SSOAR

Open Access Repository

www.ssoar.info

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 an das BMAS

Reis, Claus; Ludwig, Monika; Kolbe, Christian; Hobusch, Tina; Wende, Lutz; Reinmüller, Ron; Christe, Gerhard; Schröder, Helmut; Steinwede, Jacob; Cramer, Ralph; Brand, Thorsten; Bertram, Bettina; Blum, Anja; Drya, Susann; Knerr, Petra; Schiel, Stefan; Schulte, Sylvia; Simma, Elmar; Mosley, Hugh; Kaps, Petra; Oschimansky, Frank; Bouché, Petra; Gründer, Stefan; Malik, Corinna; Nauen, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zwischenbericht / interim report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reis, C., Ludwig, M., Kolbe, C., Hobusch, T., Wende, L., Reinmüller, R., Nauen, A. (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 an das BMAS* (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, IZA61). Frankfurt a.M.: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48851-1

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 document 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

Zwischenbericht Mai 2007

an das

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

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
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, Tina Hobusch, Lutz Wende, Ron Reinmüller

IAJ – Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe

Gerhard Christe

infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH

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

Simma & Partner Consulting GmbH

Elmar Simma

WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Hugh Mosley, Petra Kaps, Frank Oschmiansky, Petra Bouché, Stefan Gründer, Corinna Malik, Alexander Nauen

Zusammenfassung

1 Konzeptioneller und methodischer Ansatz

Der vom Gesetzgeber gewollte „Wettbewerb“ der beiden Hauptvarianten der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II, der „Arbeitsgemeinschaft“ nach § 44b SGB II und der „zugelassenen kommunalen Träger“ nach § 6a SGB II ist auch ein Wettbewerb darin, tief greifende institutionelle Veränderungsprozesse rasch und effektiv bewältigen zu können.

Die Bewältigung dieser Herausforderung wurde dadurch erschwert, dass sich die beiden Träger der Grundsicherung unabhängig von der Form der Zuständigkeitswahrnehmung in einem komplexen Geflecht von Governancestrukturen positionieren mussten, nämlich einem „arbeitsmarkt- und fürsorgepolitischen Feld“, das durch überregionale und lokale Rahmenbedingungen beeinflusst wird.

Die Grundsicherungsträger orientierten sich in der Implementation des SGB II an den durch das arbeitsmarkt- und fürsorgepolitische Feld gesetzten Rahmenbedingungen und richten auch heute ihre spezifischen Strategien danach aus. Dabei bedarf die eigenständige Entwicklung von strategischer Programmatik und operativen Leistungsstrukturen der Strategiefähigkeit der lokalen Organisationen der Grundsicherung. Diese erweist sich an ihrer Kompetenz, im Kontext eines vorstrukturierten Felds angesichts definierter Problemlagen eigenständig Ziele zu definieren, Kooperationsbeziehungen zu gestalten, Personal- und Budgetentscheidungen zu treffen und Arbeitsprozesse zu optimieren, d.h. die Produktpolitik im vorgegebenen gesetzlichen Rahmen (Gewährung von Eingliederungsleistungen und von materiellen Leistungen) festzulegen und die Produktionsorganisation auszugestalten.

Die Herausforderung für die Governanceanalyse im UF 2 besteht darin, das Zusammenspiel aus überregionalen „Rahmensetzungen“ und deren lokaler Wahrnehmung und Umsetzung zu rekonstruieren (Teil A und Teil B1). Die Implementationsanalyse beschäftigte sich hieran anknüpfend mit der jeweiligen strategischen Ausrichtung der einzelnen Arbeitsgemeinschaften, zugelassenen kommunalen Trägern oder Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung und deren Niederschlag in Produktpolitik, Arbeitsbeziehungen und Produktionsorganisation.

Festzustellen ist eine Vielfalt von Strategie- und Organisationsvarianten bei der Stichprobe der 154 näher untersuchten Standorte. Diese Vielfalt hängt einmal davon ab, welche Traditionen lokaler Beschäftigungspolitik sowie der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Arbeitsverwaltung existieren. Zum anderen resultiert sie – zumindest im Falle der ARGEn – aus dem Prozess der Einigung zweier unterschiedlicher Partner auf ein lokales Kooperationsmodell.

