitsmarkt sowie die Beauftragung Dritter mit Vermittlung oder Fallmanagement häufiger angesprochen wurden.

Differenziert man nach den Kunden- und Beratermerkmalen, so bestätigt sich das oben beschriebene Bild weitgehend. Dies betrifft sowohl die Zeit, die für Besprechung von Maßnahmen aufgewendet wurde, aber auch die Häufigkeit der Nennung von alternativen Einzelmaßnahmen im Erstgespräch. Einige Besonderheiten seien dennoch vermerkt: An den Standorten mit gAw wurde mit Migrantinnen und Migranten länger über Maßnahmen gesprochen als mit Personen ohne Migrationshintergrund. Ebenso bemerkenswert ist, dass hier mit Personen ohne Ausbildungsabschluss eher über Qualifizierungsmaßnahmen gesprochen wurde als in den beiden anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Bei den ARGEn und zkT fällt auf, dass die Fachkräfte mit qualifizierten Kundinnen und Kunden ausführlicher über Maßnahmealternativen sprachen als mit solchen ohne Ausbildungsabschluss.

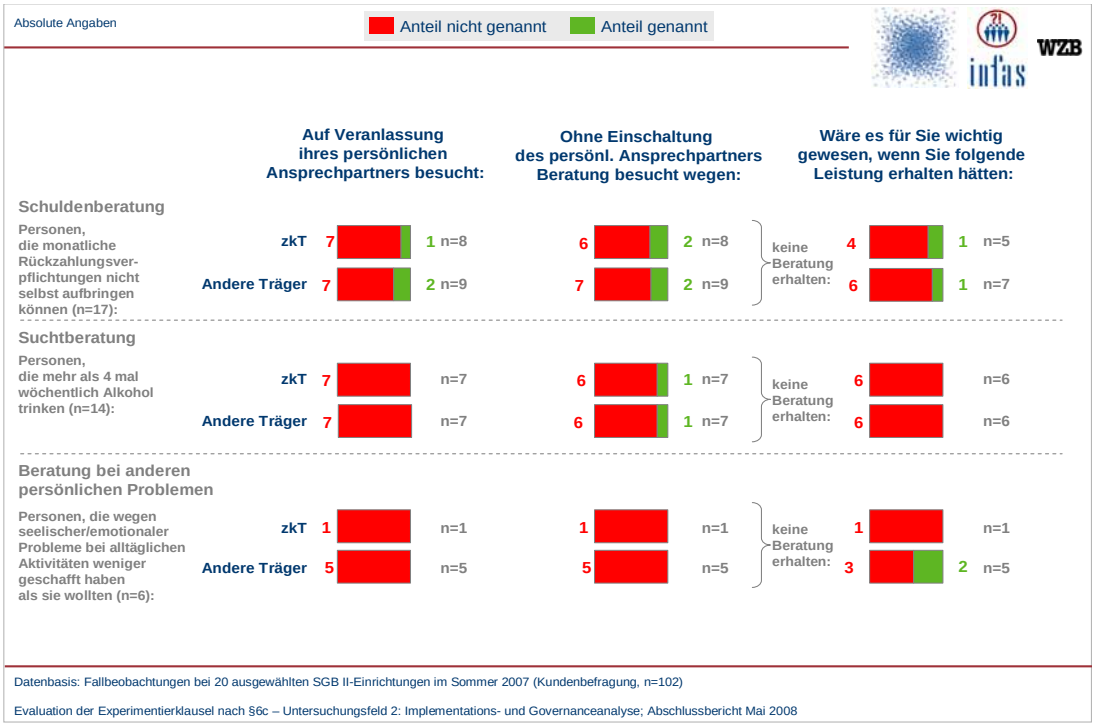
Kontrolliert man nach den Dienstleistungsprofilen, so fällt auf, dass in der „Vermittlung“ mit durchschnittlich über 10 Minuten mit Abstand am längsten über Maßnahmen gesprochen wurde. Zudem wurden hier fast alle quantitativ relevanten Maßnahmearten überdurchschnittlich häufig erörtert (besonders Maßnahmen zur Begleitung in den ersten Arbeitsmarkt, zur Eignungsfeststellung bzw. AGH in der Mehraufwandsvariante), mit Ausnahme von Qualifizierungsmaßnahmen, die – verglichen mit den anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung – besonders selten besprochen wurden. Am anderen Ende des Spektrums der Dienstleistungsprofile finden sich das „spezialisierte Fallmanagement“ und die „Hilfen aus einer Hand“,

weil hier vergleichsweise wenig Zeit mit der Besprechung von Maßnahmen verbracht wurde (rund fünf Minuten).

Das Thema „flankierende Leistungen“ wurde in den beobachteten Erstgesprächen weitgehend ausgespart. In lediglich 29 der beobachteten 178 Erstgespräche wurden die Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 in den Beratungen angesprochen. Dabei wurde nur die Schuldnerberatung mit insgesamt 22 Nennungen in relevanter Häufigkeit erwähnt. Ausführlicher, also im Sinne einer längeren Gesprächssequenz von über einer Minute innerhalb der Beratung, tauchte das Thema Schuldnerberatung in 16 Erstgesprächen auf, das Thema Unterstützung bei der Kinderbetreuung drei Mal und das Thema psychosoziale Beratung einmal. Vergleicht man die Formen der Aufgabenwahrnehmung miteinander, so fällt auf, dass die zugelassenen kommunalen Träger bei weitem die Mehrzahl der Nennungen auf sich vereinigen. Berücksichtigt man zudem die Profilierung der Dienstleistungen vor Ort, so zeigt sich, dass flankierende Leistungen lediglich bei einer Verknüpfung von „Aktivierung & Vermittlung“ (16) sowie einer Ausrichtung auf „Aktivierung“ (14) in relevanter Häufigkeit genannt wurden.

Bezieht man die telefonische Kundenbefragung mit ein, in der u.a. nach der sozialen Situation der Kundinnen und Kunden gefragt wurde, wird deutlich, dass Fachkräfte in SGB II-Einrichtungen auch im Fall eines offensichtlichen Bedarfs – wenn eine Schulden-, Sucht-, Kinderbetreuungs- oder psychosoziale Problematik bestand – nur in einer sehr geringen Anzahl von Fällen „flankierende Leistungen“ vermittelt haben. Dies verdeutlicht die folgende Abbildung exemplarisch:

Abbildung C.5-5: Ausgewählte Problemlagen und der Einsatz von „flankierenden Leistungen“



Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass es sich im Zusammenhang mit dieser Untersuchung um beobachtete Erstgespräche handelte[197] und Themen ggf. erst im Zuge der Herstellung eines tragfähigen Arbeitsbündnisses von beiden beteiligten Parteien angesprochen werden, wird gleichwohl deutlich, dass sich der Befund aus dem ersten Bericht zu Untersuchungsfeld 3 vom Juni 2007 bestätigt, dass „(…) der Anspruch des SGB II, in Fortsetzung der Tradition des BSHG Probleme der Lebenssituation von Hilfebedürftigen umfassender zu bearbeiten als es in der Tradition des Arbeitsförderung üblich und möglich war, noch sehr unvollkommen verwirklicht wird“ (Zwischenbericht UF3 2007: 168). Dieser Befund kann – trotz oben beschriebener gradueller Unterschiede im Detail – für die verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung generell bestätigt werden.

Fasst man die Ergebnisse zusammen, fällt eine Schwerpunktsetzung im Bereich der Beschäftigungsmaßnahmen ins Auge. Vor allem Eignungsfeststellung sowie Qualifizierung standen in den Erstgesprächen im Vordergrund der Beratung, wenn es um den Einsatz von Maßnahmen zur Unterstützung bei der Integration in Arbeit ging. Darüber hinaus waren es auch die unterschiedlichen Angebote zur Erstattung von Kosten für Bewerbungen bzw. Mobilitätshilfen, die als begleitende Hilfen genannt wurden. Diese Schwerpunkte in der Thematisierung von Maßnahmen finden sich in den Erstgesprächen tendenziell unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung. Unterschiede zeigten sich in der Intensität der Besprechung von Maßnahmen: Sehr ausführlich wurden Maßnahmen an Standorten von gAw erörtert, deutlich weniger Zeit nahm die Besprechung von Maßnahmen in Erstgesprächen bei den zkT in Anspruch. Flankierende Leistungen spielten in den beobachteten Erstgesprächen nahezu keine Rolle, angesprochen wurden die Unterstützungsmöglichkeiten lediglich im Zusammenhang mit dem Thema Schulden und dies in relevanter Weise auch nur in den Erstgesprächen bei den zkT.

5.3.7 Stellensuche und Stellenvermittlung

Wie aus der Beschreibung der thematischen Strukturen des Erstgesprächs deutlich wurde, sind Stellensuche und Stellenvermittlung ein Hauptthema des Erstgesprächs. Für die Bearbeitung dieses Themas wurde zwischen knapp einem Fünftel und knapp einem Viertel der Dauer eines Erstgesprächs aufgewendet. Im Folgenden wird genauer betrachtet, wie das Thema „Stellensuche“ im Erstgespräch angegangen wird und welche Unterschiede zu beobachten sind.

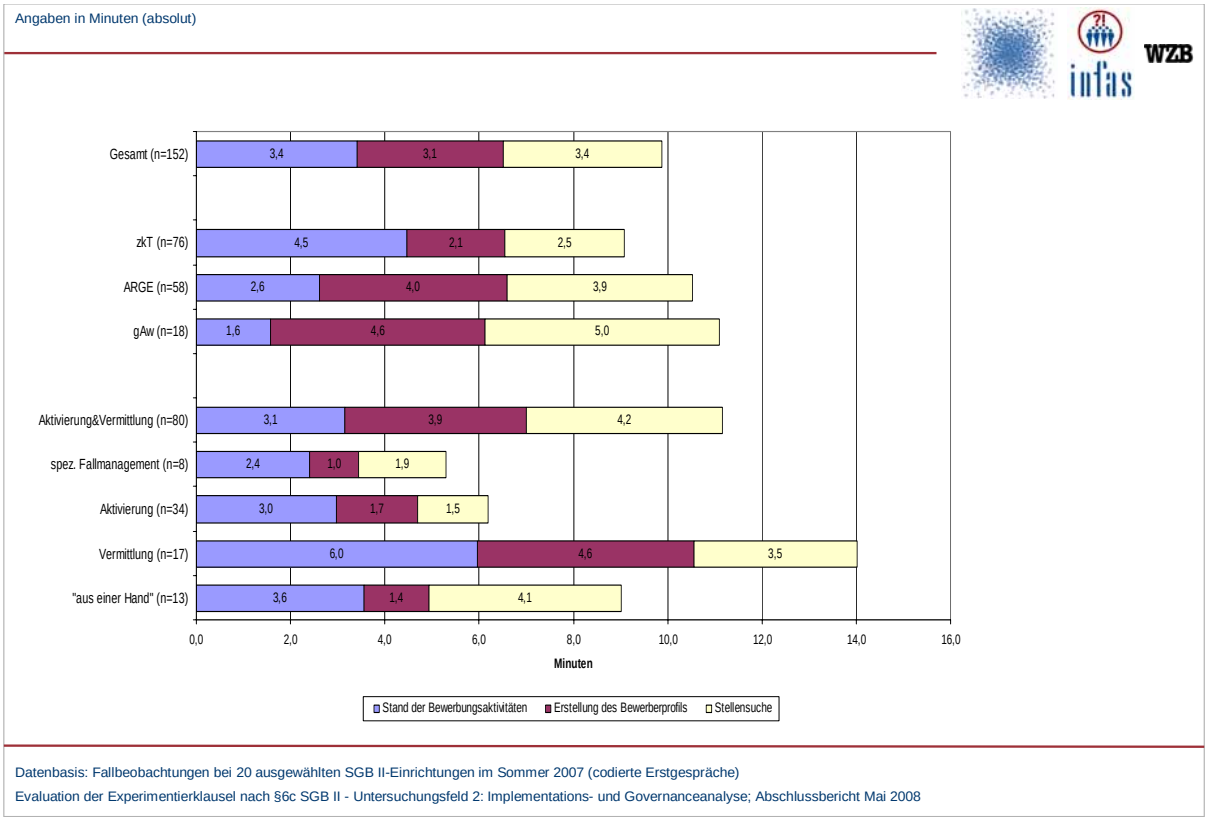
Bei der Codierung des Themas Stellensuche wurden drei Unterthemen voneinander abgegrenzt: Dem *„aktuellen Stand“* sind Gesprächsteile zugeschlagen worden, in deren Verlauf über den aktuellen Stand der Bewerbungsaktivitäten der Kundinnen und Kunden geredet wird. Hierunter fallen Informationen über bisherige Aktivitäten bei der Stellensuche ebenso wie solche über Erfahrungen und insbesondere Hindernisse bei der Stellensuche. Dem *„Bewerberprofil und Matching“* sind jene Redeanteile zugeordnet worden, in denen sich die Gesprächspartnerinnen und -partner mit der Erstellung eines Bewerberprofils befassen, welches für den EDV-gestützten Prozess des Abgleichs zwischen Stellen und Bewerberinnen und Bewerbern („Matching“) gebraucht wird. Zu *„Stellenangeboten, Eigenbemühungen, Dokumentation“* gehören Teile des Erstgesprächs, in deren Verlauf Stellensuchläufe in den Fachanwendungen durchgeführt, im Einzelnen besprochen und ggf. Stellenangebote unterbreitet werden. Diesem Unterthema sind zudem alle Hinweise auf die Pflicht zu Eigenbemü-

[197] Die telefonische Kundenbefragung ergab auf die Frage, ob in der Zwischenzeit seit dem Erstgespräch eine weitere Beratung stattgefunden habe, dass lediglich die Hälfte der Kundinnen und Kunden eine weitere Beratung erhalten hatte.

hungen bei der Stellensuche und jene zur Dokumentation dieser Eigenbemühungen zugeordnet worden.

Welche Bedeutung haben diese Unterthemen im Gespräch mit Kundinnen und Kunden? Zu diesen Fragen gibt die folgende Abbildung eine Reihe von Antworten; dabei sind in die Auswertung nur Fälle einbezogen, in denen in der einen oder anderen Form über Stellenvermittlung geredet wurde (n=152).

Abbildung C.5-6: Stellensuche im Erstgespräch (Minuten, n=152)



Im Durchschnitt aller einbezogenen SGB II-Einrichtungen und Fälle wurde für jedes der drei (Unter-) Themen der Stellensuche ungefähr je ein Drittel der Zeit verwendet. Betrachtet man die Zeitverwendung im Erstgespräch allerdings in Abhängigkeit von den Formen der Aufgabenwahrnehmung, so zeigen sich wieder zwei Grundmuster: Bei zkT wurde der Stand der Bewerbungsaktivitäten in viereinhalb Minuten abgefragt, die Erstellung des Bewerberprofils und Fragen der Stellensuche im engeren Sinn zusammen wurden in ungefähr viereinhalb weiteren Minuten abgearbeitet. Im Kontrast dazu erörterte die Fachkraft bei einer gAw den Stand der Bewerbungsaktivitäten in knapp 2 Minuten, erstellte dann in knapp fünf Minuten ein Bewerberprofil und verwendete dann noch einmal fünf Minuten auf Stellensuchlauf und Hinweise auf die Verpflichtung zu Eigenbemühungen. Die ARGEn lagen zwischen diesen beiden Extremen bzw. Grundmustern.

Diese beiden Grundmuster findet man in vergleichbarer Form vor, wenn nach dem Dienstherrn der Fachkräfte in den SGB II-Einrichtungen unterschieden wird: Während sich Fachkräfte mit dem Dienstherrn Kommune darauf konzentrierten, mit Kundinnen und Kunden den Stand der Bewerbungsaktivitäten in gut dreieinhalb Minuten zu erörtern, und sich weniger mit Stellensuchläufen befassten (gut zweieinhalb Minuten), setzten Fachkräfte mit dem Dienst-

herrn Agentur für Arbeit die Schwerpunkte genau umgekehrt (gut zwei Minuten zu gut fünf Minuten).

Betrachtet man die Gewichtung der Themen in Abhängigkeit von Kundengruppen, zeigen sich keine Unterschiede. Es gibt keine gravierenden Unterschiede zwischen U 25 und Ü 25. In der Beratung von Frauen nahm das Thema Stellensuche etwas weniger Zeit in Anspruch als bei Männern. Dieses Weniger an Zeit verteilt sich recht gleichmäßig auf alle drei Unterthemen. Entsprechendes gilt für Personen mit Migrationshintergrund: Auch hier spielte das Thema Stellensuche in der Beratung insgesamt eine eingeschränkte Rolle, vor allem die Stellensuche im engeren Sinn (Suchläufe, Eigenbemühungen). Das Bild verschiebt sich leicht, wenn zusätzlich die Form der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigt wird. An Standorten mit gAw wurde in Erstgesprächen mit Frauen deutlich weniger Zeit darauf verwendet, über Stellensuche zu sprechen (gut drei Minuten), als dies in Gesprächen mit Männern der Fall war (gut sechs Minuten). Bei ARGEn wurde mit Migrantinnen und Migranten besonders wenig über die Stellensuche im engeren Sinn geredet (knapp zwei Minuten, bei Personen mit Migrationshintergrund vier Minuten).

Auch Dienstleistungsprofile machen in der Bearbeitung von Fragen der Stellensuche einen Unterschied. Die Dauer, die insgesamt auf diesen Themenkomplex verwendet wurde, variiert beträchtlich, und zudem wurden die drei Unterthemen im Erstgespräch unterschiedlich gewichtet (vor allem die Erstellung des Bewerberprofils und die Stellensuche im engeren Sinn). Zwei Grundmuster sind erkennbar: Bei einem spezialisierten Fallmanagement und bei Aktivierung wird auf Stellensuche insgesamt vergleichsweise wenig Zeit verwendet, und wenn es um dieses Thema geht, dann wird eher allgemein über Bewerbungsaktivitäten geredet. Sind Dienstleistungen dagegen an Aktivierung & Vermittlung oder ausschließlich Arbeitsvermittlung ausgerichtet, wird demgegenüber vergleichsweise viel Zeit auf die Erstellung des Bewerberprofils und Stellensuchläufe verwendet. SGB II-Einrichtungen mit Leistungen „aus einer Hand“ liegen zwischen diesen beiden Extremen, wobei die Erstellung des Bewerberprofils nur sehr wenig Zeit in Anspruch nimmt, aber die Stellensuche selbst durchaus ausführlich erörtert wird.

Fassen wir die wichtigsten Ergebnisse zusammen: Das Thema Stellensuche gehört zu den Hauptthemen im Erstgespräch. Allerdings variiert die Dauer der Besprechung beträchtlich, nämlich zwischen gut fünf und maximal vierzehn Minuten. Diese enorme Spannweite der Besprechungsdauer findet sich auch bei den Unterthemen Stand der Bewerbungsaktivitäten, Erstellung des Bewerberprofils und Stellensuche wieder. Man kann zwei Grundmuster miteinander kontrastieren: Bei zkT steht die Erörterung des Stands der Bewerbungsaktivitäten deutlich im Vordergrund, wenn das Thema Stellensuche bearbeitet wird. Demgegenüber steht für Fachkräfte bei Standorten mit gAw vor allem die Erstellung des Bewerberprofils und die Stellensuche im engeren Sinne im Fokus dieses Gesprächsabschnitts. Die beiden Grundmuster zeigen sich auch in Abhängigkeit vom Dienstherrn der Fachkräfte: Ist die Kommune der Dienstherr, steht zunächst der Stand der Bewerbungsaktivitäten im Vordergrund, ist dagegen die Agentur für Arbeit der Dienstherr, sind Stellensuchläufe und Stellenangebote Schwerpunkte im Rahmen der Stellensuche.

5.3.8 „Fördern und Fordern“ in der Eingliederungsvereinbarung

In Kapitel 3 zu „Leistungen“ nennt das SGB II in § 15 auch die Eingliederungsvereinbarung, die mit jeder/jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen abgeschlossen werden soll. Die Eingliederungsvereinbarung soll insbesondere bestimmen, welche Leistungen die/der Erwerbsfähige erhält, was sie/er selbst mindestens zur Eingliederung in Arbeit tun muss und welche Leistungen Dritter sie/er zu beantragen hat. Mit der Eingliederungsvereinbarung ist damit ein

Instrument der Fallsteuerung gesetzlich verankert worden, das es in dieser Form in einem Fürsorgegesetz bisher nicht gab. Wie oben ausgeführt, sehen Ludwig-Mayerhofer u.a. (2006) hier eine „neue Reziprozität zwischen Staat und Bürger eingerichtet" (5).

Wie wird die Eingliederungsvereinbarung umgesetzt? Welche Bedeutung kommt ihr im Erstgespräch zu? Welche Rolle spielen Sanktionen und die Durchsetzung von Regeln?

Diese Themen wurden bei den Fallbeobachtungen und der Codierung des Materials in verschiedener Form berücksichtigt. Um die Besprechung von Fragen der Eingliederungsvereinbarung möglichst detailliert abzubilden, wurde zwischen den beiden Unterthemen *„Erstellung der Eingliederungsvereinbarung"* und *„Umgang mit der Eingliederungsvereinbarung"* unterschieden. Zur „Erstellung einer Eingliederungsvereinbarung" gehören alle Ausführungen zu ihrem Stellenwert und ihren Zielen allgemein sowie die Nennung einzelner Pflichten, Rechtsfolgen und Leistungen. Unter „Umgang mit der Eingliederungsvereinbarung" wurde festgehalten, ob sie durchgelesen werden kann, wie mit der Unterschriftsleistung umgegangen wird und ob zentrale Inhalte der/dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zusammenfassend auf den Weg gegeben werden. Wenn die Fachkraft während der Beratung in sonstiger Form auf Pflichten (Meldung, Verfügbarkeit, Zumutbarkeit, Nachweise) und Rechtsfolgen hingewiesen hat oder Sanktionen angedroht oder eingeleitet wurden, wurden diese Gesprächsinhalte unter „Pflichten und Sanktionen" zusammenfassend codiert.

Im Überblick über die Hauptthemen des Erstgesprächs (siehe oben) wurde schon deutlich, dass die Eingliederungsvereinbarung im Erstgespräch ein wichtiges Thema sein kann. Allgemein gilt, dass die Erstellung der Eingliederungsvereinbarung mit Abstand das wichtigste Thema in diesem Kontext ist und dass der Umgang mit der Eingliederungsvereinbarung und der Verweis auf Pflichten bzw. Sanktionen deutlich dahinter zurücktreten. In der folgenden Abbildung wird genauer dargestellt, in wie vielen Fällen bei einzelnen SGB II-Einrichtungen über die Eingliederungsvereinbarung gesprochen und in wie vielen Gesprächen sie auch abgeschlossen wurde.

Übersicht C.5-8: Besprechung der Eingliederungsvereinbarung im Einzelfall (n=178)

	zkT Absolut n=85	**ARGE** Absolut n=73	**gAw** Absolut n=20	**Gesamt** Absolut n=178
Eingliederungsvereinbarung besprochen, *davon abgeschlossen*	39 *(25)*	46 *(24)*	19 *(18)*	104 *(67)*
Eingliederungsvereinbarung nicht besprochen	46	27	1	74

Datenbasis: Fallbeobachtungen bei 20 ausgewählten SGB II-Einrichtungen (codierte Erstgespräche)

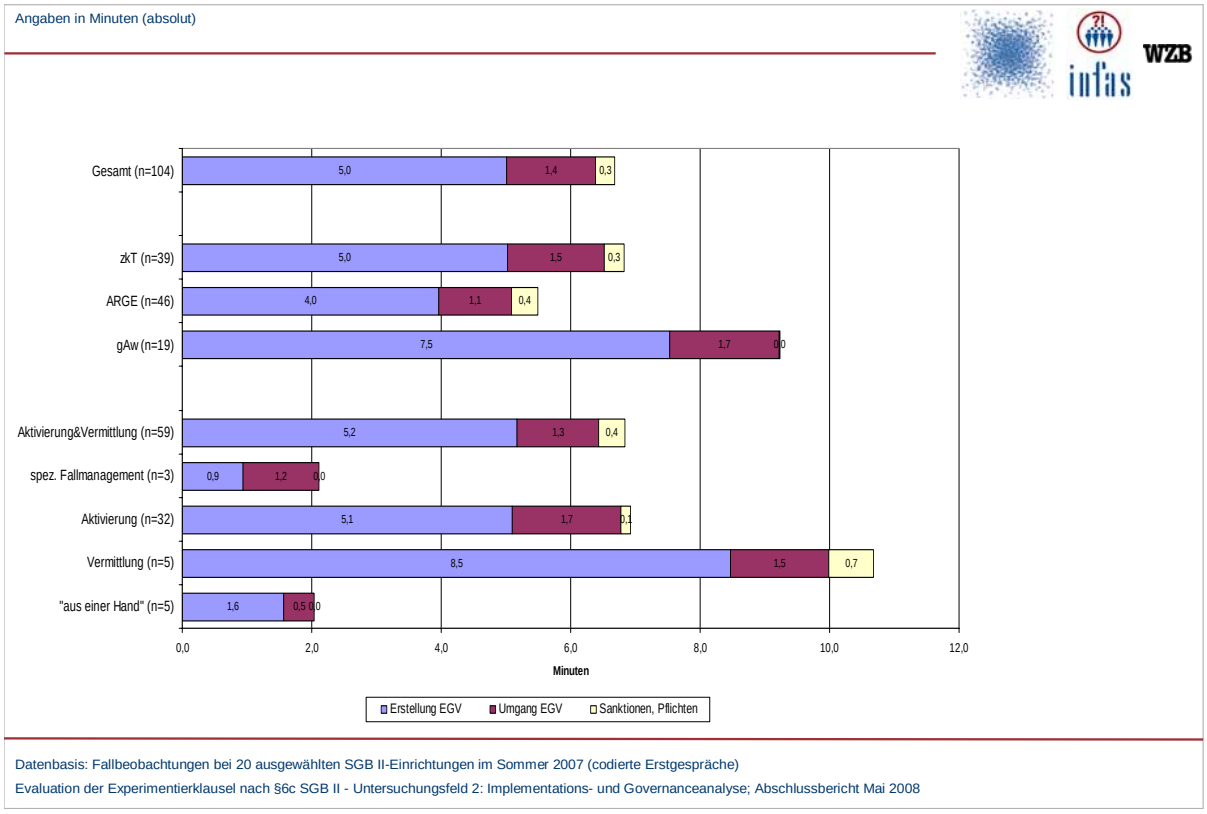
In 104 der 178 beobachteten Erstgespräche wurde die Eingliederungsvereinbarung besprochen. In 67 Erstgesprächen wurde eine Eingliederungsvereinbarung auch tatsächlich abgeschlossen, das entspricht – bezogen auf alle 178 beobachteten Erstgespräche – in etwa einem Anteil von 38 %.

Die Übersicht macht erhebliche Unterschiede in der Besprechung der Eingliederungsvereinbarung im Erstgespräch deutlich. Auch hier, bei der Erstellung der Eingliederungsvereinbarung, stehen sich zkT und Standorte mit gAw als Extreme gegenüber, während die ARGEn dazwischen liegen. Während die Eingliederungsvereinbarung bei gAw in nahezu allen Fällen besprochen (n=19) und auch abgeschlossen wurde (n=18), wurde die Eingliederungsverein-

barung bei zkT in etwas weniger als der Hälfte der Gespräche zum Thema gemacht (n=39) und schließlich in 25 Fällen auch unterschrieben, also in einem knappen Drittel der Fälle. Fachkräfte in ARGEn haben die Eingliederungsvereinbarung in knapp zwei Drittel der Fälle besprochen (n=46) und in einem guten Drittel der Erstgespräche auch abgeschlossen.

Betrachtet man die Intensität (Dauer) der Bearbeitung einer Eingliederungsvereinbarung, so verschiebt sich das Bild etwas. Obwohl in die Analyse nur die 104 Fälle einbezogen sind, in denen die Eingliederungsvereinbarung überhaupt zum Thema wurde, fällt eine erhebliche Varianz in der Umsetzung auf: Wieder fallen die Standorte mit gAw auf, wo dieses Thema in gut neun Minuten besprochen wird. Am wenigsten Zeit wird bei den ARGEn mit fünfeinhalb Minuten aufgewendet, die zkT liegen dazwischen.

Abbildung C.5-7: Eingliederungsvereinbarung, Pflichten, Sanktionen (Minuten, n=104)



Schlüsselt man die Daten nach dem Dienstleistungsprofil auf, so zeigt sich auch hier eine erhebliche Varianz. Beim Fokus auf „Vermittlung“ dauert die Besprechung der Eingliederungsvereinbarung im Vergleich aller dokumentierten Konstellationen am längsten, nämlich fast elf Minuten. Nur ein Fünftel dieser Zeit wird im „spezialisierten Fallmanagement“ bzw. bei der Leistungserbringung „aus einer Hand“ für die Besprechung der Eingliederungsvereinbarung aufgewendet.

Kam im Erstgespräch das Thema Eingliederungsvereinbarung auf, so unterschieden die Fachkräfte kaum zwischen verschiedenen Kundengruppen. Im Gesamtsample wird die Eingliederungsvereinbarung mit Frauen etwas länger bearbeitet als mit Männern (rund siebeneinhalb zu rund sechs Minuten), ebenso bei Personen mit Migrationshintergrund. Diese Differenzierung zwischen Kundengruppen scheint wiederum bei Standorten mit gAw deutlicher ausgeprägt zu sein.

Das Vorgehen von pädagogischen Fachkräften und Fachkräften mit Verwaltungsausbildung unterscheidet sich nur wenig. Deutlicher fällt der Unterschied aus, wenn nach dem Dienstherrn kontrolliert wird. Ist die Kommune der Dienstherr, wird im Durchschnitt mit rund sechs Minuten weniger Zeit für die Besprechung der Eingliederungsvereinbarung eingesetzt als beim Dienstherrn Agentur für Arbeit (knapp acht Minuten).

Wie ausgeführt, informieren die vorstehenden Übersichten über die Besprechung der Eingliederungsvereinbarung im Erstgespräch. Was heißt es also, wenn in einem Erstgespräch über die Eingliederungsvereinbarung gesprochen wird? Welche Themen kommen da im Einzelnen zur Sprache? Die folgende Abbildung gibt zu diesen Fragen einen umfassenden Überblick. Die obere Hälfte der Abbildung informiert über „Fordern“, nämlich Erläuterung von Grundsätzen, Hinweise auf Pflichten sowie Ausführungen zu den Rechtsfolgen. Die untere Hälfte dokumentiert „Fördern“, d.h. welche Maßnahmen im Kontext der Besprechung der Eingliederungsvereinbarung als „Leistungen“ der SGB II-Einrichtung genannt wurden.

Es wird vor allem deutlich, dass das „Fordern“ im Vordergrund steht, denn wenn im Erstgespräch über die Eingliederungsvereinbarung gesprochen wird, dann nimmt die Erläuterung grundsätzlicher Aspekte, von Pflichten und ggf. möglichen Rechtsfolgen, insgesamt einen breiten Raum ein. Am häufigsten erfolgen allgemeine Erläuterungen zur Eingliederungsvereinbarung. Dies gilt im Trend für alle drei Formen der Aufgabenwahrnehmung. Regelmäßig weisen zkT, ARGEn und Standorte mit gAw auf die Melde- und Nachweispflichten der Kundinnen und Kunden hin, verweisen auf die Pflicht, Eigenbemühungen nachzuweisen sowie an Maßnahmen mitzuwirken und informieren über die Kürzung von Leistungen, wenn Vereinbarungen nicht eingehalten werden. Auf die Gültigkeitsdauer, Ziele und Strategien sowie die Pflicht, Termine einzuhalten, weisen besonders häufig zkT hin, ARGEn und Standorte mit gAw dagegen in deutlich geringerem Umfang. Schließlich gibt es einige Themen, die im Kontext der Eingliederungsvereinbarung von geringerer Bedeutung zu sein scheinen (Hinweise auf Zumutbarkeit von Arbeit, die Anhörung im Vorfeld einer Sanktionsentscheidung, die Entscheidung nach Aktenlage sowie der Hinweis auf Essensgutscheine als Ersatzleistung bei kompletter Kürzung einer Leistung). Insgesamt entsteht der Eindruck, dass zkT – wenn sie die Eingliederungsvereinbarung besprechen – noch umfassender auf die diversen Pflichten hinweisen als ARGEn und Standorte mit gAw.

Übersicht C.5-9: „Fordern und Fördern“ in der Eingliederungsvereinbarung (n=104)

		zkT Absolut n=39	**ARGE** Absolut n=46	**gAw** Absolut n=19	**Gesamt** Absolut n=104
„Fordern“	Allgemein: Erläutert EGV	32 (7)	30 (16)	19	81 (23)
	Allgemein: Erläutert Rechtsfolgen	10 (29)	13 (33)	9 (10)	32 (72)
	Allgemein: Nennt Gültigkeitsdauer	18 (21)	4 (42)	7 (12)	29 (75)
	Allgemein: Nennt Ziele/Strategien	16 (23)	10 (36)	7 (12)	33 (71)
	Pflichten: Melde- und Nachweispflichten	20 (19)	14 (32)	18 (1)	52 (52)
	Pflichten: Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen	10 (29)	11 (35)	3 (16)	24 (80)
	Pflichten: an Maßnahmen mitwirken	12 (27)	9 (37)	8 (11)	29 (75)
	Pflichten: Eigenbemühungen nachweisen	14 (25)	16 (30)	13 (6)	43 (61)
	Pflichten: Termine/Vereinbarungen einhalten	15 (24)	6 (13)	5 (14)	26 (78)
	Pflichten: Zumutbarkeit	3 (36)	8 (38)	4 (15)	15 (89)
	Rechtsfolgen: Anhörung	2 (37)	3 (43)	0 (19)	5 (99)
	Rechtsfolgen: Leistungen kürzen	18 (21)	14 (32)	16 (3)	48 (56)
	Rechtsfolgen: nach Aktenlage entscheiden	0 (39)	1 (45)	0 (19)	1 (103)
	Rechtsfolgen: Essensgutschein	0 (39)	1 (45)	0 (19)	1 (103)
	Sonstiges	10 (29)	18 (28)	5 (14)	33 (71)
„Fördern“	Vermittlungsangebot	6 (33)	13 (33)	8 (11)	27 (77)
	Erstattung Bewerbungs- und Reisekosten	9 (30)	15 (31)	8 (11)	32 (72)
	Eignungsfeststellung usw.	2 (37)	5 (41)	4 (15)	11 (93)
	Qualifizierung/Weiterbildung	2 (37)	3 (43)	1 (18)	6 (98)
	ABM	0 (39)	0 (46)	0 (19)	0 (104)
	Existenzgründung	1 (38)	0 (46)	0 (19)	1 (103)
	AGH	2 (37)	7 (39)	5 (14)	14 (90)
	Begleitende Maßnahmen	6 (33)	2 (44)	2 (17)	10 (94)
	Reha-Leistungen	0 (39)	0 (46)	0 (19)	0 (104)
	Beauftragung Dritter mit Vermittlung usw.	6 (33)	3 (43)	3 (16)	12 (92)
	Mobilitätshilfen	0 (39)	11 (35)	3 (16)	14 (90)
	Vermittlung an med. Dienst	1 (38)	3 (43)	2 (17)	6 (98)
	Vermittlung an psych. Dienst	0 (39)	3 (43)	0 (19)	3 (101)
	Vermittlung an Berufsberatung	0 (39)	0 (46)	0 (19)	0 (104)
	Flankierende Leistungen	0 (39)	0 (46)	0 (19)	0 (104)

Datenbasis: Fallbeobachtungen bei 20 ausgewählten SGB II-Einrichtungen (codierte Erstgespräche); in Klammern ist jeweils die Anzahl der Gespräche aufgeführt, in denen das Thema nicht genannt wurde.

Die Erstattung von Bewerbungs- und Reisekosten, Vermittlungsangebote, Mobilitätshilfen und Arbeitsgelegenheiten sind insgesamt – auch in der genannten Reihenfolge – die am häufigsten genannten Angebote, wenn im Kontext der Eingliederungsvereinbarung über konkrete Leistungen einer SGB II-Einrichtung geredet wird. Dies trifft vor allen Dingen für ARGEn und Standorte mit gAw zu, deutlich weniger demgegenüber für zkT. Begleitende Maßnahmen und die Beauftragung Dritter mit Leistungen bringen zkT genauso häufig ins Spiel wie Vermittlungsangebote, bei ARGEn und gAw spielen sie im Zusammenhang mit der Eingliederungsvereinbarung demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle. Überhaupt nicht von Bedeutung sind Angebote wie ABM, Unterstützung bei der Existenzgründung, Reha-Leistungen, Vermittlung an die Berufsberatung und flankierende Leistungen.

Fassen wir die wichtigsten Ergebnisse zusammen: Allgemein, also für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung gilt, dass „Fordern“ im Kontext der Eingliederungsvereinbarung im Erstgespräch wichtiger zu sein scheint als „Fördern“. Denn es wird deutlich häufiger verbindlich über Grundsätze, Pflichten und Rechtsfolgen geredet als über Angebote und Leistungen einer SGB II-Einrichtung. Ob eine Eingliederungsvereinbarung besprochen und abgeschlossen wird, variiert dagegen erheblich nach der Form der Aufgabenwahrnehmung. Hier stehen sich zkT und Standorte mit gAw – wie bei anderen Themen auch – als extreme Muster gegenüber, die ARGEn liegen dazwischen. Bei anderen Aspekten liegen ARGEn und Standorte mit gAw näher beieinander: Während ARGEn und gAw auf ein Bündel ausgewählter Pflichten häufig hinweisen, benennen zkT gegenüber ihren Kundinnen und Kunden ein breiteres Spektrum an Pflichten. Während ARGEn und gAw vorzugsweise die Erstattung von Bewerbungs- und Reisekosten, Stellenangebote, Mobilitätshilfen und Arbeitsgelegenheiten in Spiel bringen, stehen bei zkT neben der Erstattung von Bewerbungs- und Reisekosten sowie Stellenangeboten vor allem begleitende Maßnahmen und die Beauftragung Dritter mit Vermittlung oder Fallmanagement im Angebot.

5.4 Zwischenfazit: Regulierung des Arbeitsmarktverhaltens

Ziel der Fallbeobachtungen im Rahmen der Implementationsanalyse war es nachzuzeichnen, wie sich „Aktivierung“ im Leistungsprozess auf der Fallebene, also in der Interaktion zwischen Kundinnen und Kunden einerseits und den Fachkräften in den SGB II-Einrichtungen andererseits niederschlägt. Wie wird individuelles Arbeitsmarktverhalten vor Ort reguliert? Orientiert sich die Fallsteuerung eher an „Matching“ oder eher an „fürsorgerisch-therapeutischer Behandlung“? Wie unterscheiden sich zkT, ARGEn und Standorte mit gAw bei der Fallsteuerung? Um diesen Fragen nachzugehen, wurden an 20 ausgewählten Standorten Fallbeobachtungen durchgeführt. Es wurden Erstgespräche im Bereich aktiver Leistungen beobachtet und ihre zeitliche und thematische Struktur codiert. Die Auswertung dieser Codierungen fokussiert auf Schwerpunkte der Beratung in unterschiedlichen institutionellen Kontexten. Diese Schwerpunktbildungen lassen letztlich Rückschlüsse auf unterschiedliche Strategien der Fallbearbeitung zu.

In der Zusammenschau sind in den Fallbeobachtungen zwei grundlegende, maximal kontrastierende Muster der Fallbearbeitung im Erstgespräch zu erkennen: eine an Fürsorgeprinzipien orientierte Arbeitsmarktstrategie („Fürsorgestrategie“) einerseits, und eine strikt auf Vermittlung und Matching orientierte Arbeitsmarktstrategie („Matchingstrategie“) andererseits. Die Fürsorgestrategie findet sich in „idealer“ Form bei zkT verwirklicht, während die Matchingstrategie in „reiner“ Form vor allem für gAw typisch ist. Bei den ARGEn, so scheint es, koexistieren beide Formen der Fallbearbeitung.

Mit Fürsorgestrategie wird ein Vorgehen charakterisiert, welches zu Beginn der Fallbearbeitung darauf setzt, zunächst einen umfassenden Einblick in die soziale und berufliche Situation der Kundinnen und Kunden zu bekommen. Daher ist das Profiling im Erstgespräch das beherrschende Thema, wobei neben beruflichen auch soziale Aspekte stärker berücksichtigt werden als bei einer Form der Fallbearbeitung, die sich ausschließlich an Matching orientiert. Fragen der Stellensuche werden ebenfalls erörtert, sind aber zu diesem Zeitpunkt (noch) von zweitrangiger Bedeutung. Zudem geht es bei der Bearbeitung des Themas Stellensuche vor allem darum, den Stand der Bewerbungsaktivitäten zu erörtern, aber nicht um Stellensuchläufe und Vermittlungsangebote. Die Eingliederungsvereinbarung wird im Erstgespräch nicht mit jeder Kundin bzw. jedem Kunden besprochen oder abgeschlossen. Wenn sie allerdings in Angriff genommen wird, dann werden die Pflichten der Kundinnen und Kunden detailliert festgeschrieben. Überraschend ist, dass flankierende Leistungen auch in der Fallbearbeitung

der zkT nur eine geringe Rolle spielen, auch wenn sie etwas häufiger als bei den anderen beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung genannt werden.