Ein Grundproblem der Implementationsanalyse war es, dass dieser Einigungsprozess eine erhebliche Dynamik beinhaltet, die die Aussagekraft von „Momentaufnahmen“ deutlich herabsetzt. Zum Zeitpunkt der Befragungen für die in diesem Bericht dokumentierte „erste Welle“ der Expertinnen- und Expertenbefragungen und Gruppendiskussionen äußerten viele

Interviewpartnerinnen und -partner, dass Instrumente und auch Organisationsstrukturen häufig verändert wurden und immer noch werden. Diese Dynamik wird durch die überregionalen Akteure befördert. Es erweist sich deshalb als sehr vorteilhaft, dass die Implementationsanalyse als Panel-Untersuchung konzipiert ist: die zweite Welle im Herbst/Winter 2007/2008 wird es erlauben, viele dieser Veränderungen „einzufangen" und zu analysieren.

Um die skizzierten Prozesse in ihrer Komplexität angemessen zu erfassen, wurden verschiedene Erhebungsmethoden kombiniert:

So stützte sich die überregionale Governanceanalyse auf Literaturrecherche und Erstellung eines Literaturüberblicks über überregionale Governance-Strukturen, Dokumentenanalysen, leitfadengestützte Interviews und Gruppendiskussionen mit Expertinnen und Experten des BMAS, der BA, der Bundesländer und der kommunalen Spitzenverbände.

Für die Analyse lokaler Governancestrukturen und des Prozesses der Implementation von Leistungsprozessen zur Umsetzung des SGB II wurde ein mehrstufiges Verfahren gewählt:

Das Analysekonzept des „Produktionsmodells" (vgl. Sachstandsbericht 2006 sowie die Einleitung zum vorliegenden Bericht) wurde in ein Tableau von Indikatoren umgesetzt, die Auskunft über das jeweilige arbeitsmarkt- und fürsorgepolitische Feld, die Strategiefähigkeit der lokalen SGB II-Einheiten, die spezifische Produktionsorganisation und die „Schnittstellen" zu anderen Sozialleistungsträgern (Sozialamt, Jugendamt, Agentur für Arbeit) geben. Aus diesem Indikatorentableau wurden mehrere Leitfäden für die Expertinnen- und Experteninterviews sowie die Gruppendiskussionen abgeleitet. Parallel hierzu wurde eine Datenbank entwickelt, die es erlaubt, Indikator für Indikator die Antworten auf die Leitfragen aufzunehmen und dann für die Auswertung zu qualitativen Aussagen zusammenzufassen bzw. zu quantifizierbaren Daten zu verdichten. Die Struktur dieser Datenbank orientiert sich an den Dimensionen des „Produktionsmodells", so dass diese sämtliche Indikatoren abbildet. Somit sind unterschiedliche Auswertungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und Fragestellungen möglich.

Für den Zwischenbericht konzentrierte sich die Auswertung im Rahmen der Implementationsanalyse auf die Bearbeitung dreier grundlegender Fragestellungen:

- Welche Strukturen und Formen der Steuerung existieren, auf welche Weise wird gesteuert, welche Erfahrungen konnten „vor Ort" bisher gemacht werden?
- Welche Formen der Organisation von Leistungsprozessen im SGB II gibt es an den 154 Standorten (Typologie der Produktionsmodelle)[1]?
- Welche Schnittstellen existieren zwischen den SGB II, III und VIII, insbesondere im Hinblick auf die Zielgruppe U 25 und die Vermittlung in Ausbildung?

Andere Problemkomplexe wurden zunächst zurückgestellt, da noch nicht alles Material (insbesondere Eingliederungsbilanzen, quantitative Daten über den Einsatz unterschiedlicher

[1] Aus auswertungstechnischen Gründen konnten nur 145 Standorte in die Typologie einbezogen werden.

Instrumente, Daten über Personalausstattung etc.) in einer Form vorliegt, die es erlauben würde, gehaltvolle Auswertungen vornehmen zu können.

2 Überregionale Governancestrukturen zur Umsetzung des SGB II in den drei Modellen der Aufgabenwahrnehmung

Im Vergleich der externen Governancestrukturen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede finden.