Bei einer strikt an „Matching“ ausgerichteten Strategie steht schon im Erstgespräch das Thema Stellensuche bzw. -vermittlung eindeutig im Mittelpunkt, wohingegen Profiling als Standortbestimmung das im Vergleich unwichtigste Thema ist. Im Rahmen der Stellensuche stehen die Erstellung des Bewerberprofils sowie Stellensuchläufe und ihre Besprechung eindeutig im Mittelpunkt, wohingegen der Stand der Bewerbungsaktivitäten nur knapp gestreift wird. Auch die Maßnahmeplanung mit Kundinnen und Kunden ist von großer Bedeutung, wird sie doch fast ebenso ausführlich wie die Stellensuche besprochen. Damit ist das Thema Maßnahmeplanung gerade auch im Vergleich zur Fürsorgestrategie von besonderer Bedeutung. Ganz eindeutig geht es bei dieser Form der Fallbearbeitung auch um die Regulierung des individuellen Arbeitsmarktverhaltens, denn die Eingliederungsvereinbarung wird in jedem Fall besonders ausführlich besprochen und dann auch abgeschlossen. Deutlich wird auch, dass „Fordern“ vor „Fördern“ geht, wird doch über Regeln und Pflichten weit mehr gesprochen als über mögliche Angebote. Letzteres gilt allerdings auch für die Fürsorgestrategie.

Bei den ARGEn fällt zunächst auf, dass die beobachteten Erstgespräche im Kontrast zu den beiden anderen Formen der Aufgabenwahrnehmung besonders kurz sind. Im Übrigen scheinen beide Muster der Fallbearbeitung zu koexistieren. Dies wird deutlich, wenn die thematische Struktur der Erstgespräche bei ARGEn nach dem Dienstherrn aufgeschlüsselt wird. Dann realisieren Fachkräfte mit einem Dienstherrn Kommune weitgehend eine Strategie der Fallbearbeitung, die Profiling in den Mittelpunkt stellt. Demgegenüber verfolgen Fachkräfte mit einem Dienstherrn Agentur für Arbeit deutlich eine Arbeitsmarktstrategie, die Stellensuche und Eingliederungsvereinbarung fokussiert. Dabei gibt es unterschiedliche Formen der Koexistenz: Es gibt „kommunale ARGEn“ mit einem hohen Anteil an Fachkräften aus der Kommune, „Agentur-ARGEn“ mit einem hohen Anteil an Fachkräften aus der Agentur für Arbeit sowie schließlich „gemischte ARGEn“ mit paritätischer Besetzung der Fachkräfte. Bei wenigen, ausgesuchten Aspekten zeigt sich eine Nähe der ARGEn zu den Standorten mit gAw, z.B. bei den Inhalten der Eingliederungsvereinbarung und der Differenzierung des Vorgehens im Blick auf unterschiedliche Kundengruppen.

Teil D

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Seit dem 1. Januar 2005 ist das Zweite Sozialgesetzbuch SGB II in Kraft. Mit seiner Durchführung sind die Agenturen für Arbeit und die Kommunen beauftragt. Die Agenturen sind für die materiellen und die aktivierenden Leistungen zuständig, die Kommunen für die Kosten der Unterkunft und die ergänzenden Leistungen (Sucht-, Schuldner-, psychosoziale Beratung, Kinderbetreuung). Im Regelfall bilden beide Träger eine Arbeitsgemeinschaft (§ 44b SGB II) der beiden Träger (ARGE).

Nach erheblichen politischen Differenzen über die Trägerschaft des SGB II wurde im parlamentarischen Vermittlungsverfahren von Bundestag und Bundesrat mit dem SGB II auch eine „Experimentierklausel" verabschiedet. Im Rahmen eines bis Ende 2010 befristeten Versuchs eröffnet dieser Passus 69 kommunalen Trägern die Option, als alleiniger Leistungsträger zu fungieren. Diese zugelassenen kommunalen Träger (zkT) führen neben den oben genannten originären kommunalen Leistungen auch sämtliche anderen Leistungen nach dem SGB II durch. Der Versuch wird als Wettbewerb um die effektivste Form der Gestaltung von Eingliederungsleistungen verstanden. „Die Erprobung ist insbesondere auf alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet" (§ 6a Abs. 1 Satz 2 SGB II). Der Gesetzgeber hat deshalb die Experimentierklausel mit der Auflage einer Evaluation verbunden (§ 6c SGB II). Diese wird von vier Untersuchungsfeldern durchgeführt. Das Untersuchungsfeld 2 hatte den Auftrag, die Umsetzung des SGB II in der Praxis der regionalen SGB II-Einrichtungen zu untersuchen (Implementationsanalyse). Diese Untersuchung ist eingebettet in eine Analyse der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, in denen sich die Umsetzung der lokalen Träger bewegt (Governanceanalyse).

Beide Untersuchungsbestandteile haben eine Fülle von Ergebnissen gesammelt, die im Rahmen dieses Abschlussberichts vorgestellt wurden. Die vergleichenden Befunde zeigen, dass es zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten gibt. In einem komparativen Vergleich werden in den folgenden Abschnitten diese Befunde zusammenfassend gegenüber gestellt und Schlussfolgerungen gezogen.

1 Governanceanalyse

Die überregionalen Governancestrukturen wurden vergleichend für die drei existierenden Formen der Aufgabenwahrnehmung untersucht. Dabei zeigt sich, dass sich die zugelassenen kommunalen Träger und die ARGEn in wesentlichen Strukturmerkmalen unterscheiden: in den Aufsichtsregeln, bei der Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für die jeweiligen Leistungen des Bundes und der Kommunen und in der Verbindlichkeit prozeduraler Verfahrens- und Organisationsvorgaben durch überregionale Akteure. Die wichtigsten Unterschiede können der folgenden Übersicht entnommen werden, in der auch die Strukturen der getrennten Aufgabenwahrnehmung zum Vergleich dargestellt werden.

Übersicht D.1-1: Zentrale Governancestrukturen des SGB II bei den Formen der Aufgabenwahrnehmung

	Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	Zugelassene kommunale Träger (zkT)	Getrennte Aufgabenwahrnehmung (gAw)
Aufsicht durch BMAS für Bundesleistungen (hierarchische Steuerung durch den Bund)	Hoch, da Rechts- und Fachaufsicht; direkter Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung, aber lokale Verhandlungen in Trägerversammlung („Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“)	Keine, da keine Aufsichtsrechte des Bundes; nur Prüfkompetenz des BRH bzgl. Ordnungsmäßigkeit der Leistungsgewährung und Finanzkontrolle durch BMAS	Sehr hoch, da Rechts- und Fachaufsicht und direkter Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung-Bereichsleitung SGB II
Aufsicht durch die Länder (hierarchische Steuerung durch die Länder)	Gering, nur Aufsicht über ARGE als Organisation; Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II	Mittel, da Rechtsaufsicht über alle Leistungen (Ausnahme NW und BY Fachaufsicht); Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II	Sehr gering, nur Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II
Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für Leistungen des SGB II in Trägerschaft des Bundes	Mittel, da zwar Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung, aber lokaler Aushandlungsprozess zwischen Agentur und Kommune; BfdH kann intervenieren, wenn Bundesmittel nicht ordnungsgemäß eingesetzt werden	Gering, da Auseinanderfallen von Finanzierungsverantwortung des Bundes und Aufgabenverantwortung der Kommunen; struktureller Anreiz, kommunale haushaltspolitische Vorteile zu Lasten des Bundes zu nutzen; aufwändige ex-post-Kontrolle durch BRH und BMAS; grundgesetzliche Basis der Finanzierung ist Artikel 106 Abs. 8 GG	Sehr hoch, da mit Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung die BA für diese Leistungen verantwortlich ist
Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für Leistungen des SGB II in Trägerschaft der Kommune	Mittel, da strategischer Einfluss der Kommune in Verhandlungen mit der Agentur zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Förderung zur Reduktion passiver Leistungen, nachrangige Anrechnung von Einkommen/Vermögen auf KdU; Kooperation bei flankierenden kommunalen Leistungen relativ leicht möglich	Hoch, da strategische Eigenverantwortung der Kommune beim Einsatz flankierender kommunaler Leistungen und arbeitsmarktpolitischer Förderung des Bundes zur Reduktion der passiven Leistungen; aber auch hier nachrangige Anrechnung von Einkommen/Vermögen auf KdU von Bund durchgesetzt	Gering, wegen fehlenden strategischen Einflusses der Kommune, wegen des Verfahrens zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf KdU, die so nicht durch die Kommune steuerbar sind. Flankierende kommunale Leistungen ohne gegenseitige Kooperationsbereitschaft relativ schwer zu koordinieren
Akquisition von Drittmitteln	Mittel	Hoch	Gering
Organisations- und Verfahrensvorgaben seitens des Bundes	Hoch, teilweise bindend; Rahmenvereinbarung soll bei Einhaltung von Mindeststandards lokale Flexibilität ermöglichen	Sehr gering; Mindeststandards für das Verfahren zum Finanztransfer	Sehr hoch, mehrheitlich bindend mit geringstem lokalen Handlungsspielraum
Einbindung in bundeseinheitliche Zielsteuerung	Hoch	Keine	Sehr hoch
Einbindung in bundeseinheitliches Controlling	Hoch	Keine	Hoch

Wichtigste Informationsquellen für die Einrichtungen	1. BA 2. LAG ARGE-Geschäftsführer 3. Gerichtsentscheidungen und Kommunalpolitik/-verwaltung	1. Kommunale Spitzenverbände 2. Landesministerien/-politik 3. Bundesministerien	1. BA 2. Rechnungshöfe 3. Gerichtsentscheidungen und Kommunalpolitik/-verwaltung

Datenbasis: Erhebungen der Governanceanalyse
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld *2*
Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Mit dem Experiment nach § 6c SGB II und der Frage, von welcher Form der Aufgabenwahrnehmung das SGB II besser umgesetzt wird, wurden nicht nur wettbewerbliche Impulse zu optimalen Administration gesetzt; auch der politische Wettbewerb zwischen Befürwortern und Gegnern einer echten Kommunalisierung der Grundsicherung wurde in die Verwaltung getragen. Dieser politische Wettbewerb, der durch Eigeninteressen der beteiligten überregionalen wie lokalen Akteure noch verstärkt wird, hat erhebliche unerwünschte Nebeneffekte und hohe Transaktionskosten verursacht. Beispiele hierfür sind die auch öffentlich ausgetragenen Konflikte um die Verteilung der finanziellen Lasten und um den rechtmäßigen Einsatz von Förderinstrumenten. Diese zweite Ebene überregionaler Governance – Akteursinteressen und Verhandlungssysteme – wurde hier nur am Rande betrachtet. Sie spielt aber bei der Bewertung der Umsetzung des SGB II wie auch für die zukunftsfähige Neugestaltung der institutionellen Strukturen eine wichtige Rolle.

Wie die Implementationsanalyse zeigt, wirken sich die unterschiedlichen Strukturmerkmale überregionaler Governance in erheblichem Maße auf die Steuerungsstrukturen und die Leistungserbringung in den SGB II-Einrichtungen aus. Dies gilt insbesondere für die Unterschiede im Hinblick auf die Einbindung in Systeme der Ziel- und Prozesssteuerung (Zielvereinbarungen, Übernahme von Verfahrensstandards, Statistik und Controlling), für die Leitungsstrukturen (Wahrnehmung von Dienst- und Fachaufsicht), die Einbindung in aufsichtsrechtliche Strukturen und die Nutzung von Angeboten der BA (z.B. Arbeitgeberservice), die im Folgenden thematisiert werden.

2 Implementationsanalyse

Im Zentrum der § 6c-Evaluation stand die komparative Frage, wie das SGB II bei den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung umgesetzt wird. Der breite Datenbestand der Implementationsanalyse des Untersuchungsfeldes 2 hat zur Beantwortung dieser Frage eine Fülle von wichtigen Befunden zusammengetragen. Die empirischen Ergebnisse auf Basis der Erhebungen der Standortstichprobe von 154 SGB II-Einrichtungen erlauben es, ein verdichtetes Bild von der Umsetzung des SGB II differenziert nach den Formen der Aufgabenwahrnehmung zu zeichnen. Im Fokus auf die § 6c-Fragestellung, das heißt, für einen unmittelbaren Vergleich zugelassener kommunaler Träger und ARGEn, lassen sich resümierend vier Themenaspekte hervorheben, die Gegenstand der vielfältigen implementationsanalytischen Erhebungen gewesen sind. Mit den Themen

- Steuerung,
- Ressourcen,
- Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger sowie
- Interventionsstrategien

werden im Folgenden Steuerungsstrukturen, relevante Ergebnisse der Analyse der Umsetzung organisationsinterner Prozesse der SGB II-Einrichtungen sowie deren Entscheidungen über maßgebliche Strategien zur Integration und zur Maßnahmepolitik umrissen.

Für alle vier Themenaspekte haben die Befunde des Untersuchungsfeldes 2 bemerkenswerte Gemeinsamkeiten, stets aber auch relevante Unterschiede zwischen den beiden zu vergleichenden Formen der Aufgabenwahrnehmung zu Tage gefördert. Aus implemenationsanalytischer Perspektive, das heißt mit Blick auf die Umsetzung des SGB II, können diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede schlussfolgernd aneinander gespiegelt werden.

Steuerung

Zwischen zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn ergeben sich deutliche Unterschiede im Hinblick auf lokale Steuerungsmuster. Die Steuerungsstrukturen der ARGEn sind vergleichsweise komplex. Auf der einen Seite sind die beiden Träger, Agentur und Kommune, auf der Basis ihres ARGE-Vertrages zu einer beständigen Abstimmung und Aushandlung ihrer konkreten Geschäftspolitik im Rahmen der Trägerversammlung gehalten. Auf der anderen Seite erfolgt über die Zielvorgaben des Bundes, die über die Bundesagentur für Arbeit und die Agenturleitungen in die ARGE gegeben werden, eine bundeseinheitliche Zielsteuerung. Mit der zentralen Zielsteuerung und Zielnachhaltung sind Vor- und Nachteile verbunden.

Im Sinne des Gesetzes ist es als Vorteil anzusehen, dass durch ein einheitliches, zentral unterstütztes Controlling eine Vergleichbarkeit der Leistungen in den regionalen Einheiten gefördert wird. Die zentrale Ausrichtung der ARGEn auf einheitliche und verbindliche Standards in der Organisation und Aufgabendurchführung zielt auf die Realisierung gleicher Angebots- und Lebensbedingungen in den Regionen.

Die zentrale Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit und der beständige Abstimmungsbedarf zwischen den zwei unterschiedlich ausgerichteten Partnern auf lokaler Ebene, den Agenturen und Kommunen, erhöhen allerdings erheblich die Steuerungskomplexität und die Konfliktträchtigkeit bei den ARGEn. Die einheitliche Aufgabenwahrnehmung über unterschiedliche Regionen hinweg ist verbunden mit Einschränkungen der lokalen Befugnisse durch den Einfluss einer zentralen Verwaltung. Deutlich stärker als bei den zugelassenen kommunalen Trägern begrenzen die Zielvorgaben des Bundes und die überregionale Dienst- und Fachaufsicht durch die Bundesagentur für Arbeit die lokalen Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten der ARGE-Geschäftsführungen. Dies zeigt sich vor allem bei den vergleichsweise geringen dienstrechtlichen Befugnissen und der Abhängigkeit von zentralen Entscheidungen über die Einführung von Standards, Regelungen und technischen Ressourcen.

Bei den zugelassenen kommunalen Trägern ist im Vergleich dazu das dezentrale Moment der Aufgabenwahrnehmung insgesamt stärker ausgebildet. Die Folge ist eine große Vielfältigkeit bei der Organisation, Steuerung und Aufgabendurchführung. Mit der dezentralen Steuerung jeder einzelnen Einrichtung wächst allerdings auch die Vielfalt der Standards, Regeln und eingesetzten Ressourcen. So hängen die Zielformulierungen und das Controlling wesentlich stärker als bei den ARGEn von den lokal Verantwortlichen und der kommunalen Geschäftspolitik ab. Auch die Controllingstrukturen fallen bei den zugelassenen kommunalen Trägern wesentlich diversifizierter als bei den ARGEn aus. Die damit verbundenen Schwierigkeiten, Transparenz und Einheitlichkeit der operativen Zielnachhaltung herzustellen, spiegeln sich anschaulich in dem Umstand wider, dass selbst drei Jahre nach Einführung des SGB II nur wenige vergleichbare Angaben aus den Kommunen zur SGB II-Statistik vorliegen. Insbesondere der Maßnahmeeinsatz der zugelassenen kommunalen Träger wird bis heute unzureichend in der Statistik abgebildet.

Die Umsetzung des SGB II bei den zugelassenen kommunalen Trägern wird bislang nur ansatzweise durch die Aufsicht der Länder gesteuert. Die Aufsichtsfunktion wird von den Ländern unterschiedlich wahrgenommen. Die zugelassenen kommunalen Träger berichten von wenigen Prüfvorgängen.

Zusammenfassend betrachtet ist die besondere Stärke der kommunalen Lösung der Aufgabenwahrnehmung die höhere lokale Handlungsfreiheit (im Sinne regionaler Flexibilität der Geschäftsführungen oder Amtsleitungen). Diese Flexibilität verbindet sich indes mit geringerer administrativer Übersichtlichkeit und einer vergleichsweise geringeren Transparenz im Hinblick auf Kontrollmöglichkeiten über die Aufgabenwahrnehmung in kommunaler Trägerschaft. Demgegenüber weisen die ARGEn eine Standardisierung der Zielausrichtung und höhere Controlling-Transparenz auf. Diese wird jedoch mit einer administrativen Struktur erkauft, unter der wiederum die lokale Handlungsfreiheit leidet.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Strukturunterschiede ist bemerkenswert, dass die ARGEn und die zugelassenen kommunalen Träger – abgesehen von geringfügigen Akzentverschiebungen – ihre geschäftspolitischen Ziele ganz ähnlich artikulieren. Dies mag auch erklären, weshalb die Aktivierungsstrategien und der Maßnahmeeinsatz in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung sehr ähnlich ausfallen (siehe auch unten).

Übersicht D.2-1: Vergleich der Steuerungsmuster und des Controllings

I. Steuerung		
	Zugelassene kommunale Träger	**ARGEn**
Wahrgenommene Bundeseinflüsse auf lokale Steuerung	Vergleichsweise hoch für Anforderungen nach § 51b SGB II und Prüfungen durch den Bundesrechungshof/BMAS-Prüfgruppe	Hoch für Organisation der Kundenbetreuung (Betreuungsstufenkonzept) sowie für Anforderungen nach § 51b SGB II
Lokale Steuerungsmuster	Wenig Konflikte um lokale Handlungsspielräume der Leitungen der SGB II-Einrichtungen	Komplexe Organisation lokaler Aufsichtsgremien Viel Aushandlungen im Hinblick auf Steuerungsziele und operatives Geschäft Hohes Gewicht von Diskussionen um lokale Handlungsspielräume und Entscheidungsautonomie mit höherem Konfliktpotential
Interne Steuerung und Controlling	Dienstrechtliche Befugnisse höher Kein zentrales Zielsteuerungsverfahren Controlling bei Kommunen oder innerhalb der Einrichtungen angesiedelt Controllingindikatoren streuen vergleichsweise breiter	Dienstrechtliche Befugnisse niedriger und kaum Recht, eigenes Personal einzustellen Hohe Regelungsbedarfe wegen geteilter Personalzuständigkeit durch zwei Träger Bundesziele über die Trägerversammlungen lokal installiert Controlling zentral durch BA
Geschäftspolitische Ziele	Inhaltlich weitgehende Übereinstimmung	

Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2
Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

infas WZB

Ressourcen

IT-Strukturen und Personalverfügbarkeit sind Elemente, die große Wirkungen auf die Performanz von Organisationen haben. Die Befunde lassen hier teils deutliche Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung erkennen.

So weisen die IT-Strukturen bei den ARGEn eine einheitliche Struktur auf, während bei den zugelassenen kommunalen Trägern eine stärker uneinheitliche Struktur mit einer Vielzahl unterschiedlicher Softwareprogramme für die Leistungssachbearbeitung und die Vermittlung festgestellt wurde. Bei den ARGEn ist mit der einheitlichen administrativen Struktur flächendeckend auch eine einheitliche EDV-Struktur und eine übergreifende Datenverfügbarkeit verbunden. Dies hat einen deutlichen Vorteil hinsichtlich vergleichbarer Controllingergebnisse, wie auch für den Datenaustausch zwischen ARGEn und dem SGB III-Bereich der Agenturen. Beides schafft Vorteile im Sinne einer transparenten – und für unterschiedliche Regionen vergleichbar zu machenden – Aufgabenwahrnehmung. Einschränkend ist allerdings festzuhalten, dass insbesondere in den ersten beiden Jahren die Leistungssoftware A2LL erhebliche Funktionsprobleme aufwies. Die unzureichende Neuentwicklung erforderte „Umgehungslösungen“, die zusätzliche Arbeit verursachten und Unsicherheiten in die Leistungs-

bescheidung getragen haben. Auch heute erfordern die in relativ großer Dichte folgenden Rechtsanpassungen im Leistungsrecht Probleme bei der Anpassung des Programms.