In Fragen der Aufsichtsregeln unterscheiden sich die Modelle erheblich. Den größten Handlungsspielraum genießen hier die zugelassenen kommunalen Träger (zkT). Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes stimmen sich die Länder „bei ihrer Aufsicht über die zkT nicht mit dem Bund ab und haben wenig eigenes finanzielles Interesse an einer wirtschaftlichen Arbeit“ der zkT (Bundesrechnungshof 2006b: 115). Im ARGE-Modell verlaufen die Aufsichtsrechte des Bundes und der Länder parallel: Nach § 44 b Abs. 3 Satz 4 führen die obersten Landesbehörden die Aufsicht über die ARGEn als solche im Benehmen mit dem BMAS. Nach § 47 SGB II führt das BMAS die Fach- und Rechtsaufsicht über die BA, soweit diese Leistungen nach dem SGB II erbringt. Bei getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw) sind die Aufsichtsrechte klar definiert: Der Bund hat nach § 47 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.

Die Finanzausstattung nach dem SGB II ist relativ unabhängig vom Modell; Unterschiede werden solange nicht wirkungsrelevant, wie die Ressourcen als ausreichend eingeschätzt werden. Ob die Einheiten zusätzliche Landes- und Bundesmittel einwerben, ist grundsätzlich modellunabhängig. Kritisch war bisher in Bezug auf das Verfahren der Ressourcenausstattung vor allem die Unsicherheit über die Finanzausstattung sowohl im Planungsprozess als auch im Jahresverlauf. Im Hinblick auf Anreize für wirtschaftliches und effizientes Handeln erscheint zum einen problematisch, dass Erfolge bei der Reduktion der Zahl der Hilfebedürftigen mit einer Verringerung der Eingliederungsmittel im Folgejahr verbunden ist und zum anderen, dass die vorgesehene (Teil-)Übertragung nicht verausgabter Mittel aus dem Vorjahr den Grundsicherungsträgern bisher nicht eröffnet wurde. Bei den zkT kommt hinzu, dass Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung stärker als im Falle der ARGEn auseinanderfallen und so potenziell Fehlanreize gesetzt werden. Dies wird verstärkt durch die Möglichkeit, alleine darüber entscheiden zu können, Verwaltungskosten aus dem Eingliederungstitel (EGT) zu decken.

In Bezug auf die Kosten der Unterkunft (KdU) wird die Regelungsstruktur durch die Beteiligung des Bundes an dieser Leistung komplexer. Speziell bei den ARGEn ergeben sich daraus verwaltungstechnische Probleme. Der kommunale Finanzierungsanteil an den Verwaltungskosten, der bei ARGEn und zkT eine Rolle spielt, ist wegen der Komplexität der Organisationskonstellation noch immer umstritten. Verschiedene Erhebungen kamen jeweils auf höchst unterschiedliche kommunale Anteile an den Personal- und Verwaltungsleistungen. Der Bund beharrt auf Übernahme von 12,6 Prozent der Kosten seitens der Kommunen.

Die konkrete Gestaltung der Produktionsprozesse bei der Leistungserbringung in den ARGEn wurde den Parteien vor Ort weitgehend überlassen und obliegt im Prinzip dem Ermessen und dem Verhandlungsergebnis zwischen Agentur und Kommune. Die ARGEn und gAw sind jedoch stark eingebettet in die überregionalen Strukturen der BA, und die Verhandlungen finden „im Schatten der Hierarchie "statt. Die BA wollte dabei von Beginn an Kernelemente ihres eigenen Organisationskonzeptes aus dem Versicherungszweig auch im SGB II anwenden. Dies betrifft insbesondere das Geschäftsmodell des Kundenzentrums inkl. eines gemeinsamen Arbeitgeberservices, der Trennung von Leistungsbereich und Aktivierung/Vermittlung sowie einer Kundengruppendifferenzierung.

Die Rahmenvereinbarung vom August 2005 stellt den Versuch dar, zwei grundsätzliche Governanceprobleme des SGB II zu lösen: die Pattsituationen in Trägerversammlungen der ARGEn, 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 sollte den ARGEn mehr dezentraler Handlungsspielraum zugestanden werden. Dabei konnten auch die Kommunen die Führungsverantwortung in der Trägerversammlung übernehmen.

Das BMAS hat im Januar 2007 mit dem sog. Rollenpapier einen Versuch unternommen, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Steuerung der Leistungserbringung in den ARGEn zu klären. Darin wird die gemeinsame Verantwortung der Leistungsträger für die Umsetzung betont und der Grundgehalt der Rahmenvereinbarung wiederholt. Daneben wird auf die Auftraggeberfunktion der Agenturen und der Kommunen für ihre jeweiligen Leistungen verwiesen. Die Agentur wird dabei grundsätzlich „als Auftraggeber eines gesetzlichen bzw. rechtgeschäftlichen Auftrags gegenüber der ARGE" verstanden, die bei Bedarf auch Weisungen zur Leistungserbringung und zur Einhaltung der Zielvereinbarungen erteilen kann.

Die zkT sind bis auf die gesetzlichen Vorgaben zur Einrichtung einer besonderen Einheit zur Umsetzung des SGB II und zur Errichtung einer Einigungsstelle in der Organisation des Produktionsprozesses völlig frei.

Die personalrechtlichen und personalvertretungsrechtlichen Rahmenbedingungen sind vor allem in den ARGEn komplex. Die Direktionsbefugnisse der Geschäftsführungen der ARGEn sind vor allem wegen der Personalüberleitung in Form von Dienstleistungsüberlassung eingeschränkt. Unterschiedliche Tarifverträge beider Leistungsträger führen zu unterschiedlicher Bezahlung gleicher Tätigkeiten von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Kommunen und der Agenturen. Daneben – und das trifft für alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung zu – erschwert ein hoher Anteil befristeter Arbeitsverträge die Qualität und Kontinuität der Leistungserbringung.

Zielsteuerung und Controlling unterscheiden sich in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung. Für die ARGEn und die gAw gibt es einen vom Gesetzgeber vorgesehenen Zielsteuerungsansatz (§ 48 SGB II), der sich allerdings Anfang 2007 noch im Aufbau befand. Dem Konzept nach werden fachliche Anweisungen der Aufsichtsbehörde zugunsten von Zielver-

einbarungen und Leistungskontrolle abgebaut; die Prozessgestaltung und der Einsatz der verfügbaren Mittel sollen weitgehend der Umsetzungsbehörde – dem jeweiligen SGB II-Träger vor Ort – überlassen werden. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit das von der BA im Auftrag des BMAS entwickelte Ziel- und Steuerungssystem für ein kombiniertes Arbeitsmarkt- und Fürsorgesystem tauglich ist und ob die Indikatoren die SGB II-Ziele hinreichend abbilden. Die Funktionsfähigkeit des Zielsteuerungs- und Controllingverfahrens der BA kann nicht vor Ende 2007 bewertet werden.

Die fehlende Einbindung der zkT in den gesetzlichen Zielvereinbarungsprozess erzeugt für diese einen deutlich höheren Handlungsspielraum. Anstelle von Zielsteuerung und Prozesscontrolling spielt in den Beziehungen zwischen dem Bund und diesen Kommunen eine andere Verfahrensdimension eine wichtige Rolle: das Finanzcontrolling im Zuge der Abrechnung der Bundesmittel durch die zkT.

Die europäische Union ist in zweierlei Hinsicht bedeutsam: als Finanzier und mit ihren strategischen Vorgaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Während die finanziellen Anreize, durch Bund und Länder in Programme transformiert, mittelbar deutliche Wirkung zeigen, spielt die Beschäftigungsstrategie auf lokaler Ebene eine untergeordnete Rolle.

Die Interventionsmöglichkeiten der Länder gegenüber den Grundsicherungseinheiten sind vor allem aufsichtsrechtlicher Art. Die meisten beobachteten Länder agieren durchaus quasiaufsichtlich. Sie nutzen aber dabei eher niedrigschwellige Instrumente und versuchen, die rechtsaufsichtlich relevanten Handlungen der Grundsicherungsträger durch Informationsaustausch und Verhandlungen zu koordinieren. Über finanzielle Anreize steuern die Bundesländer ebenfalls die SGB II-Umsetzung, wobei es Hinweise darauf gibt, dass einige Länder dabei auch Unterschiede zwischen zkT und ARGEn machen. Auch wenn aufsichtliche Mittel eher selten eingesetzt wurden, sollte die Wirkung weicher Steuerungselemente, vor allem des Informationsaustauschs und der Handlungskoordination in diversen Arbeitsgremien, für das lernende System Grundsicherung nicht unterschätzt werden.