Mit diesen Anpassungsproblemen haben auch die zugelassenen kommunalen Träger zu kämpfen. Allerdings erlaubt ihnen die dezentrale Entscheidungsbefugnis, sich mit dem Hersteller ihrer Software auseinanderzusetzen und eine lokale Lösung zu finden. Der Preis für die Vielfalt der verwendeten Softwarelösungen bei den Kommunen ist allerdings eine erhebliche Einschränkung der gegenseitigen Datenverfügbarkeit untereinander. Mit der Bundesagentur für Arbeit ist der Datenaustausch nur über eine technische Schnittstelle und vertragliche Regelungen möglich und beschränkt sich auf die Lieferung der Daten zur Statistik nach § 51b SGB II mittels eines Übermittlungsstandards (XSozial).

Übersicht D.2-2: Vergleich zentraler Ressourcen

II. Ressourcen		
	Zugelassene kommunale Träger	**ARGEn**
Software	EDV-Struktur uneinheitlicher Vergleichsweise geringere Kritik an Softwarelösungen, aber auch lokale Beseitigung von Schwachpunkten notwendig	EDV-Struktur einheitlich Häufiger Umgehungslösungen bei Leistungssoftware nötig
Personaleinsatz und Betreuungskapazitäten	Vergleichsweise höherer Anteil an befristetem Personal, jedoch längere Laufzeit der Befristungen Vergleichsweise geringere Personalfluktuation	Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter in der Leistungsgewährung sowie Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger pro Arbeitsvermittlerin bzw. -vermittler vergleichsweise höher
	Bedingt durch Personalfluktuation, Gesetzesänderungen und Sozialgerichtsentscheidungen breites Spektrum an Qualifizierungsbedarfen Bewertung der persönlichen Arbeitsbedingungen durch die Fachkräfte vergleichbar	

Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2 Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Im Hinblick auf die Personalverfügbarkeit hatten beide Formen der Trägerschaft ein gemeinsames Problem zu bewältigen. In einer vergleichsweise kurzen Vorlaufzeit mussten erhebliche Personalkapazitäten bereit gestellt werden, um die erwarteten hohen Fallzahlen termingerecht ab 1. Januar 2005 mit den erforderlichen Grundsicherungsleistungen versorgen zu können. Die ARGEn griffen dabei zum Teil auf Personal der beiden Träger, Kommune und Agentur, zurück. Zwischen 30 und 50 Prozent wurden zusätzlich auf dem Arbeitsmarkt rekrutiert. Die zugelassenen kommunalen Träger waren in einem höheren Maße auf Neueinstellungen angewiesen. Bedingt durch die zeitliche Befristung des Versuchs im Rahmen der Experimentierklausel bis 2010 stellten die kommunalen SGB II-Einrichtungen einen Großteil des Personals befristet ein. Anders als bei den ARGEn wurden die Verträge allerdings meist über die gesamte Laufzeit des Versuchs abgeschlossen, während die ARGEn zunächst mit einer zweijährigen Befristung starteten. Ein Teil dieser Verträge wurde bei den ARGEn zwar im Laufe der Zeit entfristet. Im Beobachtungszeitraum des Untersuchungsfeldes 2 war allerdings die Personalfluktuation größer als bei den zugelassenen kommunalen Trägern.

Offenbar gelingt es den zugelassenen kommunalen Trägern, eine günstigere Betreuungsrelation (Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter in der Leistungs-

gewährung sowie Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger pro Arbeitsvermittlerin bzw. -vermittler und pro persönlicher Ansprechpartnerin/persönlichem Ansprechpartner) zu realisieren. Die Fallzahlen bei der Betreuung von erwerbsfähigen Hildebedürftigen liegen insgesamt etwas niedriger als bei den ARGEn. Der Betreuungsschlüssel ist allerdings ein unzureichender Indikator für die dahinter stehende Arbeitsbelastung. Bei den kommunalen Trägern liegt die Fallbearbeitung häufiger in der Hand einer Fallmanagerin/eines Fallmanagers oder von persönlichen Ansprechpartnern. Bei den ARGEn gibt es im Vergleich dazu eine stärkere Arbeitsteilung, nicht zuletzt auch unter Einbeziehung von Assistenzkräften. Damit sind mehr Fachkräfte an der Betreuung eines Falles beteiligt; die Belastungen und Betreuungszeiten verteilen sich insofern breiter auf mehrere Personen.

Personalfluktuation, Gesetzesänderungen und Sozialgerichtsentscheidungen machen eine beständige Qualifizierung des Personals erforderlich. Wegen der höheren Personalfluktuation artikulieren die ARGEn etwas mehr Qualifizierungsbedarf als zugelassene kommunale Träger.

Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger

Zur Durchführung der zentralen Aufgabe der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger haben die beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung weitgehend unterschiedliche Organisationsstrukturen geschaffen. Bemerkenswert sind allerdings auch Gemeinsamkeiten bei der eingeschlagenen organisationsinternen Arbeitsteilung.

Die Mehrzahl der ARGEn hat sich in Anlehnung an das Konzept des Kundenzentrums der Agentur für Arbeit organisiert. Zentral ist die Arbeitsteilung zwischen der Leistungssachbearbeitung und dem Bereich Markt und Integration. Die getrennten Zuständigkeiten für passive Leistungen auf der einen und der aktivierenden und Vermittlungsleistungen auf der anderen Seite werden mit der großen Komplexität des Leistungsrechts begründet, die die Qualifikation vieler Fachkräfte überfordert. ARGEn, die zunächst eine ganzheitliche Betreuung beider Leistungsaspekte in der Hand einer persönlichen Ansprechpartnerin/eines persönlichen Ansprechpartners praktiziert hatten, haben sich zwischenzeitlich umorganisiert und die beschriebene Arbeitsteilung eingeführt.

Ein konstitutives Element der ARGE-Organisation ist außerdem die differenzierte Betreuung der Kundinnen und Kunden in Abhängigkeit von der Schwere der Vermittlungshemmnisse. Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit besonderem Betreuungsbedarf werden durch ein spezialisiertes, „beschäftigungsorientiertes“ Fallmanagement betreut, mit dem Ziel diese Kundinnen und Kunden an die Beschäftigungsfähigkeit heranzuführen. Kundinnen und Kunden mit größerer Marktnähe werden dagegen von den Vermittlerinnen/Vermittlern betreut.

Das Vermittlungsgeschäft ist in den meisten ARGEn nach stellenorientierter und bewerberorientierter Vermittlung unterschieden. Die Stellenangebotsvermittlung erfolgt bei der überwiegenden Zahl der ARGEn durch einen gemeinsamen Arbeitgeberservice von ARGE und Agentur für Arbeit. Dort gehen die Stellenmeldungen der Betriebe ein bzw. wird die Stellenakquisition vorgenommen. Die Stellenvermittlung erfolgt in erster Linie nach einem vorgegeben Standard durch die Vermittlerinnen und Vermittler des Arbeitgeberservice. Die bewerberorientierte Vermittlung nehmen die persönlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bzw. Fallmanagerinnen und Fallmanager wahr, die mit den Kundinnen und Kunden arbeiten. Sie greifen auf den zugänglichen Pool von Stellen zu oder wirken nach Aufforderung des Arbeitgeberservice bzw. Freigabe der Meldung durch Vermittlungsvorschläge an der Besetzung gemeldeter Stellen mit.

Während die ARGEn sich nach dem beschriebenen Muster überwiegend einheitlich organisiert haben, trifft man bei den zugelassenen kommunalen Trägern auf unterschiedliche Or-

ganisationsmuster. Vergröbernd lassen sich einige Aspekte voneinander abgrenzen. Auch die zugelassenen kommunalen Träger haben zumeist eine Trennung von Leistungssachbearbeitung und aktivierender Betreuung vorgenommen. Nur bei wenigen Einrichtungen wird ein integriertes Fallmanagement praktiziert, bei dem die materiellen und die aktivierenden Leistungen aus einer Hand kommen. Diese ganzheitliche Form der Kundenbetreuung wird zwar insbesondere von kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als ideal begrüßt. Die Realisierung stößt aber nach übereinstimmenden Einschätzungen auf die Grenzen der verfügbaren Qualifikationen. Nur wenige Fachkräfte seien in der Lage, das komplexe Leistungsrecht mit den beiden Bestandteilen gleichermaßen zu beherrschen. Das Gros der kommunalen Träger hat sich deshalb für eine organisatorische Trennung von Eingliederungsleistungen und materiellen Leistungen entschieden. In den Kreisen werden oftmals die Sozialämter der kreisangehörigen Gemeinden mit der Sachbearbeitung der materiellen Leistungen befasst, während die aktivierenden und vermittelnden Leistungen in einer Organisationseinheit des Kreises, oftmals auch einer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, liegen.

Im Vergleich zu den ARGEn erfolgen die Prozesse bei den zugelassenen kommunalen Trägern stärker am Einzelfall orientiert und weniger anhand standardisierter Verfahren. Dies äußert sich zum einen darin, dass die Fallmanagerinnen und Fallmanager Kunden mit unterschiedlicher Vermittlungsproblematik betreuen, insofern also nicht so spezialisiert arbeiten wie die ARGEn. Zum anderen verläuft auch das Vermittlungsgeschäft stärker am Einzelfall orientiert. Die bewerber- und die stellenorientierte Vermittlung liegen oftmals in der Hand von Fallmanagerinnen und Fallmanagern bzw. Vermittlerinnen und Vermittlern. Das Arbeitgebergeschäft ist stärker auf eine Einzelfall bezogene Vermittlung ausgerichtet als auf die Akquisition von Stellen für den gesamten Vermittlungsbetrieb. Die Vermittlungsbemühungen bei den Betrieben sind offensichtlich stärker an den Anforderungen und Bedingungen der konkret zu vermittelnden Personen orientiert. Dies mag die Ursache dafür sein, dass die Betriebe seltener Stellen an die kommunalen Träger melden und auch seltener von diesen kontaktiert werden, als dies in Regionen mit einer ARGE der Fall ist. Zudem spielen im Vermittlungsgeschäft der zugelassenen kommunalen Träger mit den Betrieben die Arbeitsgelegenheiten eine größere Rolle als bei ARGEn.

Im Sinne der Integrationsaufgabe, die das SGB II den Formen der Aufgabenwahrnehmung auferlegt, erscheint es vorteilhaft, wenn die SGB II-Einrichtungen mit den lokalen Agenturen für Arbeit zusammenarbeiten und die Stellenmeldungen beider Systeme wechselseitig genutzt werden können. Dieser Zugang auf die Stellenmeldungen der Agenturen ist bei den ARGEn meist uneingeschränkt, zumindest aber unter klaren Regeln möglich. Umgekehrt öffnen die ARGEn die ihnen vorliegenden Stellenangebote für das Vermittlungsgeschäft der Agenturen.

Der Austausch zwischen den zugelassenen kommunalen Trägern und den örtlichen Agenturen ist dagegen institutionell deutlich eingeschränkter. Drei von vier Fachkräften berichten, dass sie im konkreten Einzelfall mit der Agentur zusammenarbeiten. Einen wechselseitigen Zugriff auf die Stellenangebote beider Einrichtungen gibt es aber nur an wenigen Standorten. Nachdem die Bundesagentur in einer gerichtlichen Grundsatzentscheidung den Zugang zu gemeldeten Stellen prinzipiell öffnen darf, wurden den kommunalen Trägern Verträge über den beidseitigen Zugang zu Stellenmeldungen angeboten. Von diesem Angebot haben allerdings nur wenige kommunale Träger Gebrauch gemacht. Im Vergleich zu den ARGEn, die auf ein bundesweites Stellenangebot zugreifen können, bleibt damit eine Möglichkeit der lokalen und überregionalen Vermittlung ungenutzt.

Übersicht D.2-3: Vergleich der Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger

III. Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger		
	Zugelassene kommunale Träger	**ARGEn**
Ausgestaltung von Leistungsprozessen	Stärkere Integration des „Eingliederungsmanagements“ (Aktivierung, Arbeitsvermittlung) und teilweise auch der Gewährung von materiellen Leistungen Zugangsteuerung unter Nutzung lokaler Sozialämter oder als Eingangszonen mit größerer Leistungstiefe (vielfältigen Leistungen)	Hohe Spezialisierung des Leistungsprozesses (KuZ-orientierte Zugangssteuerung und spezialisiertes „beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“) In Kreisen: Zugangssteuerung unter Nutzung der Geschäftsstellenstruktur und örtlicher Sozialämter
Strukturen der Arbeitsvermittlung	Stellenorientierte Vermittlung bei Arbeitgeber- oder Vermittlungsteams; Stellenakquisition stärker an einzelnen Bewerbern orientiert Persönliche Ansprechpartner/innen und Fallmanager/innen vergleichsweise stärker in Arbeitgebergeschäft involviert Zugriffe auf Stellenmeldungen der Betriebe vergleichsweise begrenzter	Überwiegend gemeinsamer Arbeitgeberservice mit Agentur für Arbeit Persönliche Ansprechpartner/innen und Arbeitsvermittler/innen mit bewerberorientierter Vermittlung befasst; Notwendigkeit einer Schnittstelle zwischen stellen- und bewerberorientierter Vermittlung Zugriff auf Stellenmeldungen der Betriebe vergleichsweise höher
	Zusammenarbeit der Vermittlerinnen/Vermittler mit örtlicher Agentur für Arbeit einzelfallorientiert; Zugriffe auf veröffentlichte Stellenangebote der Agenturen möglich	
Bedarfsorientierte Angebotsplanung und Fokus auf spezielle Zielgruppen	Stärkere Tendenz zu eigenen Organisationseinheiten, die speziell für Maßnahmeplanung und Angebotssteuerung zuständig sind	Bedarfsorientierte Angebotsplanung vergleichsweise seltener spezialisiert sondern bei den Leitungsebenen angesiedelt
	Vergleichsweise häufiger Angebote für alleinerziehende Frauen mit Kindern unter drei Jahren und Angebote von (Teilzeit-)Ausbildungen Bei flankierenden Eingliederungsleistungen (insbesondere Kinderbetreuung) vergleichsweise stärkere Beteiligung an Planung und Steuerung der kommunalen Angebote	
Steuerung von Dritten	Hohe Bedeutung des Zuwendungsrechtes; Vergaberecht überwiegend nur dort, wo gesetzlich vorgeschrieben; Nutzung des REZ als Ausnahme	Hohe Bedeutung des Vergaberechts Überwiegend Nutzung des REZ

Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2 Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Die Organisation von Maßnahmeplanung und -vergabe unterscheidet sich zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung in einiger Hinsicht. Die ARGEn haben auf die Anforderungen einer Angebotsplanung und -steuerung nicht mit einer speziellen aufbauorganisatorischen Umsetzung reagiert, sondern die Aufgabe häufig auf der Leitungsebene (z.B. Team- oder Bereichsleitungen) angesiedelt. Der Praxis der Agenturen für Arbeit folgend vergeben die ARGEn die meisten Maßnahmen nach dem Vergaberecht. Sie nutzen für diesen Zweck mehrheitlich die Regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur für Arbeit. Die Vergabepraxis zeichnet sich also durch eine vergleichsweise hohe und flächendeckende Standardisie-

rung der Vergabeverfahren aus. Der Preis für die vergleichsweise größere Transparenz sind komplexere Abstimmungsbedarfe und mancherorts längere Wege bis zur Vergabe.

Die zugelassenen kommunalen Träger halten dagegen häufiger eigene Organisationseinheiten vor, die speziell für Maßnahmeplanungen und die Angebotssteuerung zuständig sind. Stärker als bei den ARGEn sind in diese Planung auch die kommunalen Angebote für flankierende Leistungen einbezogen. Auf der Planungsebene nutzen die zugelassenen kommunalen Träger hierbei strukturelle Vorteile. Insbesondere in der Kinderbetreuung zeigen die zugelassenen kommunalen Träger vergleichsweise bessere Teilhabemöglichkeiten bei der den Einzelfall übergreifenden Planung und Steuerung dieser wichtigen kommunalen Angebote. Allerdings zeigt sich auf der operativen Ebene auch, dass dieser Vorteil nicht immer nach Maßgabe der Möglichkeiten umgesetzt wird. Bei der Beauftragung von Maßnahmeträgern haben zuwendungsrechtliche Verfahren bei den kommunalen Trägern einen höheren Stellenwert. Der Preis für diese höhere Flexibilität in der Vergabepraxis ist allerdings eine geringere Transparenz im Hinblick auf den Einsatz und die Steuerung von Dritten.

Interventionsstrategien

Verfechter des kommunalen Modells der Grundsicherung begründen ihre Position insbesondere damit, dass die Kommunen näher an den wirtschaftlichen Bedingungen des lokalen Arbeitsmarktes seien und deshalb eine andere Eingliederungs- und Vermittlungsarbeit leisten könnten. Verstärkend wird ins Feld geführt, dass die Verfügbarkeit flankierender Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4 SGB II bei den Kommunen liege und deshalb effektiver für die Integration von Grundsicherungsempfängerinnen und -empfängern genutzt werden könne. Beide Positionen konnten durch die Implementationsanalyse in dieser Form nicht bestätigt werden.

Hinsichtlich des Kundenmanagements und der Aktivierungsstrategien unterscheiden sich die Einrichtungen beider Formen der Aufgabenwahrnehmung nur geringfügig voneinander. Eine einsatzsteuernde Kundensegmentierung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach Arbeitsmarktnähe erfolgt bei den beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung gleichermaßen. Bei den ARGEn ist dies aufgrund des Betreuungsstufenkonzepts einheitlich geregelt. Die meisten kommunalen Träger nutzen ebenfalls die in der Software hinterlegten Kundengruppen, füllen sie allerdings jeweils mit einem lokal abgestimmten Konzept aus. Das Ziel, das weitere Vorgehen bei der Kundenbetreuung zu steuern bzw. den Integrationsfortschritt anhand der aktualisierten Einstufungen zu dokumentieren, verfolgen die ARGEn und die meisten zugelassenen kommunalen Träger gleichermaßen.

Der Einsatz und die Bewertung der Eingliederungsinstrumente unterscheiden sich zwischen den Fachkräften der ARGEn und der zugelassenen kommunalen Träger überwiegend nicht. Im konkreten Umgang mit Eingliederungsvereinbarungen, bei Maßnahmen zur Aktivierung, Zielen von Arbeitsgelegenheiten (MAE) sowie Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen sind ebenfalls wenige Unterschiede zwischen zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn erkennbar. Mehr Übereinstimmungen als Unterscheide zeigen sich auch bei der realisierten Maßnahmepolitik. Bei Maßnahmedurchführungen und Förderinstrumenten waren insgesamt keine grundlegenden Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung auszumachen. Bei den kommunalen Trägern ist der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten signifikant höher. Dies deckt sich auch mit der Erfahrung der Betriebe. Nach eigenen Angaben setzen die zugelassenen kommunalen Träger auch mehr qualifizierende Maßnahmen ein. Dies spiegelt sich in der SGB II-Statistik (nach § 51b SGB II) in dieser Form allerdings nicht wider. Die zugelassenen kommunalen Träger nutzen allerdings häufiger arbeitsmarktpolitische Programme der Länder.

Der Einsatz von flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4 SGB II (Schuldnerberatung, Suchtberatung, Psychosoziale Beratung, Kinderbetreuung) verdient besondere Aufmerksamkeit. Die Verfügbarkeit dieses Angebots wird seitens der Amtsleitungen und Geschäftsführungen zwar als grundsätzlich vorhanden eingeschätzt, aber rund die Hälfte der Vermittlerinnen und Vermittler stellen fest, dass kein Zugriff auf diese Angebote besteht. Die Verfügbarkeit wird von den Fachkräften der kommunalen Träger nur geringfügig besser eingeschätzt als von den Teams der ARGEn. Der operative Zugang zu den Angeboten von Schuldner- und Suchtberatung, psychosozialer Beratung und Kinderbetreuung liegt meist nicht in der Hand der SGB II-Einrichtungen selbst. Nur einem Fünftel der ARGEn haben die Kommunen diese Aufgabe übertragen. Dort wird die Verfügbarkeit auch deutlich besser bewertet. Aber auch bei den zugelassenen kommunalen Trägern können die Fallmanagerinnern und Fallmanager nicht unmittelbar auf das originäre kommunale Angebot zugreifen. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern zeigt sich dabei zwar eine bessere planerische Angebotssituation, aber gleichzeitig ist eine deutliche Diskrepanz zur Verfügbarkeit auf der operativen Ebene festzuhalten. Nach Einschätzung der Fachkräfte funktionieren die konkreten Abläufe hier nur geringfügig besser als bei den ARGEn. Bemerkenswert bleibt in diesem Zusammenhang, dass dieser Umstand auch nicht anhand von Geschäftsdaten geprüft werden kann. Für den Einsatz der flankierenden Leistungen fehlen bis heute Controllingziffern und zuverlässige Statistiken.

Übersicht D.2-4: Vergleich der Interventionsstrategien

IV. Interventionsstrategien		
	Zugelassene kommunale Träger	**ARGEn**
Integrationsstrategien	Segmentierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger nach Arbeitsmarktnähe In der Praxis der Eingliederungsvereinbarungen, bei Maßnahmen zur Aktivierung, Zielen von Arbeitsgelegenheiten (MAE) sowie Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen wenig Unterschiede	
		Häufiger Kritik am Konzept der Kundensegmentierung (Betreuungsstufen) wegen Standardisierung und hoher Arbeitsbelastung
Maßnahmepolitik	Starker Einsatz des Instrumentes der Arbeitsgelegenheiten In Angebotsstruktur von Maßnahmeträgern kaum Ungleichgewichte bei Maßnahmetypen nach § 16 Abs. 1 SGB II, nach § 16 Abs. 2, Satz 2 SGB II bzw. § 16 Abs. 3 SGB II	
	Vergleichsweise häufigere Nutzung von Qualifizierungsinstrumenten und Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der Maßnahmepolitik und leicht stärkere Festlegung durch arbeitsmarktpolitische Programme der Länder	

Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2
Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Schlussfolgerungen auf der Basis von kleineren Sonderstichproben

Fallbeobachtungen

Für die Wirkungen von „Aktivierungspolitik“ ist die Umsetzung auf der Fallebene, in der Interaktion zwischen Fachkräften und Kundinnen und Kunden, von ausschlaggebender Bedeutung. Hier entscheidet sich letztlich, ob und wie individuelles Arbeitsmarktverhalten reguliert wird. Die Fallbeobachtungen der 6c-Evaluation förderten – für eine Substichprobe von 20 Standorten aus der Gesamtstichprobe der 154 SGB II-Einrichtungen – zwei grundlegend verschiedene Aktivierungsstrategien zu Tage: eine an Fürsorgeprinzipien orientierte Arbeitsmarktstrategie der Fallbearbeitung („Fürsorgestrategie“) einerseits, und eine strikt auf Vermittlung und Matching orientierte Arbeitsmarktstrategie der Fallbearbeitung („Matchingstrategie“) andererseits. Mit Fürsorgestrategie wird ein Vorgehen charakterisiert, welches zu Beginn der Fallbearbeitung darauf setzt, zunächst einen umfassenden Einblick in die soziale und berufliche Situation der Kundinnen und Kunden zu bekommen. Daher ist das Profiling im Erstgespräch das beherrschende Thema und Fragen der Stellensuche sind zu diesem Zeitpunkt eher sekundär. Bei einer strikt an „Matching“ ausgerichteten Strategie steht schon im Erstgespräch das Thema Stellensuche bzw. -vermittlung eindeutig im Mittelpunkt, wohingegen Profiling als individuelle Standortbestimmung das im Vergleich unwichtigste Thema ist. Damit finden sich auch in Deutschland die beiden Interventionsstrategien wieder, von denen die international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung übereinstimmend berichtet.

Im Blick auf die Realisierung dieser beiden Arbeitsmarktstrategien zeigen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn. Eine

Fürsorgestrategie fand sich sowohl bei zugelassenen kommunalen Trägern als auch bei dem Teil der ARGEn verwirklicht, bei dem das Personal in der Eingliederung mehrheitlich aus dem kommunalen Bereich kommt. Neben einer Fürsorgestrategie existierte in dem Teil der ARGEn, bei dem das Personal überwiegend einen „Agentur"-Hintergrund hat, aber auch eine an Matching orientierte Arbeitsmarktsstrategie, um individuelles Arbeitsmarktverhalten zu beeinflussen. Eine solche Strategie der Fallbearbeitung, die an Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung besonders ausgeprägt war, wurde von den beobachteten zugelassenen kommunalen Trägern so nicht praktiziert. Während die Regelinstrumente der Beschäftigungsförderung im Erstgespräch im Großen und Ganzen in vergleichbarer Weise thematisiert wurden, sind die kommunalen flankierenden Leistungen, wenn überhaupt, eher in den Erstgesprächen bei zugelassenen kommunalen Trägern zur Sprache gekommen. Umgekehrt ist es beim Einsatz der Eingliederungsvereinbarung, die bei ARGEn in einer Mehrheit der Fälle schon im Erstgespräch durchgesprochen wurde, wohingegen Fachkräfte bei zugelassenen kommunalen Trägern mit einer Minderheit von Kundinnen und Kunden darüber sprachen. Gemeinsam ist beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung jedoch, dass im Reden über die Eingliederungsvereinbarung das „Fordern" vor dem „Fördern" stand.

Übersicht D.2-5: Übersicht der Aktivierungsmuster (im Erstgespräch)

<table>
<tr><th colspan="3">V. Aktivierungsmuster (im Erstgespräch)</th></tr>
<tr><th></th><th>Zugelassene kommunale Träger</th><th>ARGEn</th></tr>
<tr><td>Strategische Ausrichtung</td><td>Fürsorgestrategisches Vorgehen herrscht vor

Profiling des Einzelfalls im Fokus, Stellensuche (zunächst) sekundär</td><td>Fürsorgestrategie und Matchingstrategie koexistieren
sowohl:
Profiling des Einzelfalls im Fokus, Stellensuche (zunächst) sekundär
als auch:
Stellensuche primärer Fokus, Profiling des Einzelfalls sekundär</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Maßnahmeeinsatz</td><td colspan="2">Instrumente der Beschäftigungsförderung in vergleichbarer Weise thematisiert</td></tr>
<tr><td>Flankierende Leistungen wenig bedeutend</td><td>Flankierende Leistungen unbedeutend</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Eingliederungs-vereinbarung</td><td>Eingliederungsvereinbarung nicht routinemäßig thematisiert</td><td>Eingliederungsvereinbarung überwiegend thematisiert</td></tr>
<tr><td colspan="2">„Fordern" geht vor „Fördern"</td></tr>
</table>

Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2 Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Tätigkeitsanalyse

Die Analyse der Fallbeobachtungen ergab, dass von allen in dieser Substichprobe untersuchten SGB II-Einrichtungen der gesetzliche Auftrag des „Förderns und Forderns“ – wenn auch mit unterschiedlicher Akzentsetzung – umgesetzt wird.

Ähnliches zeigt sich an einer anderen Substichprobe, die für eine detaillierte Tätigkeitsanalyse mit dem „Prozess Monitor“ gezogen wurde. Angesichts der deutlichen Unterschiede im Hinblick auf die Organisation von Leistungsprozessen ist es erstaunlich, dass die verschiedenen für die Realisierung des Leistungsprozesses notwendigen Tätigkeiten unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung (betrachtet wurden nur zugelassene kommunale Träger und ARGEn und auch nur eine kleine Anzahl von Standorten) ungefähr den gleichen zeitlichen Aufwand benötigten. Insbesondere zeigt sich bei den detailliert untersuchten Standorten fast ein Gleichgewicht zwischen Eingliederungsleistungen (Aktivierung und Arbeits- bzw. Ausbildungsvermittlung) und der Gewährung materieller Leistungen, was der programmatischen Verschiebung vom BSHG zum SGB II entspricht.

Schnittstellenanalyse

Die Analyse besonders relevanter Schnittstellen zwischen dem SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern basierte insbesondere auf teilstrukturierten Experteninterviews in einer Substichprobe von 19 Standorten in der ersten Welle 2006/2007 und zehn weiteren Standorten in der zweiten Welle 2007/2008. Hintergrund dieser Sondererhebung, die insgesamt 13 ARGEn, 12 zugelassene kommunale Träger und 4 getrennte Aufgabenwahrnehmungen umfasste, war, dass zur Begründung der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe angeführt wurde, die institutionellen Schnittstellen zwischen diesen beiden Systemen effizienter gestalten zu wollen.

Kritisiert wurden insbesondere

- Doppelstrukturen zwischen Arbeitsverwaltung und kommunalem Sozialamt bei Bezug von Leistungen aus dem SGB III und ergänzenden Sozialhilfeleistungen,
- der Verschiebebahnhof von der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung über geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung über das BSHG und
- unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Fördermöglichkeiten für Arbeitsuchende mit ähnlichen Problemlagen, aber unterschiedlicher Zugehörigkeit zu Leistungssystemen.

Betrachtet man die heute bestehenden Leistungssysteme, dann zeigt sich, dass nach der Reform in Bezug auf Leistungsfragen Schnittstellen zwischen drei Hilfesystemen bestehen:

- Im SGB III befinden sich Personen mit Ansprüchen aus der Arbeitslosenversicherung, sowie jene, die ohne jeden Leistungsanspruch Arbeit suchen (sog. Nichtleistungsempfängerinnen und -empfänger).
- Im SGB XII (Sozialhilfe) befinden sich nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige.
- Im SGB II befinden sich nicht arbeitslosenversicherte erwerbsfähige Arbeitsuchende, wenn sie im Sinne des Gesetzes hilfebedürftig sind, ihre in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen und darüber hinaus Personen, die neben Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung ergänzend Leistungen aus dem SGB II beziehen (so genannte Aufstocker).

Während also erwerbsfähige ehemalige Arbeitshilfe- und Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger heute in *einem* System betreut werden, bleiben die Schnittstellen zur Arbeitslosenversicherung und zur Sozialhilfe bestehen. Das ist besonders relevant für jene Personen,

die Leistungen aus mehr als einem dieser Systeme erhalten. So werden beispielsweise jugendliche eHb für die Berufsberatung und eine Förderung über berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen zugleich von der Arbeitsagentur betreut. Erwerbsfähige hilfebedürftige Rehabilitandinnen und Rehabilitanden erhalten ebenfalls Leistungen nach dem SGB III und dem SGB II.

Es zeigten sich starke Interessengegensätze zwischen den Agenturen für Arbeit und den SGB II-Einrichtungen. Die Agenturen für Arbeit vernachlässigen aufgrund ihrer Steuerung nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit im SGB III gerade die Personengruppen, bei denen ein Übergang in die Grundsicherung wahrscheinlich ist. Bei den ARGEn ist eine indirekte Einflussnahme der SGB II-Einrichtung auf die lokale Ausrichtung im SGB III (über die Trägerversammlung) zumindest theoretisch möglich. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern ist der Interessengegensatz strukturell nicht lösbar, bei positiver lokaler Kooperationsbereitschaft aber abschwächbar. Allerdings haben wir intensive Kooperationen zwischen Agenturen und zugelassenen kommunalen Trägern auf Führungsebene nur selten vorgefunden.

Aufgrund der unterschiedlichen Logiken beider Rechtskreise ergeben sich teils erhebliche Schnittstellenprobleme zwischen SGB II und SGB III, die sich zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung teilweise erheblich unterscheiden:

Der Datentransfer ist bei zugelassenen kommunalen Trägern erschwert, weil sie andere Datensysteme nutzen als die Agenturen. Defizite im Bereich des Übergabe- und Übergangsmanagements aus dem SGB III in das SGB II zeigten sich bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Bei der Planung und Besetzung von Eingliederungsmaßnahmen gibt es bei allen Formen nur in Einzelfällen eine Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und SGB II-Einrichtungen. Bei der Analyse der Schnittstelle bei der Betreuung von jugendlichen eHb zeigte sich, dass die Unterschiede in der Ausgestaltung der Schnittstelle nur in zweiter Linie von der Form der Aufgabenwahrnehmung im SGB II abhängt und in erster Linie von der Organisation der Ausbildungsstellenvermittlung. Für die berufliche Rehabilitation von eHb bestehen durch die zwischen SGB II und SGB III geteilte Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung hohe Kooperationshürden. Als Hauptproblem erwies sich das Diagnostizieren potenzieller Rehabilitandinnen und Rehabilitanden seitens der Fachkräfte der SGB II-Einrichtungen, was bei den zugelassenen kommunalen Trägern noch weniger leicht erfolgte. Ein gemeinsamer Arbeitgeberservices (AGS) von ARGE und Agentur fördert Chancengerechtigkeit für jene Arbeitsuchenden im SGB II, die gute Marktchancen haben, gegenüber den versicherten Kurzzeitarbeitslosen. Ein getrennter Marktauftritt von Agentur und SGB II-Einrichtungen führt zu Doppelstrukturen und Doppelansprachen. Für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind zwei öffentliche Arbeitgeberservice schwer durchschaubar und vermittelbar. In dieser Form können sich aber größere Chancen für den schwächeren Teil der SGB II-Klientel ergeben. Vergleicht man den Einsatz von Lohnkostenzuschüssen, zeigt sich einerseits, dass Agenturen und SGB II-Einrichtungen dieses Instrument unterschiedlich einsetzen. Andererseits hat sich zwischen Agenturen, ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern ein Subventionswettbewerb entwickelt, der in Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern besonders stark ausgeprägt ist.

In Bezug auf Schnittstellen zwischen SGB II und SGB XII zeigten sich deutliche Interessengegensätze zwischen den Kommunen und den SGB II-Einrichtungen. Die Kommunen haben wegen ihrer Verantwortung für die Finanzierung der Sozialhilfe ein Interesse daran, die Hilfebedürftigen, bei denen die Erwerbsfähigkeit ernsthaft in Frage steht, im SGB II zu halten. Der Bund als Finanzier des ALG II, und damit die lokale Agentur, hat ein Interesse daran, diese Personen von den Trägern der Sozialhilfe betreut zu sehen. Zur Klärung von Streitigkeiten in Bezug auf die Erwerbsfähigkeit zwischen den Leistungsträgern ist eine so genannte Einigungsstelle einzurichten. Bei den ARGEn ist die Einrichtung der Einigungsstellen zwar

zögerlich, aber letztlich doch fast flächendeckend erfolgt. Dagegen sehen viele zugelassene kommunale Träger nicht die Notwendigkeit der Einrichtung einer Einigungsstelle, obwohl sie gesetzlich vorgeschrieben ist. Sofern die Erwerbsfähigkeit negativ beschieden wird, erhält die Person nicht Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II, sondern Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Da letztere vollständig von den Kommunen zu finanzieren sind, ist bei den zugelassenen kommunalen Trägern strukturell die Gefahr angelegt, dass eher Erwerbsfähigkeit unterstellt wird, um eine Bundesfinanzierung zu ermöglichen.

Die Kooperation der SGB II-Einrichtungen mit der kommunalen Jugendhilfe (SGB VIII) ist bei allen Formen der Aufgabenwahrnehmung noch stark in der Entwicklung begriffen. Es zeigte sich aber bereits deutlich, dass die Unterschiedlichkeit der Zielsysteme des SGB II/III (Förderung der Integration in Ausbildung und Arbeit) und des SGB VIII (Förderung der ganzheitlichen Persönlichkeitsentwicklung) sowie fehlende IT-Schnittstellen einer Kooperationen auf der operativen Ebene teilweise im Weg stehen.

Übersicht D.2-6: Schnittstellen zwischen dem SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern

	Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	Zugelassene kommunale Träger (zkT)
Übergreifende Probleme an den Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III		
Daten- und Informationstransfer zwischen den Leistungssystemen	Ja, gemeinsame IT-Plattform	Sehr gering, da keine gemeinsame IT-Plattform; hohe Transaktionskosten
Interessen- und Finanzierungskonflikt SGB II und SGB III lösbar	Verhandelbar in Trägerversammlung; Vetorecht des BfdH	Strukturell nicht zu lösen; bei positiver lokaler Kooperationsbereitschaft abschwächbar
Verschiebebahnhof SGB II in SGB III	Stark reduziert	Reduziert
Betreuung von jugendlichen eHb (U 25)		
Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand	Strukturell nein; auf vertraglicher Basis möglich bei Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung an die Agentur	
Ausbildungsstellenakquisition	Gemeinsam möglich; umfangreiches Bewerberangebot	Getrennte Akquisition; eingeschränktes Bewerberangebot (nur SGB II-Einrichtung)
Stigmatisierungspotential für Jugendliche	Gering	Hoch
Zusammenarbeit bei Planung und Besetzung von Fördermaßnahmen zwischen SGB II und SGB III	Strukturell möglich; mittlere Ausprägung in der Praxis	Strukturell möglich, aber mit erhöhtem Aufwand verbunden; geringe Ausprägung in der Praxis
Kooperation mit kommunaler Kinder- und Jugendhilfe	Kooperation im Modell angelegt; geringe Ausprägung in der Praxis	Kooperation im Modell angelegt; mittlere Ausprägung in der Praxis
Berufliche Rehabilitation		
Berufliche Ersteingliederung	Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand (Agentur zuständig); zusätzliche Betreuung durch SGB II-Einrichtung; unterschiedliche Zuständigkeiten für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: BvB durch Agentur, BaE etc. durch SGB II-Einrichtung	

Berufliche Wiedereingliederung: Leistungen aus einer Hand	Nein: Trennung in Prozess-, Leistungs- und Integrationsverantwortung	
Arbeitgeberservice		
Gemeinsamer Marktauftritt	Möglich bei gemeinsamem AGS mit Agentur	Kein gemeinsamer Marktauftritt; Doppelstrukturen durch zwei öffentliche Arbeitsvermittlungen
Zugriff auf Gesamtheit der Bewerber in einer Region	Ja	Nein
Zugriff auf bei der BA gemeldete Stellen im Matching-Verfahren	Ja	Nur über vertragliche Vereinbarung und technische Schnittstelle
Fördermittelkonkurrenz (v. a. beim Einsatz von Lohnkostenzuschüssen) zwischen SGB II und SGB III	Mittel	Hoch
Einigungsstelle zur Klärung von Konflikten um die Erwerbsfähigkeit (SGB II/XII)		
Einrichtung einer Einigungsstelle	Überwiegend ja	Häufig nein
Inanspruchnahme der Einigungsstelle	Selten	
Übergangsmanagement SGB III in SGB II		
Aktives Übergangsmanagement SGB III in SGB II	Nur in Ansätzen	Datenaustausch und -übergabe nur partiell; kaum aktives Übergangsmanagement
Zusammenarbeit bei Planung und Besetzung von Fördermaßnahmen	Sehr vereinzelt	

Datenbasis: Erhebungen der Substichprobe „Schnittstellenanalyse“ bei 13 ARGEn, 12 zkT, 4 gAw und 25 Arbeitsagenturen
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2 Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass durch die Einführung des SGB II zwar eine Schnittstelle aufgehoben wurde, dafür aber andere Schnittstellen entstanden oder weiter bestehen. Vor allem bei drei Gruppen kommt es zu einer verwaltungsaufwändigen und bürgerunfreundlichen Doppelbetreuung: bei jugendlichen eHb, bei Rehabilitandinnen und Rehabilitanden im Rechtskreis SGB II sowie bei Aufstockern. Dies gilt generell für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung. Entscheidend für die Zuordnung einer Person zu einem der Leistungssysteme ist heute der sozialrechtliche Status der Haushaltsgemeinschaft. So sind Jugendliche, behinderte Menschen und Rehabilitanden je nach Status unterschiedlichen Institutionen zugeordnet, auch wenn gleiche Problemlagen vorliegen. Für den genannten Personenkreis wird auch das Ziel, Leistungen aus einer Hand anzubieten, verfehlt.

Die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Fördermöglichkeiten wurden für Personen, die ehemals Arbeitslosenhilfe erhielten, erweitert. Für jene, die vormals Sozialhilfe bezogen, wurden sie sogar deutlich erweitert. Das bedeutet aber noch nicht, dass alle Arbeitsuchenden mit ähnlichen Problemlagen, aber unterschiedlicher Zugehörigkeit zu Leistungssystemen, einen gleichen Zugang zu Förderleistungen haben. Zum einen stehen Personen im SGB II jene Leistungen, für die es im SGB III einen Rechtsanspruch gibt, entweder nicht oder nur als Ermessensleistung zur Verfügung. Zum anderen stehen für ALG I-Empfängerinnen und

-empfänger die Leistungen des SGB II nicht zur Verfügung, was besonders dann ein Problem ist, wenn die Personen besonderen Förderbedarf haben, der nicht frühzeitig gedeckt werden kann (so genannte Betreuungskunden). Darüber hinaus werden Förderleistungen im SGB III restriktiver eingesetzt, was diese Gruppe doppelt benachteiligt.