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

Auch die kommunalen Spitzenverbände unterstützen die Modelle unterschiedlich. Während der Deutsche Städtetag in Kooperation mit dem Bund und den Ländern versucht, die Rahmenbedingungen für die Arbeitsgemeinschaften kontinuierlich zu verbessern, agiert der Deutsche Landkreistag nahezu ausschließlich im Interesse der zkT.

Betrachtet man die Modelle zusammenfassend, zeigen sich folgende Spezifika in den Governancestrukturen:

Die ARGEn unterliegen schwierigen externen Regelungsstrukturen, die sich vor allem aus der „doppelten Trägerschaft“ ergeben. Dazu gehören vor allem die ungeklärte Rollenverteilung zwischen den Leistungsträgern Arbeitsagentur und Kommune, die sich auch an der

allgemeinen Diskussion um das Verhältnis von Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung zeigt. Hinzu kommen komplexe Regelungsstrukturen in Personalfragen. Nicht nur hier werden Entscheidungen zur Weiterentwicklung der ARGEn nach Auffassung aller relevanten Akteure dadurch hinausgezögert, dass man auf den Spruch des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Institution wartet.

Für ARGEn wie gAw stellt sich die Frage, inwieweit das unter Federführung der BA entwickelte Zielsteuerungssystem für ein kombiniertes Arbeitsmarkt- und Fürsorgesystem tauglich ist und ob die Indikatoren die SGB II-Ziele hinreichend abbilden.

Die getrennte Aufgabenwahrnehmung wurde von nahezu allen Akteuren lange nur am Rande wahrgenommen. Allerdings erkennt zumindest die BA unterdessen, dass dieses Modell eine ernstzunehmende dritte Variante im Modellwettbewerb darstellt. Sie ist gekennzeichnet durch eine getrennte Verwaltung der Leistungen in Trägerschaft der BA und der Kommunen. Dies führt zu klaren Governancestrukturen in Bezug auf Zuständigkeiten und zurechenbare Verantwortlichkeiten. Einerseits ist in diesem Modell strukturell eine gute Abstimmung der Ziele des lokalen SGB II- und SGB III-Bereichs möglich, andererseits sind strukturell die Kooperationshürden zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen hoch.

Die Governancestrukturen für die zkT im Rahmen der Experimentierklausel sind relativ klar. Sie überlassen den lokalen Einheiten die Gesamtverantwortung für die Leistungserbringung, ohne ihnen zugleich die Finanzverantwortung zu übertragen. Aus verschiedenen Gründen verfügen die Kommunen insgesamt über strukturell erheblich größeren Handlungsspielraum als die anderen Modelle. Diesen zu nutzen setzt zugleich in besonderem Maße lokale Kompetenzen voraus, da größere Gestaltungsfreiheiten auch größere Chancen und Risiken bergen.

3 Die Implementation lokaler Steuerungs- und Organisationsstrukturen

Lokale Governancestrukturen, unter denen ARGEn und zkT ihrem Geschäft nachgehen, stellen sich im Falle der ARGEn vergleichsweise stärker ausdifferenziert und komplexer dar. Im Kontext der ARGEn bestehen vielschichtigere institutionelle Steuerungsarrangements und es müssen – anders als bei den zkT – auch überregional artikulierte Governancestrukturen stärker mit lokalen Ansprüchen in Einklang gebracht werden.

Für die ARGEn sind die Trägerversammlungen relevante Instanzen, in denen diese Steuerungsaspekte verhandelt werden. Bei den für das Untersuchungsfeld 2 untersuchten Standorten stellt die kommunale Seite in diesen Gremien mehrheitlich (55 Fälle) den Vorsitz. In 39 ARGEn liegt die Leitung der Trägerversammlung bei einer Vertretung der Arbeitsagentur. Für beide Formen der Aufgabenwahrnehmung spielt im Rahmen der lokalen Governance auch das Beiratsmodell eine Rolle, indes vornehmlich mit beratender Funktion. Zwei Drittel der 96 untersuchten ARGEn und weit über die Hälfte der 50 untersuchten zkT haben einen Beirat installiert.