Neben der Reduzierung von Schnittstellen war die Beendigung des Verschiebebahnhofs von der Sozialhilfe in die Arbeitslosenversicherung ein wesentliches Ziel der Einführung der Grundsicherung. Der damals beschriebene Verschiebebahnhof existiert nicht mehr. Zum einen werden im Rahmen geförderter Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt, mit Ausnahme der kaum eingesetzten AGH in der Entgeltvariante, keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mehr gezahlt, so dass keine neuen Ansprüche erworben werden können. Zum anderen ist der Anreiz entfallen, Personen mithilfe des Einsatzes von Arbeitsförderinstrumenten in die Arbeitslosenversicherung zu verschieben und damit darauf zu setzen, dass anschließend dauerhaft Arbeitslosenhilfe gezahlt wird. In Einzelfällen gibt es dagegen Hinweise, dass Lohnkostenzuschüsse als neues Instrument genutzt werden, die betreffenden Personen wenigstens kurzfristig in das Versicherungssystem zu verschieben. Ein entsprechendes Vorgehen haben wir häufiger bei zugelassenen kommunalen Trägern vorgefunden, seltener bei ARGEn.

Sichtbar wurde, dass institutionelle Kooperation über die Grenzen von Leistungssystemen hinweg wegen unterschiedlicher Ziele grundsätzlich nur dann lokal praktiziert wird, wenn gesetzliche Regelungen, finanzielle Anreize oder verbindliche untergesetzliche Vorgaben dies erfordern oder fördern. Darüber hinaus ist die Lösung von Schnittstellenproblemen abhängig vom Engagement einzelner Führungspersonen vor Ort und setzt voraus, dass die Besetzung von Führungspositionen mit einer gewissen Kontinuität verbunden ist, und diese einen entsprechenden Handlungsspielraum haben.

Wenn Leistungen nach dem SGB II als Bundesleistungen geregelt sind, dann ist Kooperation zu anderen Bundesleistungen leichter als zu Leistungen in kommunaler Trägerschaft zu organisieren. Wenn die Leistungen nach dem SGB II in kommunaler Verantwortung liegen, dann ist Kooperation leichter mit anderen kommunalen Leistungsträgern als mit Trägern von Bundesleistungen möglich.

Insgesamt sind die existierenden Sozialleistungssysteme hoch vernetzt. Daher ist es wichtig, bei künftigen Änderungen von Sozialgesetzen Schnittstellenfragen zu jeweils anderen Sozialleistungen systematisch mit zu bedenken.

3 Gesamtfazit

Die Experimentierklausel (§ 6a SGB II) wird durch den Gesetzgeber mit dem Hinweis begründet, dass die Erprobung alternativer Formen der Eingliederung im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet ist. Die vorgetragenen Ergebnisse und Schlussfolgerungen zeigen, dass der Wettbewerb der Aufgabenwahrnehmung vor allem zu unterschiedlichen organisatorischen Lösungen geführt hat. Interessanterweise unterscheidet sich die konkrete Eingliederungspolitik zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung jedoch nur unwesentlich.

Aus implementationsanalytischer Perspektive liegen die zentralen Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung vorrangig in den Strukturen, welche die SGB II-Einrichtungen sich in Umsetzung des Gesetzes geschaffen haben. Dabei differenzieren in erster Linie folgende Merkmale:

- die lokale Handlungsautonomie der Leitungen im Rahmen der Steuerungsmuster,

- EDV-Strukturen,
- Controlling- und Zielbildungsverfahren,
- Strukturen der Arbeitsvermittlung,
- Strukturen des Eingliederungsmanagements sowie
- die Spezialisierung der Leistungsprozesse.

Im Rahmen der Interventionspolitik der SGB II-Einrichtungen, das heißt mit Blick auf gewählte Integrationsstrategien und Schwerpunkte im Maßnahmeeinsatz für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, überwiegen dagegen die Gemeinsamkeiten zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Blickt man auf die Elemente, welche vorrangig die strukturellen Differenzen zwischen den beiden zu vergleichenden Formen der Aufgabenwahrnehmung ausmachen, so können zusammengefasst zwei Dimensionen wie folgt beschrieben werden:

- Das Muster bei zugelassenen kommunalen Trägern besteht in einer geringeren Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung in stärkerer regionaler Vielfalt, verbunden mit einer geringeren systemischen Vergleichbarkeit der Verfahren und höherer lokaler Handlungsautonomie. Organisatorische Traditionen der Sozialämter bleiben in diesem Muster virulent.
- Das Muster bei den ARGEn wird bestimmt durch höhere Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung über die Regionen hinweg, verbunden mit größerer systemischer Vergleichbarkeit der Verfahren bei allerdings deutlichen Einschränkungen lokaler Handlungsautonomie. In diesem Muster sind bekannte organisatorische Elemente der Arbeitsverwaltung wirksam.

Literaturverzeichnis

Allmendinger, J. (2004): Unterlassenes Fördern. Bildungsarmut und neue Arbeitsmarktpolitik. In: Erziehung und Wissenschaft, Jg. 56, Nr. 10, S. 2.

Allmendinger, J.; Leibfried, S. (2003): Bildungsarmut. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22, S. 12-18.

Antoni, M.; Dietrich, H.; Jungkunst, M. et al. (2007): Die Schwächsten kamen seltener zum Zug. Beim Zugang zu beruflicher Ausbildung und in Beschäftigung sind bildungsschwache Jugendliche benachteiligt – Auch in den Maßnahmen der BA waren sie bislang unterrepräsentiert. (IAB-Kurzbericht, 02/2007).

Bach, H. W. (2006): Ziele, Wirkungen, Risiken und Nebenwirkungen bei der Privatisierung von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen. Ist der Public Employment Service notwendig die schlechtere Lösung? In: Arbeit und Beruf, Jg. 57, H. 3, S. 65-66 und H. 5, S. 131-133.

Baethge-Kinsky, V.; Bartelheimer, P.; Henke, J.; Land, R.; Willisch, A.; Wolf, A. (2006): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II (Konzeptstudie). Forschungsbericht, Göttingen: SOFI, vervielfältigtes Manuskript http://www.sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/ Peter_Bartelheimer/Material/ Neue_Dienste/IAB_NDL_Berichtsband.pdf.

Bartelheimer, P. (2005): Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge. Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung. In: SOFI Mitteilungen, Jg. 33, S. 55-79.

Becker, U.; Wiedemeyer, M. (2003): Wider den Mythos der Vollbeschäftigung – Ein Plädoyer für die Wiederaneignung solidarischer Arbeitsmarktpolitik. In: Dahme H. J.; Otto, H.-U.; Trube, A.; Wohlfahrt, N. (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, S. 205-224.

Beckmann, P.; Blien, U.; Brinkmann, C.; Dietrich, H.; Feil, M.; Koch, S.; Konle-Seidl, R.; Promberger, M.; Rudolph, H.; Stephan G. (2004): Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick. (IAB-Forschungsbericht, 06/2004), Nürnberg.

Behrend, O.; Ludwig-Mayerhofer, W.; Sondermann, A. (Uni Siegen), Hirseland A. (IAB) (2006): Reform der Arbeitsverwaltung. Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler. (IAB-Werkstattbericht Nr. 21/4.12.2006), Nürnberg.

Benninghoven, C. (2006): GemeinwohlArbeit – Modellprojekt zur qualifizierten Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten. Der paritätische Wohlfahrtsverband. Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. Wuppertal.

Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, 17. April 2003. Berlin.

Berlit, U. (2003): Zusammenlegung von Arbeitslosen und Sozialhilfe. In: info also, Jg. 21, H. 5, S. 195-208.

Berlit, U. (2005): SGB II Lehr- und Praxiskommentar. In: Münder, J. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Baden-Baden.

Berlit, U. (2006): Kapitel 4, Abschnitt 2: Einheitliche Entscheidung. In: Münder, J. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Baden-Baden, S. 562-599.

Bertelsmann Stiftung; Bundesanstalt für Arbeit (2003): Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung; Bundesanstalt für Arbeit; Deutscher Landkreistag; Deutscher Städtetag; Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.) (2002): Handbuch Beratung und Integration. Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung; Rambøll-Management (2006): Kennzahlen-Set SGB II für Optionskommunen, Stand: 13.06.2006. Gütersloh.

Bertelsmann-Stiftung (2007): Jahresbericht 2006 für das SGB II – Benchmarking der Optionskommunen. Gütersloh.

Bieber, D.; Hielscher, V.; Ochs, P.; Schwarz, C.; Vaut, S. (2005): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.

Bieber, D.; Hielscher, V.; Ochs, P.; Schwarz, C.; Vaut, S. (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Zusammenfassung der Ergebnisse, Saarbrücken.

Blancke, S.; Schmid, J. (2000): Die Länder als Laboratorien. In: Die Mitbestimmung, Jg. 46, Nr. 9, Schwerpunktheft Arbeitmarkt, S. 58-59.

Blancke, S.; Schmid, J. (2001): Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus. Berlin.

Blanke, T.; Trümner, R. (2006): Die Bildung von Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II. Rechtsform, Personalüberleitung und Interessenvertretung. Baden-Baden.

Blien, U.; Hirschenauer, K. (2005): Welche Arbeitsagenturen sind vergleichbar? Um die Leistung einzelner Arbeitsagenturen und die regionale Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitik zu bewerten, muss man die regionalen Arbeitsmarktdisparitäten kennen und beachten, Ausgabe Nr. 18. Nürnberg.

Blien, U.; Kaufmann, K.; Rüb, F.; Werner D.; Wolf, K. (2005): Regionale Typisierung im SGB II-Bereich. Gebietsstand 31.12.2005. (IAB - Fachliche Dokumentation). Nürnberg.

Blien, U.; Kaufmann, K.; Rüb, F.; Werner D.; Wolf, K. (2006): Regionale Typisierung im SGB II-Bereich. Gebietsstand 31.03.2006. (IAB - Fachliche Dokumentation). Nürnberg.

Blien, U.; Kaufmann, K.; Rüb, F.; Werner D.; Wolf, K. (2007): Regionale Typisierung im SGB II-Bereich. Gebietsstand 01.01.2007. (IAB - Fachliche Dokumentation). Nürnberg.

Blos, K.; Schwengler, B. (2007): Regionale Einkommenseffekte der Arbeitsmarktreformen, (IAB-Kurzbericht, 04/2007). Nürnberg.

Blüggel, J. (2005): Die „einheitliche Entscheidung“ der Einigungsstelle nach § 44a SGB II – zugleich ein Beitrag zur Systemabgrenzung von SGB II und XII. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, Ausgabe 7, S. 377-384.

Bogner, A.; Menz, W. (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen, S. 33-70.

Boyer, R.; Freyssenet, M. (2003): Produktionsmodelle. Eine Typologie am Beispiel der Automobilindustrie. Berlin.

Brandes, T. (2006): Aufgaben und Verfahrensweisen der Bundesagentur für Arbeit. Vortrag im Rahmen von Panel 3: Lokale Zielbildungs- und Steuerungsprozesse: Steuerung zwischen lokalen Ansprüchen und bundesweiter Gewährleistung. Fachtagung „Steuerung im SGB II – im Spannungsfeld von Bund, Kommunen und Fachpraxis. 11.-12.12.2006, Frankfurt am Main.

Braun, D.; Giraud, O. (2003): Steuerungsinstrumente. In: Schubert, K.; Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München und Wien, S. 147-174.

Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) (2006): SGB II-Eingliederungsmittel 2007: Verteilung der geplanten Mittel auf die 439 Kreise (und 16 Länder), Bremen. http://erwerbslose.verdi.de/informationen_positionen/arbeits-markt-daten/arbeitsmarktdaten2006/data/sgb2-eingliederungsmittel-2007.pdf.

Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) (2008): SGB II-Eingliederungsmittel 2008: Verteilung der geplanten Mittel auf die 429 (bzw. 439) Kreise (und 16 Länder), Bremen. http://www.verdi.de/erwerbslose/arbeitsmarktdaten_1/data/sgb2-eingliederungsmittel-2008.pdf.

Brennecke, J. (2006): Datenlage der Optionskommunen. Vortrag auf der Fachtagung Netzwerk SGB II vom 11./12. Dezember in Frankfurt am Main. In: Verein Beschäftigungspolitik: kommunal e.V. (2006): Fachtagung Netzwerk SGB II. Steuerung im SGB II – im Spannungsfeld von Bund, Kommunen und Fachpraxis. 11./12. Dezember in Frankfurt am Main, S. 79-89.

Brennecke, J.; Brülle, H. et al. (2001): Macht Sozialhilfe abhängig? Eine Analyse zur Dauer des Sozialhilfebezugs in Wiesbaden. Beiträge zur Sozialplanung, Nr. 21, Wiesbaden (Hrsg. Landeshauptstadt Wiesbaden).

Brinkmann, C.; Passenberger, J.; Rudolph, H.; Spitznagel, E.; Stephan, G.; Thomsen, U.; Roß, H. (2005): SGB II – neue Herausforderungen an Statistik und Forschung. (IAB-Forschungsbericht, 10/2005). Nürnberg.

Brosi, W.; Krekel, E. M.; Ulrich, J. G. (Hrsg.) (2003): Sicherung der beruflichen Zukunft durch Forschung und Entwicklung. Ergebnisse einer Delphi-Befragung. Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung (BiBB), Bonn.

Brülle, H. et al. (2006): Fallmanagement in der Arbeit mit Arbeitslosen. Ein kritischer Leitfaden. Frankfurt am Main.

Buddäus, D.; Conrad, P.; Schreyögg, G. (Hrsg.) (1998): Managementforschung 8: New Public Management. Berlin, New York.

Bullinger, H.-J.; Warnecke, H.-J. (1996): Neue Organisationsformen im Unternehmen. Ein Handbuch für das moderne Management. Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004a): Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II – basierend auf dem Fachkonzept des Arbeitskreises vom 18.10.2004 (vorläufiges Grundkonzept). Manuskript anlässlich des Workshops „Fallmanagement“ an der FH des Bundes, 8. November 2004. Mannheim.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004b): „Komponenten der neuen Steuerungslogik der BA“, Projektgruppe Führung und Steuerung, Präsentation Workshop, 7./8. Mai 2004. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004c): Erläuterungen zum Arge-Mustervertrag vom 31.03.2004. Nürnberg. http://www.ramboll-management.com/plsresources/erluterungen-derbazumko-perationsvertragsenwurf.pdf, Zugriff am 24.01.2006.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004d): Mustervereinbarungen für eine Arge. http://www.sgk-online.net-/servlet/PB/show/1499602/MustervertragAG.doc, Zugriff am 20.11.2006.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004e). Flächeneinführung SGB II: Handlungsleitlinien zur Umsetzung des SGB II. Aktuelles Nr. 11. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004f): SGB II. Kompendium. Aktive Arbeitsmarkpolitik nach dem SGB II. 1. Auflage, Stand September 2004. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004g): Kundenzentrum – Detaillierung des Konzepts. Leitfaden zur Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, 21.06.2004. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2004h): Wege in Arbeit und Beruf. 8-Punkte-Plan – Angebote für junge Menschen. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2005a): Infobrief der Bundesagentur für Arbeit. Ergänzende Hinweise für den Umgang mit Datenlieferungen nach § 51b SGB II. 9. September 2005. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2005b): Handlungsempfehlung: 5/2005 vom 20.05.2005 „Überarbeitete Fassung der Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II“. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2005c): Weiterentwicklung der Organisation der Arbeitsgemeinschaften und damit verbundene Dezentralisierung der operativen Entscheidungskompetenzen und Verantwortung. Vorstand der BA. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2005d): Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 12/2005. Personalrechtliche Regelungen zu Tätigkeiten im Bereich SGB II. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2005e): SGB II – Sozialgesetzbuch Zweites Buch, Halbjahresbericht 2005. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2005f): SGB II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Halbjahresbericht 2005. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006a): Betreuungsstufen im SGB II. Implementierung von Betreuungsstufen im SGB II zur Abbildung von Integrationsfortschritten. Arbeitshilfe, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006b): Grundsicherung für Arbeitssuchende: Bestand und Bewegung von Bedarfsgemeinschaften und Hilfebedürftigen. Bericht der Statistik der BA.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006c): Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 9/2006.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006d): Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 11/2006.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006e): SGB II - Sozialgesetzbuch Zweites Buch „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Jahresbericht 2005. März 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006f): SGB II - Planungsbrief 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006g): Positionspapier zur Ausgestaltung des Arbeitgeberservice. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006h): SGB II - Sozialgesetzbuch Zweites Buch „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Jahresbericht 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006j): Arbeitshilfe – Reha für die Zusammenarbeit der Agenturen für Arbeit (AA) mit Arbeitsgemeinschaften (ARGE) und zugelassenen kommu-

nalen Trägern (zkT) bei der beruflichen Eingliederung von erwerbstätigen behinderten Hilfebedürftigen; Zentrale PP 23 – 5392/6530; Stand: Juli 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006k): Geschäftsbericht 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006l): Informationsbrief SGB II - Nr. 13, 09/2006, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2006m): SGB II - Arbeitshilfe SWL. Stand August 2006.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007a): SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende. Zahlen. Daten. Fakten. Jahresbericht 2006. (http://doku.iab.de/externe/2007/k070416p03.pdf).

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007b): SGB II - Planungsbrief 2007. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007c): SGB II - 2. BMAS Bericht 2007. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007d): SGB II - Monitoring vom 15.04.2007. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007e): SGBII - Sozialgesetzbuch Zweites Buch „Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Jahresbericht 2006. Vorabversion – Stand: Februar 2007. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007f): E-Mail-Info POE/CF/SGB II vom 23.07.2007.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2008a): Personalhaushalt der BA für das Haushaltsjahr 2008, hier: Bewirtschaftung der Mittel für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, BA-Information vom 28.02.2008.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2008b): Interne Revision - Revision SGB II: Bericht gemäß § 49 SGB II. Reha-Bereich - Überregionale Revision. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2008c): SGB II - Planungsbrief 2008, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2008d): E-Mail-Info POE vom 26.02.2008 / Geschäftsanweisung 9/2008.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2008e): SGB II - Arbeitshilfe SWL. Stand März 2008.

Bundesagentur für Arbeit (BA): Arbeitsstatistik, verschiedene Jahrgänge.

Bundesagentur für Arbeit (BA); Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (2005): Das SGB II und seine Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe. Empfehlungen für die kommunale Ebene der Kinder- und Jugendhilfe und für die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn).

Bundesagentur für Arbeit (BA); Zentralbereich SGB II (2006): SGB II-flankierende Arbeitsmarktprogramme der Länder 2005/2006. Stand Mai 2006.

Bundesanstalt für Arbeit; Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.) (2002): Empfehlungen zur Einrichtung gemeinsamer Anlaufstellen von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe. Nürnberg, Köln.

Bundesländer (2007): Stellungnahme zum Rollenpapier des BMAS, Manuskript.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2005a): Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II. Grundkonzeption und Verfahren. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2005b): Eingliederungsmittel-Verordnung 2006, 21.12.2005. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2006a): Bundesrepublik Deutschland. Strukturfondsperiode 2000 – 2006 „Einheitliches Programmplanungsdokument zur Ent-

wicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen". Jahresbericht 2005 für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland. Stand: 30.08.2006.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2006b): Eingliederungsmittel-Verordnung 2007, 15.12.2006. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2007a): Bericht der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt", 26. April 2007. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2007b): Die Arbeitsgemeinschaften und ihre Träger im SGB II (Rollenpapier). Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2007c): Brief des Bundesministers Franz Müntefering an die Fraktionen der Regierungskoalition vom 13.04.2007. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2007d): Briefentwurf des Bundesministers Franz Müntefering an die Mitglieder der Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt vom 26.04.2007. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2007e): Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Instrumente zur Sicherung von Beschäftigung und zur betrieblichen Prävention. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2007f): Aufgaben- und Prüfkonzept der Prüfgruppe SGB II, 04.06.2007. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2007g): Eingliederungsmittel-Verordnung 2008, 28.12.2007. Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2006): Berufsbildungsbericht 2006.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2006): Förderrichtlinien für das Programm „Kompetenzagenturen" gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds. Veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 157 vom 22. August 2006, S. 5813–5815.

Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2007): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Thema: Zugelassene kommunale Träger nach § 6a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch; Prüfbefugnisse des Bundes und Stand der Prüftätigkeit, Vorlage Nr. 127/07, 31.10.2007. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2004a): Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz. 3. Zwischenbericht. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2004b): Eingliederungsmittel-Verordnung 2005, 20.12.2005. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2005a): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). Umsetzung der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002 (BT-Drs. 15/98). Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) (2005b): Vorrang für die Anständigen – Gegen Missbrauch, „Abzocke" und Selbstbedienung im Sozialstaat. Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA); Bundesagentur für Arbeit (BA); Deutscher Städte- und Gemeindebund; Deutscher Städtetag (2005): Rahmenvereinbarung

zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II vom 01.08.2005 in Berlin.