Im Hinblick auf die Definition von Steuerungszielen und die Überprüfung von Zielerreichungen, im Fokus auf Handlungs- und Entscheidungsspielräume von Geschäftsführungen (oder Amtsleitungen) sowie bei Fragen, welche die Konstruktion der Organisation der Einrichtungen betreffen, machen die empirischen Ergebnisse der Implementationsanalyse deutlich, dass im Falle der ARGEn vergleichsweise höhere Konfliktpotentiale um Steuerungsfragen bestehen als bei zkT. Kritische Haltungen werden bei ARGEn vor allem gegenüber einem sogenannten Zentralismus der BA sichtbar. Vertreter der lokalen Ebene sehen dabei je nach Position grundsätzlich zu viel zentrale Steuerung der ARGEn (Sozialdezernenten) bzw. sie artikulieren, dass die Steuerung ausgleichend verbessert werden sollte, um den lokalen Ermessensspielraum zu erhöhen (Geschäftsführer der ARGEn). Die Befragungsergebnisse zeigen auch, dass die Rahmenvereinbarungen in diesem Feld im Großen und Ganzen nur wenige Verbesserungen mit sich gebracht haben. Wesentlich pointierter als im Falle der zkT legen befragte Experten der ARGEn in diesem Zusammenhang auch eine Vielzahl von Umsetzungsproblemen der Leistungserbringung dar. Solche Probleme gelten auch durch zentrale Steuerungsvorgaben induziert bzw. durch diese nicht hinreichend gelöst. Im Erhebungszeitraum der Implementationsanalyse werden damit arbeits-, dienst- und tarifrechtliche Probleme (ungeklärte Personalhoheit und auch befristete Beschäftigungen), mangelnde Controllingmöglichkeiten für die lokalen Einrichtungen sowie ein Mangel an finanzieller Planungssicherheit angesprochen. Probleme dieser Art haben dem Befund der Implementationsanalyse zufolge ein höheres Gewicht in ARGE-Standorten als bei den im gleichen Zeitraum aufgesuchten zkT.

Im Folgenden werden wichtige Ergebnisse der operativen Umsetzung von Steuerung wiedergegeben.

Operative Umsetzung: Ziele

Die Implementationsanalyse zeigt Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede zwischen beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der Artikulation operativer Ziele der SGB II-Einrichtungen. Übereinstimmung besteht vor allem bei der Orientierung auf die Marktintegration der Kunden. Sowohl ARGEn als auch zkT nennen die Integration in den ersten Arbeitsmarkt am häufigsten als vordringliches Ziel ihrer Einrichtung. Über eine fürsorgepolitische Ausrichtung und Kostenorientierungen gehen die Vorstellungen indes stärker auseinander. Für die ARGEn sind Ziele allgemeiner Kostensenkung und die Senkung der Kosten der Unterkunft (KdU) von vergleichsweise höherem Gewicht als für die zkT. Umgekehrt hat im Rahmen der eigenen Zieldefinition die soziale Absicherung und Wiedererlangung der Arbeitsfähigkeit eine größere Bedeutung im Kontext der zkT.

Operative Umsetzung: Personalwirtschaft

Im Erhebungszeitraum stellen sich Aspekte der Personalverfügbarkeit und Personalführung zwischen beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich dar. Mit Blick auf Ressourcen weist die Implementationsanalyse für beide Formen der Aufgabenwahrnehmung

Anteile befristet Beschäftigter aus, wobei entsprechende Anteile bei den zkT (vor allem im Bereich des Fallmanagements) deutlich höher ausfallen als bei den ARGEn. Ressourcenprobleme stellen sich indes bei den ARGEn angesichts des Auslaufens einer großen Zahl befristeter Verträge stärker pointiert dar. Denn aufgrund von Vorgaben der BA nach §14 Abs.2 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes Befristungen ohne Sachgrund auf zwei Jahre zu begrenzen, besteht vielfach die Sorge, wie Geschäfte adäquat weitergeführt werden können, wenn eine höhere Zahl von Befristungen im Sommer und Herbst 2007 ausläuft. Die zkT haben Befristungen in der Regel bis Ende 2010 terminiert. Mit Blick auf die Personalführung werden Unterschiede zwischen Befugnissen der Geschäftsführungen der ARGEn und den Leitungen der zkT offenbar. Personalkörper der ARGEn und der zkT setzen sich aus Stellen und Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen zusammen, die z. T. unter unterschiedlichen dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Bedingungen im Abordnungs- oder Verleihverhältnis stehen. Während die Durchführung der Fachaufsicht über das überlassene Personal für die überwiegende Mehrzahl sowohl der ARGEn als auch der zkT gegeben ist, werden die dienstrechtlichen Möglichkeiten von ARGE-Geschäftsführern vergleichsweise häufiger als eingeschränkt bezeichnet. Dies gründet vornehmlich in der Rechtsform, da die öffentlich-rechtlichen ARGE-Verträge die Dienstrechte bei den beiden Trägern der ARGE belassen.