Bundesnetzwerk der Arbeitsgemeinschaften nach SGB II (ARGEn) (2007): Die Arbeitsgemeinschaft – ein Sanierungsfall? Stellungnahme des Bundesnetzwerks der Arbeitsgemeinschaften nach SGB II (ARGEn) zur neuen Steuerungsphilosophie des Bundes im SGB II („Rollenpapier"), Barnim, Düsseldorf, Kreis Schaumburg, Offenbach am Main.

Bundesrechnungshof (BRH) (2006a): Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Bonn.

Bundesrechnungshof (BRH) (2006b): Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn.

Bundesrechnungshof (BRH) (2007a): Bericht nach § 99 BHO über die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizungen nach § 22 Abs. 1 des zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundesrechnungshof, Bonn, Dezember 2007.

Bundesrechnungshof (BRH) (2007b): Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn.

Bundessagentur für Arbeit (2006i): Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 12/2006, lfd. Nr. 6, Berufliche Rehabilitation – Vereinbarungen zur Durchführung der Leistungsverpflichtung des Trägers der Grundsicherung. Nürnberg.

Bundestag (2007): Ausschussdrucksache 16(11)598 vom 15.03.2007: Unterrichtung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Zugelassene kommunale Trägerschaft bei der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 6a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, hier: Bestreiten von Prüfergebnissen des Bundes durch das Land Niedersachsen. Berlin.

Bundestags-Drucksache 14/6944 vom 24.09.2001: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz). Berlin.

Bundestags-Drucksache 15/1516 vom 05.09.2003: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.

Bundestags-Drucksache 16/1469 vom 14.05.2006: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Birgitt Bender, Matthias Berninger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Anhaltende Schwierigkeiten mit der Software A2LL der Bundesagentur für Arbeit. Berlin.

Bundestags-Drucksache 16/4935 vom 03.04.2007: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Kunert, Kornelia Möller, Dr. Gesine Lötzsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Beschäftigungsverhältnisse in den Arbeitsgemeinschaften der Agenturen für Arbeit und der Kommunen. Berlin.

Bundestags-Drucksache 16/4938 vom 03.04.2007: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Kunert, Dr. Gesine Lötzsch und der Fraktion DIE LINKE: Unzulänglichkeiten bei der Software A2LL der Bundesagentur für Arbeit. Berlin.

Bundestags-Drucksache 16/505 vom 01.02.2006: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.

Bundestags-Drucksache 16/5837 vom 27.06.2007: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Betreuungsschlüssel in den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen.

Christe, G. (2005): Qualifizierung und Bildung. Vortrag auf der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum „Arbeitsmarktpolitik im Argen? Optionen der Steuerung von Hartz IV“ vom 24. bis 26. Oktober 2005. Loccum.

Christe, G. (2006a): Jugendberufshilfe und SGB II. Einige Überlegungen zur Umsetzungspraxis vor dem Hintergrund der Situation von Jugendlichen. Vortrag auf der Jugendkonferenz des Landkreises Cuxhaven. April 2006. Cuxhaven.

Christe, G. (2006b): Wie wirken sich die Arbeitsmarktreformen auf die fachliche und organisatorische Ausgestaltung der Jugendsozialarbeit und Jugendberufshilfe aus? Vortrag auf der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum „Chance oder Risiko? Konsequenzen der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen für die berufliche Integration junger Menschen“ vom 15. bis 17. Mai 2006. Loccum.

Christe, G.; Wende, L. (2007): Kontinuität, Umbruch oder Crash? Ergebnisse des Forschungsprojekts „Jugendsozialarbeit im Wandel“. In: Jugend Beruf Gesellschaft, Jg. 58, H. 2, S. 131-139.

Cramer, R.; Gilberg, R.; Hess, D.; Schröder, H. (2002): Suchintensität und Einstellungen Arbeitsloser. Ergebnisse einer Befragung zur Struktur der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres 2000. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Nr. 261, Nürnberg.

Czommer, L.; Knuth, M.; Schweer, O. (2006). Ein Jahr Arbeitsgemeinschaft aufgrund von Hartz IV: das Beispiel ARGE Ost. Abschlussbericht im Auftrag der Hans-Böckler-Siftung. Gelsenkirchen.

Dahme, H.-J.; Wohlfahrt, N. (2005): Aktivierender Staat. Ein neues sozialpolitisches Leitbild und seine Konsequenzen für die soziale Arbeit. In: neue praxis, Jg. 32, H. 1, S. 10-32.

Deeke, A. (2006): Berufsbezogene Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm. (IAB-Forschungsbericht, 21/2006). Nürnberg.

Deutsche Bank Research (2006): Zwei Köche verderben den Brei. Für eine Neuorganisation von Hartz IV. In: Aktuelle Themen, Nr. 362.

Deutscher Landkreistag (2006a): Finanzkompromiss zu Hartz IV ermöglicht, dass es keine Verliererkommunen gibt. Pressemitteilung vom 3.11.2006. Berlin.

Deutscher Landkreistag (2006b): Rundschreiben 189/2006. Berlin.

Deutscher Landkreistag (2007): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung. Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 50, Berlin.

Deutscher Städtetag (2003): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2002. http://doku.iab.de/externe/2004/k040105f11.pdf.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004): Qualitätsstandards für das Fallmanagement. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV), Jg. 84, H. 5, S. 149-153.

Dingeldey, I. (2005): Wandel von Governance im Sozialstaat. Zur Implementation aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien. Universität Bremen, TranState Working Papers Nr. 12. Bremen.

Dingeldey, I. (2007): Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies, European Journal of Political Research 46 (6), S. 823-851.

Dornette, J.; Rauch, A. (Hrsg.) (2007): Berufliche Rehabilitation im Kontext des SGB II. (IAB-Bibliothek, 309), Nürnberg.

Dostal, W.; Parmentier, K.; Schober, K. (Hrsg.) (1998): Mangelnde Schulleistungen oder überzogene Anforderungen? Zur Problematik unbesetzter/unbesetzbarer Ausbildungsplätze. Dokumentation eines Workshops in der Bundesanstalt für Arbeit am 16. Oktober 1997 in Nürnberg. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Nr. 216, Nürnberg.

Eberts, R. (1999): The Use of Profiling in the United States for Early Identification and Referral of Less Employable Unemployment Insurance Recipients. In: Gazier, B. (Hrsg.): Employability: Concepts and Policies. Employment Observatory Research Network, Report 1998. Berlin und Brüssel, S. 121-146.

Eberts, R.; O'Leary, C. (1997): Früherkennung („Profiling") von Langzeitarbeitslosen und ihre Überweisung in Arbeitsmarktmaßnahmen: Erfahrungen und Lehren aus mehreren Ländern. In: inforMISEP Maßnahmen, Nr. 60, S. 34-43.

Eberwein, W.; Tholen, J. (1987): Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozess. Frankfurt am Main.

Eckert, D. (2006): Berufliche und soziale Integration durch Hartz IV nach den Erfahrungen der Arbeiterwohlfahrt. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 55, H. 8, S. 195-201.

Ehrenthal, B.; Eberhard, V. et al. (2005): Ausbildungsreife – auch unter den Fachleuten ein heißes Eisen. Ergebnisse des BIBB-Expertenmonitors. Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

Eicher, W.; Spellbrink, W. (Hrsg.) (2005): SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar. Leinen.

Empter, S.; Frick, F. (2000) (Hrsg.): Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen. Gütersloh.

Engelbrech, G.; Ebner, C. (2006): Lehrstellenmangel. Alternativen müssen Lücken schließen. (IAB-Kurzbericht, 28/2006), Nürnberg.

Fitzenberger, B.; Hujer R. (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 3, Issue 2, S. 139-158.

Fitzenberger, B.; Speckesser, S. (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), Jg. 33, H. 3, S. 357-370.

Fitzenberger, B.; Speckesser, S. (2005): Employment Effects of the Provision of Specific Professional Skills and Techniques in Germany. (ZEW Discussion Paper No. 05-77), Mannheim.

Fuchs, L.; Troost, J. (2003): Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2002. Deutscher Städtetag. Köln.

Gaul, B.; Otto, B. (2003): Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Änderungen durch den Vermittlungsausschuss. In: Der Betrieb, Jg. 56, H. 2, S. 94-95.

Gerntke, A.; Klute, J.; Troost, A.; Trube, A. (Hrsg.) (2002): Hart(z) am Rande der Seriosität? Die Hartz-Kommission als neues Modell der Politikberatung und -gestaltung? Kommentare und Kritiken. Münster.

Gerster, F. (2003): Eröffnung der Fachtagung. In: Fachtagung Job Center – die lokalen Zentren für Integration in Beschäftigung. 7. März 2003, Tagungsdokumentation, S. 11-15. Berlin.

Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (gsub) (Hrsg.) (2003): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge aus Theorie und Praxis. Berlin.

Gesetzentwurf der Bundesregierung (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. 25.07.2003. Berlin.

Gilberg, R.; Hess, D.; Schröder H. (1999): Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen. Chancen und Risiken im Erwerbsverlauf. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), Jg. 32, H. 3, S. 281-299.

Gilberg, R.; Hess, D.; Schröder H. (2001): Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), Jg. 34, H. 4, S. 376-401.

Goltz, M; Christe, G.; Bohlen, E. (2008): Chancen für Jugendliche ohne Berufsausbildung. Problemanalyse – Beschäftigungsfelder – Förderstrategien. Freiburg.

Graf, T.; Rudolph, H. (2006): Bedarfsgemeinschaften im SGB II 2005. Beachtliche Dynamik bei steigenden Empfängerzahlen. (IAB-Kurzbericht, 23/2006), Nürnberg.

Greifenstein, R.; Kißler, L.; Wiechmann, E. (2005): Kooperations- und Optionsmodell bei Hartz IV: Bestandsaufnahme der Folgen für die Beschäftigten und der neuen personalvertretungspolitischen Herausforderungen. Zwei kommunale Fallstudien im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Meschede, Marburg, Fröndenberg.

Groell, R. (1997): Dekonzentration. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit. Frankfurt am Main.

Hackenberg, H. (2003): Job Center-Modell: Berichterstattung/Zielvision 2003+, Trägermodelle, Modulkonzepte 2003. In: Fachtagung Job Center – die lokalen Zentren für Integration in Beschäftigung, 7. März 2003, Tagungsdokumentation. Berlin, S. 19-37.

Häder, M. (2002): Delphi-Befragungen. Ein Arbeitsbuch. Wiesbaden.

Häder, M.; Häder, S. (Hrsg.) (2000): Die Delphi-Technik in den Sozialwissenschaften. Methodische Forschung und innovative Anwendung. Wiesbaden.

Handler, J.; Hasenfeld, Y. (2007): Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality. Cambridge (USA).

Harks, T. (2003): Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Rechtliche Vorgaben und Grenzen. Stuttgart.

Hase, F. (2007): Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit der Belastung der Bundesagentur mit dem Aussteuerungsbetrag nach § 46 Abs. 4 SGB II, erstattet im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Juni 2007.

Hase, F. (2008): Der neue „Eingliederungsbetrag". Rechtlich umstrittene Beteiligung der BA an der Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. In: Soziale Sicherheit, Jg. 57, H. 1, S. 25-29.

Hasenfeld, Y. (1983): Human Service Organizations. Englewood Cliffs.

Hasenfeld, Y. (2005): Worker-Client Relations: Social Policy in Practice. Paper prepared for the Workshop on "New Directions for Research on Social Policy and Organizational Practices", 11.-12. Juli 2005, Ann Arbor: University of Michigan, MI, unveröffentlichtes Manuskript.

Haupt, H.-G.; Kocka, J. (1996): Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Geschichte und Vergleich – Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung. Frankfurt am Main, New York, S. 3-45.

Heid, H. (1998): Berufliche Bildung im Spannungsfeld zwischen betrieblichen Anforderungen und individuellen Ansprüchen. Zur Bestimmung des Referenzsystems beruflicher Bildung. In: Euler, D. (Hrsg.): Berufliches Lernen im Wandel – Konsequenzen für die Lernorte? Dokumentation des 3. Forums Berufsbildungsforschung 1997 an der Universität Erlangen-Nürnberg. Nürnberg: IAB, S. 33-54.

Heinemann, S.; Gartner, H.; Jozwiak, E. (2006): Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose. Erste Befunde zu Eingliederungsleistungen des SGB III im Rechtskreis SGB II. (IAB-Forschungsbericht, 03/2006), Nürnberg.

Henneke, H.-G. (2005): Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen Hartz IV-Regelung. In: Der Landkreis, Jg. 75, H. 1, S. 3-5.

Henneke, H.-G. (2006): Bundesrechtlich geregelte Mitwirkungsbefugnisse der kommunalen Spitzenverbände de lege lata und de lege ferenda. In: Der Landkreis, Jg. 76, H. 1, S. 34-42.

Hess, D.; Gilberg, R.; Schröder, H. (1998): Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems. Abschlussbericht. Bonn.

Hess, D.; Schröder, H.; Smid, M.; Cramer, R. (2003): Evaluation zum Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT). Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Bonn.

Hess, D.; Schröder, H.; Smid, M.; Reis, C. (2004): MoZArT – neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. BMWA Dokumentation Nr. 541. Berlin.

Hesse, J. (2005): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II, Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Schrift des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin.

Hesse, J.; Keller, M. (2006): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und ersten flächendeckenden Erhebung. (Hrsg. Deutscher Landkreistag). Berlin.

Hock, B. (2002): Nutzung von Sozialhilfe- und Arbeitsamtsdaten zur Bilanzierung der Nachhaltigkeit der Leistungen der „Hilfe zur Arbeit". Vortrag anlässlich des Workshops „Beiträge dynamischer Armuts- und Sozialhilfeforschung zur Steuerung und Wirkungsanalyse der Hilfe zum Lebensunterhalt". 20.11.2002, Wiesbaden.

Hohendanner, C. (2007): Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben? (IAB Discussion Paper, 08/2007), Nürnberg.

Hohmeyer, K.; Schöll, C.; Wolff, J. (2006): Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt. (IAB-Forschungsbericht, 22/2006), Nürnberg.

Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) (2004): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Bericht 2004. Bonn.

Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Bericht 2005. Bonn.

Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Bericht 2006. Bonn.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (2006): IAW-SGB II-Organisations-erhebung. Welle 2006.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger" und „Arbeitsgemeinschaft" – Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching". Jahresbericht 2006 im Auftrag des BMAS, Juli 2006.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (2007): IAW-SGB II-Organisations-erhebung. Welle 2007.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW); Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2006): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching". (Jahresbericht) Tübingen.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2006): Regionale Typisierung im SGB II-Bereich – Fachliche Dokumentation.

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) (2006): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger" und „Arbeitsgemeinschaften". Dienstleistungsauftrag: Administrative Unterstützung und wissenschaftliche Beratung. Gesamtbericht. Saarbrücken.

Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso); Ochs, P. (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2: Umbau der BA. Evaluationsbericht 2005. Saarbrücken.

Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso); Ochs, P. (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2: Umbau der BA. Bericht 2006. Saarbrücken.

Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (ISR); Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas); Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“, Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse, Zwischenbericht Mai 2007.

Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA); Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW); Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bonn, Berlin.

Jakob, J.; Kolb, I. (2007): Mehr Beschäftigung für Ältere? Die „Initiative 50plus“ der Bundesregierung: Nur ein Tropfen auf den heißen Stein. In: Soziale Sicherheit, Jg. 56, H. 4; S. 125-130.

Jann, W.; Schmid, G. (2004b): Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz. In: dies. (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin, S. 7-18.

Jann, W.; Schmid, G. (Hrsg.) (2004a): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin.

Jobcenter Stuttgart 2007: Stellungnahme des JobCenters Stuttgart zum Rollenpapier des BMAS vom 12. Januar 2007, Stuttgart.

Kaltenborn, B. (2006): Hartz IV: Zentrale Steuerung und lokale Autonomie. In: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Jg. 2, Nr. 9, Berlin.

Kaltenborn, B.; Knerr, P.; Reissert, B. (2005): Konzeption einer Evaluierung von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nach § 6c SGB II. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Nr. 28, Berlin.

Kaltenborn, B.; Knerr, P.; Schiwarov, J. (2006a): Hartz IV: Leistungen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen. In: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft, Jg. 2, Nr. 8, Berlin.

Kaltenborn, B.; Knerr, P.; Schiwarov, J. (2006b): Hartz: Arbeitsmarktreformen auf dem Prüfstand. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 55, H. 5, S.117-124.

Kaps, P. (2006): Arbeitsmarktintegration oder Haushaltskonsolidierung? Interessen, Zielkonflikte und Ergebnisse kommunaler Beschäftigungspolitik, Wiesbaden.

Keil, R. (2006): Rolle der Bundesländer als Rechtsaufsicht und als Akteure in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Vortrag auf der Fachtagung Netzwerk SGB II vom 11./12. Dezember in Frankfurt/Main. In: Verein Beschäftigungspolitik: kommunal e.V.: Fachtagung Netzwerk SGB II. Steuerung im SGB II – im Spannungsfeld von Bund, Kommunen und Fachpraxis. 11./12. Dezember in Frankfurt am Main, S. 28-33.

Kelle, U. (1999): Vom Einzelfall zum Typus, Opladen.

Kettner, A.; Rebien, M. (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, (IAB-Forschungsbericht, 02/2007), Nürnberg.

Kieser, A. (2006): Der situative Ansatz. In: Kieser, A.; Ebers, M. (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart, S. 215-245.

Kieser, A. (Hrsg.) (1999): Organisationstheorien. Stuttgart.

Kieserling, A. (2004): Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung. Beiträge zur Soziologie soziologischen Wissens. Frankfurt am Main.

Kißler, L. (2003): Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Genese und Struktur eines neuen Politikfeldes. Zur Einleitung. In: Kißler, L.; Wiechmann, E. (Hrsg.): Die Zukunft der Arbeit in den Städten. Kommunale Bündnisse für Arbeit aus Akteurs- und Forschungssicht. Baden-Baden, S. 9-20.

Kißler, L.; Greifenstein, R. (2004): Hartz-Reform und Gesetz zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 93, November 2004, Düsseldorf.

Klee, G.; Kleimann, R.; Rosemann, M.; Strotmann, H. (2006): War die Ausgangslage für zugelassene kommunale Träger und Arbeitsgemeinschaften unterschiedlich? Eine vergleichende Analyse von wirtschaftlichem Kontext und Arbeitsmarkt vor Einführung des SGB II. Tübingen.

Klems, W. (2006): Mit welchen Daten wird gesteuert? Vortrag im Rahmen des Panels 3: Lokale Zielbildungs- und Steuerungsprozesse: Steuerung zwischen lokalen Ansprüchen und bundesweiter Gewährleistung. Fachtagung „Steuerung im SGB II – im Spannungsfeld von Bund, Kommunen und Fachpraxis". 11.-12.12.2006, Frankfurt am Main.

Knuth, M.; Finn, D. (2004): Hartz oder Harrods? Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich. IAT-Report. Gelsenkirchen.

Koch, S.; Walwei, U. (2005): Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 16, S. 10-17.

Kolbe, C.; Reis, C. (2008): Die praktische Umsetzung des Fallmanagements nach dem SGB II. Eine empirische Studie. Frankfurt am Main.

Kommission: „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (2002). Vorschlag der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesagentur für Arbeit, Berlin, S. 45ff.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2006): Ermittlung des Verwaltungsaufwandes „Kosten der Unterkunft (KdU)". Ergebnisse aus der Begleitung von zwei örtlichen Prozessen. Bericht 13/2006.

Konle-Seidl, R.; Eichhorst, W.; Grienberger-Zingerle, M. (2007): Activation Policies in Germany From Status Protection to Basic Income Support, (IAB Discussion Paper, 06/2007), Nürnberg.

Korn, J. (2006a): Datenlage der Arbeitsgemeinschaften. Vortrag auf der Fachtagung Netzwerk SGB II vom 11./12. Dezember in Frankfurt am Main. In: Verein Beschäftigungspolitik: kommunal e.V.: Fachtagung Netzwerk SGB II. Steuerung im SGB II – im Spannungsfeld von Bund, Kommunen und Fachpraxis. 11./12. Dezember in Frankfurt am Main, S. 57-67.

Korn, J. (2006b): Datenlage der zugelassenen kommunalen Träger. Vortrag auf der Fachtagung Netzwerk SGB II vom 11./12. Dezember in Frankfurt am Main. In: Verein Beschäftigungspolitik: kommunal e.V.: Fachtagung Netzwerk SGB II. Steuerung im SGB II – im Spannungsfeld von Bund, Kommunen und Fachpraxis. 11./12. Dezember in Frankfurt am Main, S. 73-78.