Operative Umsetzung: Fachsoftware

Schwierigkeiten im operativen Geschäft, die aus implementierten IT-Strukturen und der Ausstattung mit Fachsoftware erwachsen, sind den Befunden nach stärker in ARGEn virulent als bei zkT. Kritisch angeführt wird in ARGEn eine als unzureichend beschriebene Funktionalität der Fachsoftware. Im Vordergrund steht die Notwendigkeit zahlreicher Umgehungslösungen zur korrekten Leistungsberechnung sowie das Fehlen einer Schnittstelle zwischen Vermittlungs- und Leistungssoftware. Folgeprobleme (etwa doppelte Dateneingaben oder das Führen zusätzlicher Handakten) haben eine hohe Bindung von Personalressourcen zur Konsequenz. Bei zkT werden vergleichbare Probleme allerdings mit geringerem Gewicht artikuliert. Anders als die ARGEn, die einheitlich ausgestattet sind, setzen zkT unterschiedliche Software-Pakete ein und zeigen sich in der Summe flexibler. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass technische Ansprüche an die ARGEn (vorrangig durch zentrale Datenanforderungen) vergleichsweise höher sind als bei den zkT.

Operative Umsetzung: Controlling

Controlling ist für die überwiegende Zahl der SGB-II-Einrichtungen ein wichtiger Bestandteil interner Organisationssteuerung geworden. Im Rahmen der untersuchten Standortstichprobe hat knapp die Hälfte der ARGEn eine eigene Controllingstelle eingerichtet. Gut ein Viertel der ARGEn hat dies bei Geschäftsführungen oder Bereichsleitungen angesiedelt. Das ARGE-Controlling steht überwiegend in engem Austausch zum Controlling der Agenturen. Zugelassene kommunale Träger haben in sechs von zehn Fällen eine Controllingstelle aufgebaut oder haben ihr Controlling bei der Leitung der Einrichtung integriert. Im Hinblick auf die ex-

terne Verknüpfung haben rund 20 Prozentder zkT ihr Controlling an das Zentralcontrolling der Stadt bzw. des Kreises geknüpft, jeder zehnte Träger hat sich an das zuständige Rechnungsprüfungsamt angebunden. Bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung orientiert sich das Controlling inhaltlich an erster Stelle an Integrationsziffern. Bei den ARGEn ist ferner eine klare Orientierung an den Bundeszielen erkennbar. Für zkT ist das Controlling – nach den derzeitigen Ergebnissen im Unterschied zu den ARGEn – vergleichsweise stärker auf interne Prozessoptimierungen bezogen.

Fokussiert man auf Möglichkeiten eines steuerungsrelevanten Controllings der eigenen Organisation, so bestehen im Erhebungszeitraum Unterschiede zwischen ARGEn und zkT. Die Aussage, dass häufig keine ausreichende Datenbasis zur internen Steuerung zur Verfügung stünde, benennen Vertreter aus ARGEn häufiger als Vertreter der zkT. Mit dezentralen Software-Lösungen können zkT vergleichsweise flexibler vorgehen. Indes bestehen bei der Kritik am Datenaustausch mit der BA für Statistikzwecke Gemeinsamkeiten zwischen beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung. Problematisiert wird durchgehend, dass man Zahlen an die BA meldet und sich später in der Rückmeldung dieser Zahlen und der offiziellen Statistik nicht mehr wiedererkennt.