Korn, J. (2006c) : Datenlage der zugelassenen kommunalen Träger. Vortrag im Rahmen des Panels 3: Lokale Zielbildungs- und Steuerungsprozesse: Steuerung zwischen lokalen Ansprüchen und bundesweiter Gewährleistung. Fachtagung „Steuerung im SGB II – im

Spannungsfeld von Bund, Kommunen und Fachpraxis. 11.-12.12.2006, Frankfurt am Main.

Korteweg, A. C. (2005): Between Punishment and Well-Being: The Role of Ideas in the Work of Welfare in the United States und the Netherlands. Paper prepared for the Annual Conference of the ISA's Research Committee 19 on Poverty, Social Welfare, and Social Policy, 8.-10. September 2005, Chicago: Northwestern University, IL, unveröffentlichtes Manuskript.

Kremer, M. (2006): Allen Jugendlichen innerhalb von drei Jahren nach der Schule einen Ausbildungsabschluss ermöglichen! In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Jg. 35, H. 3, S. 3-4.

Kröger, M. (2003): Versicherungsinduzierte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Theoretische Begründung, empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen. Schriftenreihe Volkswirtschaftliche Forschungsergebnisse, Bd. 95. Hamburg.

Kuckartz, U. (1999): Computergestützte Analyse qualitativer Daten, Opladen.

Kühl, S.; Strodtholz, P. (2002): Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg.

Kunkel, P.-C. (2006a): Sozialgesetzbuch VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden.

Kunkel, P.-C. (2006b): Schnittstellen zwischen Jugendhilfe (SGB VIII), Grundsicherung (SGB II) und Arbeitsförderung (SGB III). In: Zeitschrift für Sozialhilfe/Sozialgesetzbuch (ZFSH/SGB), H. 2, S. 76-85.

Kunkel, P.-C. (2007): Junge Menschen im „Bermudadreieck" von SGB VIII, SGB III und SGB II. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV), Jg. 87, H. 10, S. 397-404.

Lampert, H.; Althammer, J. (2001): Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin.

Lassmann, S. (2006): Überblick über die Berufsschulsozialarbeit in den Bundesländern. Bonn.

Leitner, A.; Wroblewski, A. (2002): Zwischen Wissenschaftlichkeitsstandards und Effizienzansprüchen. Experteninterviews in der Praxis der Arbeitsmarktevaluation. In: Bogner A.; Littig B.; Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen, S. 241-256.

Linstone, H. A.; Turoff, M. (Hrsg.) (1975): The Delphi Method. Techniques and Applications. Addison-Wesley, London.

Loveridge, D. (2001): Who is an expert? Ideas in Progress, No. 22. Manchester: PREST, The University of Manchester.

Ludwig-Mayerhofer, W.; Behrend, O.; Sondermann, A. (2006): Arbeitsvermittler und ihre „Kunden" – Der Beginn einer wunderbaren Freundschaft?, Siegen: Universität, vv. Ms. (http://www.fb1.uni-siegen.de/soziologie/forschung/arbeitsagenturen.html)

Ludwig-Mayerhofer, W.; Behrend, O.; Sondermann, A. (2008): Disziplinieren und Motivieren: Zur Praxis der neuen Arbeitsmarktpolitik. In: Evers, A.; Heinze, R. G. (Hrsg.): Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden, S. 276-300.

Ludwig-Mayerhofer, W.; Sondermann, A.; Behrend, O. (2007): „…Jedes starre Konzept ist schlecht und pass net' in diese Welt" – Nutzen und Nachteil der Standardisierung der Be-

ratungs- und Vermittlungstätigkeit in der Arbeitsvermittlung. In: PROKLA, Jg. 37, H. 148, S. 369-381.

Luhmann, N. (2000): Organisation und Entscheidung. Wiesbaden.

Malik, C. (2007): Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach der „Hartz-Gesetzgebung". Diplomarbeit. Freie Universität Berlin.

Malik, C. (2008): Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach den „Hartz-Reformen". (WZB Discussion Paper SP I 2008-103), Berlin.

Marston, G.; Larsen, J. E.; McDonald, C. (2005): The Active Subjects of Welfare Reform: a Street-Level Comparison of Employment Services in Australia and Denmark. In: Social Work & Society, Jg. 3, H. 2, S. 141-157.

Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme: Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. Baden-Baden.

Mayntz, R. (2004a): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Systemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 65-76.

Mayntz, R. (2004b): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1.

Mayring, P. (2007): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim, Basel.

Merten, J. O. (2005): § 37b SGB III: Unwissenheit schützt vor Leistungskürzung nicht? In: Die Sozialgerichtsbarkeit, Ausgabe 6, S. 321-325.

Meuser, M.; Nagel, U. (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: Garz, D.; Kraimer, K. (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen, S. 441-471.

Meyer, A.; Blümelhuber, C.; Pfeiffer, M. (2000): Der Kunde als Co-Produzent und Co-Designer – oder: die Bedeutung der Kundenintegration für die Qualitätspolitik von Dienstleistungsanbietern. In: Bruhn, M.; Strauss, B. (Hrsg.): Dienstleistungsqualität: Konzepte – Methoden – Erfahrungen. Wiesbaden, S. 49-70.

Mezger, E.; West, K.-W. (Hrsg.) (2000): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln. Marburg.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (MWA) (2003a): initiativ in NRW. JobCenter. Organisation und Methodik. Düsseldorf.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (MWA) (2003b): initiativ in NRW – Case Management. Theorie und Praxis. Düsseldorf.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (MWA) (2005): Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf.

Mosley, H. (1997): Summary of the Discussion. In: G. Schmid, P. Auer, H. Mosley, K. Schömann (Hrsg.): Progress in Evaluation Research: Documentation of Two Transfer-Workshops on the „International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation". (WZB Discussion paper FS I 97-203), Berlin, S. 82-85.

Mosley, H. (2003): „Flexibility and Accountability in Labour Market Policy". In: Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy. Paris, S. 131-156.

Mosley, H.; Schütz, H.; Schmid, G. (unter Mitarbeit von K.-U. Müller) (2003): Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis. Berlin.

Mosley, H.; Schütz, H; Breyer, N (2001): Operational Objectives and Performance Indicators in European Public Employment Services. Report Prepared for the European Commission, Directorate General for Employment and Social Affairs, (WZB Discussion Paper FS 1 01-203), Berlin.

Müller, K. (Hrsg.) (2001): Arbeitsmarktrisiken und berufliche Chancen Jugendlicher in ländlichen Räumen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Nr. 249, Nürnberg.

Müller, K.-U.; Oschmiansky, F. (2005): Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten. In: Schütz, H.; Mosley, H. (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin, S. 95-134.

Müller, W. (2004a): Eigeninitiativen Arbeitsloser – Notwendigkeit, Voraussetzungen und Grenzen. In: Arbeit und Beruf, Jg. 55, H. 1, S. 4-7.

Müller, W. (2004b): Die stellenorientierte Beratung der Arbeitgeber im vermittlerischen Außendienst – zentraler Bestandteil eines auf den vermittlerischen Erfolg ausgerichteten Geschäftsservice für den Kunden Arbeitgeber. In: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv), Nr. 7, S. 1-14.

Münder, J. (Hrsg.) (2005): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden.

Münder, J. (Hrsg.) (2006): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden.

Naschold, F. (1993): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin.

Naschold, F. (1995): Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa. Berlin.

Naschold, F.; Bogumil, J. (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. Opladen.

Naschold, F.; Budäus, D.; Jann, W.; Mezger, E.; Oppen, M.; Picot, A.; Reichard, C.; Schanze, E.; Simon, N. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin.

Neumann, V. (2005): Was kennzeichnet das Leistungserbringungsrecht der Sozialhilfe? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 36, H. 3, S. 4-9.

Neumann, V., Nielandt, D.; Albrecht, P. (2004): Erbringung von Sozialleistungen nach Vergaberecht? Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland (www.diakonie.de/downloads/Gutachten-Vergaberecht-040426.pdf, 15.12.2006).

Niewald, S. (2005): LPK-SGB II § 16. In: Münder, J. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden, S. 193-225.

Nivorozhkin, A.; Gordo, L. R.; Schöll C.; Wolff, J. (2006): Arbeitssuche von Migranten. Deutschkenntnisse beeinflussen Suchintensität und Suchwege. IAB Kurzbericht 25/18.12.2006, Nürnberg.

Ochs, P. (2005): Die Arbeitsverwaltung im Wandel – Agenturmodelle beim Übergang in die neue BA-Welt. In: Schütz, H.; Mosley, H. (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand –

Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 24. Berlin, S. 179-219.

Ochs, P.; Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso) (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluationen der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Evaluationsbericht 2006. Saarbrücken.

Ochs, P.; Schütz, H. (2004): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen: Systemanforderungen, Kundenbedürfnisse und Arbeitsinteressen im „Kundenzentrum der Zukunft" der BA. Expertise für die Hans-Böckler-Stiftung. Berlin.

Ombudsrat (Schlussbericht 2006): Grundsicherung für Arbeitsuchende. Berlin.

Ortmann, G.; Sydow, J. (Hrsg.) (2001): Strategie und Strukturation. Strategisches Management von Unternehmen, Netzwerken und Konzernen. Wiesbaden.

Oschmiansky, F.; Müller, K.-U. (2005): Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten. In: Mosley H.; Schütz, H.; Schmid, G.; Müller, K.-U.; Hilbert, C.; Oschmiansky, F.: Performanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen. Endbericht für die Hans-Böckler-Stiftung. Berlin, S. 91-154.

Otto, H.-U.; Thiersch, H. (Hrsg.) (1998): Experimentierende Evaluation. Ansätze zur Entwicklung lernender Organisationen. Weinheim, München.

Popp, S.; Schels B.; Wenzel, U. (2006): Junge Erwachsene im Rechtskreis SGB II. Viele können noch gar nicht aktiviert werden. (IAB-Kurzbericht, 26/2006), Nürnberg.

Promberger, M. (2005): Leiharbeit 2004: Hohe Erwartungen, in der Praxis kaum realisiert, Kurzdarstellung ausgewählter Ergebnisse des Projekts „Leiharbeit im Betrieb: Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform". IAB. Nürnberg.

Prümen, D. (2006): Die betriebliche Interessenvertretung bei den Arbeitsgemeinschaften. Bisher ungelöste Probleme. In: Der Personalrat, H. 10, S. 404ff.

Rambøll Management; con_sens (2008): Die 69 Optionskommunen der Bundesrepublik Deutschland. Benchmarking der 69 Optionskommunen. Berlin, Hamburg.

Rechnungshof von Berlin (2007): Jahresbericht 2007, S. 89-96.

Reis, C. (2003): Personenbezogene Dienstleistungen als Element der Sozialhilfe. In: Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (gsub) (Hrsg.): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge aus Theorie und Praxis. Berlin, S. 14-21.

Reis, C. (unter Mitarbeit von H. Brülle, L. Wende, M. Eicker-Bix, S. Mäder und S. Schmidt) (2005): Leistungsprozesse im SGB II. Anregungen zur organisatorischen Ausgestaltung von Arbeitsgemeinschaften und „Optionskommunen". Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Pilotprojekt „Arbeitsgemeinschaften" und Modellprojekt „JobCenter in Kreisen" Teil A. Fachhochschule Frankfurt am Main.

Reis, C.; Kolbe C,; Reinmüller, Ron (2007): Fallmanagement im SGB II – Steuerungs- und Strukturprobleme am Beispiel von drei ARGEn und einer Optionskommune. Endbericht des Projektes „Fallmanagement unter Hartz IV", Institut für Stadt und Regionalentwicklung Fachhochschule Frankfurt am Main.

Reissert, B. (1994): Beitrags- oder Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik? Rückblick und Ausblick auf eine Debatte. In: Heinelt, H.; Bosch G.; Reissert, B. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung. Berlin, S. 43-57.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI); Institut für sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA); Ronning, G. (2005a): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000-2006 EPPD Ziel 3 und OP des Bundes Ziel 1. Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Dritter Zwischenbericht. Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI); Institut für sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA); Ronning, G. (2005b): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000-2006 EPPD Ziel 3. Aktualisierung der Halbzeitbewertung. Endbericht. Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Rixen, S. (2005): Vergaberecht im SGB II – nach Ermessen? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 36, H. 3, S. 106-125.

Rolfs, W. (2005). In: Gagel, A.: SGB III. Arbeitsförderung (Loseblattsammlung), § 340.

Rossi, P.; Howard, H.; Freeman, F.; Hofmann, G. (1988): Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart.

Rudolph, H. (2003a): „Profiling und Case Management im Kontext von Aktivierungsstrategien“. Diagnose und Fallsteuerung, Coaching, Vermittlung. Beitrag zur Tagung des Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Europa: Wo steht Deutschland? 9./10.10.2003. Berlin.

Rudolph, H. (2003b): Profiling: Über Chancen und Schwächen. In: gsub Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung mbH (Hrsg.): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge zur Theorie und Praxis. Berlin, S. 14-21.

Rudolph, H. (2004): Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II. (IAB-Kurzbericht, 11/2004), Nürnberg.

Rudolph, H.; Blos, K. (2005): Schätzung der Auswirkungen des Hartz IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher. IAB Forschungsbericht Nr. 14. Nürnberg.

Rudolph, H.; Konle-Seidl, R. (2005): Profiling for Better Services. Report on the European Profiling-Seminar. Nürnberg, 12.-14. Januar 2005, supported by EU Commission. IAB. Nürnberg.

Rudolph, H.; Müntnich, M. (2001): „Profiling“ zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse aus dem Modellprojekt. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), Jg. 34, H. 4, S. 530-553.

Scharpf, F.-W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 32, H. 4, S. 621-634.

Scharpf, F.-W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

Schiel, S.; Cramer, R.; Gilberg, R.; Hess, D.; Schröder, H. (2005): Das arbeitsmarktpolitische Programme FAIR. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. (IAB-Forschungsbericht, 19/2005), Nürnberg.

Schiel, S.; Cramer, R.; Gilberg, R.; Hess, D.; Schröder, H. (2006): Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR. Stand der Begleitforschung zum Ende der Programmlaufzeit. (IAB-Forschungsbericht 07/2006), Nürnberg.

Schiel, S.; Schröder H. (2003): Die Durchführung des Experten-Delphi zur Erhebung von Forschungs- und Entwicklungsvorschlägen in der der beruflichen Aus- und Weiterbildung. In: Brosi, W.; Krekel, E. M.; Ulrich, J. G. (Hrsg.): Sicherung der beruflichen Zukunft durch Forschung und Entwicklung. Ergebnisses einer Delphi-Befragung. Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung (BiBB), S. 15-49. Bonn.

Schiel, S.; Schröder, H.; Gilberg, R. (2007): Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR. Ergebnisse zu FAIRneu. 4. Zwischenbericht (unveröffentlicht). Bonn.

Schiel, S.; Schröder, H.; Gilberg, R. (2008): Das arbeitsmarktpolitische Programm FAIR: Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Endbericht der Evaluation. Veröffentlichung in Vorbereitung.

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag (2007): SGB II: Die ARGEn und ihre Träger im SGB II, Landkreis Info 0101/2007. Kiel.

Schmachtenberg, R. (2008): Grundsicherung für Arbeitsuchende – die Bündelung von Kompetenzen. In: Wirtschaftsdienst 2, S. 79-85.

Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt am Main.

Schmidt, M.-G. (2003): Ausgaben für Bildung im internationalen Vergleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21-22, S. 6-11.

Schröder, H.; Steinwede, J. (2004): Arbeitslosigkeit und Integrationschancen schwerbehinderter Menschen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Nr. 285, Nürnberg.

Schruth, P. (2005): An der Schnittstelle von Jugendsozialarbeit und § 3 Abs.2 SGB II. Vortrag auf der Fachtagung „Never change a winning team"? zum Forschungsprojekt „Jugendsozialarbeit im Wandel" am 14.09.2005 an der Fachhochschule Frankfurt am Main.

Schruth, P.; Pütz, T. (2006): Zur Abgrenzung und Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Jobcenter. In: Jugendsozialarbeit aktuell, Sonderausgabe.

Schuldt, K.; Temps, C.; Wilma, F. (2003): Das finanzielle Volumen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den östlichen Ländern Deutschlands. Progress-Institut für Wirtschaftsforschung. Rostock und Teltow.

Schulze-Böing, M. (2004): Umsetzung des SGB II in Arbeitsgemeinschaften zwischen Kommunen und Arbeitsagenturen – „mission impossible" oder historische Chance für nachhaltige Innovation? Vortrag auf der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 22. bis 24. November 2004.

Schulze-Böing, M. (2005): Arbeitsmarkt im Argen? Optionen der Steuerung von Hartz IV. Vortrag auf der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 24. bis 26. Oktober 2005.

Schütz, H. (2003): Controlling von Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich. (WZB-Discussion paper SP I 2003-103), Berlin.

Schütz, H. (2005): Vom Arbeitsamt zum Kundenzentrum – Reformveränderungen der deutschen Arbeitsvermittlung. In: Schütz, H.; Mosley, H. (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand – Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 24. Berlin, S. 135-178.

Schütz, H.; Mosley, H. (Hrsg.) (2003): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin.

Schütz, H.; Mosley, H. (Hrsg.) (2005): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand – Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 24. Berlin.

Schütz, H.; Ochs, P. (2005): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen – Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen. (WZB-Discussion paper SP I 2005-16), Berlin.

Schütz, H.; Oschmiansky, F. (2006): Arbeitsamt war gestern – Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 52, H. 1, S. 5-28.

Sell, S. (2006): Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung. Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen. Gutachten der Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Serrano Pascual, A. (2007a): Reshaping Welfare States: Activation Regimes in Europe. In: Serrano Pascual, A.; Magnusson, L. (Hrsg.): Reshaping Welfare States and Activation Regime in Europe, Brüssel (Work & Society, Nr. 54), S. 11-34.

Serrano Pascual, A. (2007b): Activation Regimes in Europe: A Clustering Excercise. In: Serrano Pascual, A.; Magnusson L. (Hrsg.): Reshaping Welfare States and Activation Regime in Europe, Brüssel (Work & Society, Nr. 54), S. 275-316.

Serrano Pascual, A.; Magnusson, L. (Hrsg.) (2007): Reshaping Welfare States and Activation Regime in Europe, Brüssel (Work & Society, Nr. 54).

Solga, H. (2003): Das Paradox der integrierten Ausgrenzung von gering qualifizierten Jugendlichen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21–22, S. 19-25.

Solga, H. (2005): Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive. Opladen.

Statistisches Bundesamt (2007): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen 2006. Wiesbaden.

Steinwede, J.; Schiel, S.; Kaltenborn, B.; Knerr, P. (2005): Begleitende Untersuchung zur Einführung und Umsetzung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GsiG). Abschlussbericht. Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) Bonn.

Strotmann, H. (2007): IAW: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Matching. Vortrag anlässlich des AK Evaluation, 9. Mai 2007, Berlin.

Szymanski, D.; Henard, D. (2001) „Customer satisfaction: a metaanalysis of the empirical evidence", Journal of the Academy of Marketing Science, Vol. 29, No. 1, pp. 16-35. London.

Trabert, L.; Rohde, A. (2005): Kosten und Nutzen/Wirksamkeit der Maßnahmen. In: Schade, P. (Hrsg.): Evaluation des hessischen Modells der Stellenmarktoffensive. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) Nr. 291, Nürnberg, S. 95-139.

Trümner, R. (2005): Ein neuer Typ des öffentlichen Gemeinschaftsunternehmens? Organisations- und mitbestimmungsrechtliche Fragestellungen. In: Der Personalrat, H. 3, S. 91-96.

Ulrich, J. G. (2006): Wie groß ist die „Lehrstellenlücke“ wirklich? Vorschlag für einen alternativen Berechnungsmodus. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Jg. 35, H. 3, S. 12-16.

Vaut, S. (2004): Umbau der BA. In: Jann, W.; Schmid, G. (Hrsg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin, S. 63-75.

Verein Beschäftigungspolitik: kommunal e.V. (2006): Fachtagung Netzwerk SGB II. Steuerung im SGB II – im Spannungsfeld von Bund, Kommunen und Fachpraxis. 11./12. Dezember in Frankfurt am Main.

Wissenschaftszentrum Berlin (WZB); Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2005. Berlin und Bonn.

Wissenschaftszentrum Berlin (WZB); Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Endbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Berlin und Bonn.

Wolff, J.; Hohmeyer, K. (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert. (IAB-Forschungsbericht, 10/2006), Nürnberg.

Zacher, H. (1991): Alterssicherung im Rechtsvergleich. Baden-Baden.

Zentrum für europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Institut für Arbeit und Qualifikation (I-AQ), TNS Emnid (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“ – Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse“. Zwischenbericht 2007 im Auftrag des BMAS, Juni 2007. Mannheim, Gelsenkirchen und Bielefeld.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW); Institut für Arbeits- und Berufsforschung (IAB); Institut für Arbeit und Technik (IAT) (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung, Nürnberg, Gelsenkirchen und Mannheim.