Umsetzungsstand: Einschätzung der Führungskräfte

Bei den Implementationserhebungen gaben befragte fachkundige Experten Einschätzungen zum Stand der Umsetzung ihrer Einrichtung nach rund 24 Monaten Laufzeit des SGB II ab. Stärken und Schwächen der eigenen Organisation wurden summarisch bewertet. Bei insgesamt positiven Grundeinschätzungen durch die Vertreter in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung wiesen Geschäftsführer, Amts- und Bereichsleiter der SGB-II-Einrichtungen wie auch Vertreter der Leitungsebenen (Agentur und Kommune) in vergleichbarer Stoßrichtung auf Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarfe hin. Hochrelevant sind im Falle der ARGEn kritische Bewertungen zur Handlungsfreiheit der Geschäftsführungen, zu Software-Problemen und zu einer als unzureichend gesehenen Personalausstattung. Verwiesen wird auch auf Qualifizierungsbedarfe der Fachkräfte. Bei zkT sticht die kritische Reflexion der Qualität der Leistungsprozesse hervor. Auch die Personalausstattung, die mit den steigenden Fallzahlen nicht mithält, wird als verbesserungswürdig beschrieben. Solche Einschätzungen der Experten und Expertinnen sind Selbstbeschreibungen, die von subjektiven Bewertungen geprägt sind. Sie müssen die faktische Leistungsfähigkeit der Einrichtung nicht widerspiegeln. Über die Performanz aus Sicht der Kunden und Kundinnen können sie nichts aussagen. Fragen der Leistungsfähigkeit und Performanz sind Gegenstand der Output- und Wirkungsbetrachtung, die insbesondere von Untersuchungsfeld 3 eingehend untersucht werden.

4 Strukturen der Kernprozesse und Produktionsmodelle

Grundlegende Strukturen der Organisation von Kernprozessen

Bei der Betrachtung der Grundstrukturen der Produktionsorganisation wurde eine erhebliche Varianz in der Ausgestaltung der Kernprozesse deutlich, die im Zuge der Fortführung der Untersuchung weiter zu beobachten sein wird. Trotz dieser Varianz konnten zu einigen organisationsstrukturellen Fragen Gestaltungsalternativen identifiziert werden.

Bei der sozialräumlichen Ausrichtung der Organisation zeigt sich eine Bandbreite zwischen stark zentralistisch und konzentriert organisierten Standorten einerseits und dezentral und dekonzentrierten SGB II-Einheiten andererseits. Die Form der Aufgabenwahrnehmung spielt im Hinblick auf die Gestaltungsalternativen keine Rolle, demgegenüber ist die Form der Gebietskörperschaft (Kreis oder kreisfreie Stadt) ein wesentlicher Faktor, der über den Grad der Konzentration/ Dekonzentration bestimmt. Die in den Ländern geltende Kommunalverfassung und damit die Tradition der Zusammenarbeit zwischen Kreis und kreisangehörigen Städten und Gemeinden scheint bei der Entscheidung über den Grad der Zentralisierung/ Dezentralisierung der Leistungsprozesse ausschlaggebend gewesen zu sein. So finden sich in Nordrhein-Westfalen besonders häufig dezentral organisierte Leistungsprozesse, unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung (vgl. 2.2.1).

Die Kernfunktionen in der Produktionsorganisation, nämlich „Zugangssteuerung“, „Gewährung materieller Leistungen“, „Aktivierung“ und „Arbeitsvermittlung“ sind zwar erwartungsgemäß unterschiedlich organisiert, doch sind bestimmte Grundmuster erkennbar.

Die Zugangssteuerung erfolgt entweder über eine „Eingangszone“ oder über die Leistungssachbearbeitung, wobei fast alle ARGEn über eine Eingangszone verfügen. In hohem Maße unterschiedlich sind die Aufgaben, die dieser Eingangszone zugewiesen sind: in den meisten Fällen hat sie die Aufgabe der Weitergabe von Informationen sowie der Ausgabe und Annahme von Anträgen, teilweise auch deren erste Bearbeitung. Einige ARGEn haben dem Eingangsbereich aber auch die Zuständigkeit für ein Erstprofiling oder „Schnellvermittlung“ übertragen (vgl. 2.2.2.1.1). Insbesondere gilt dies im Kontext der Umsetzung des § 15a SGB II, der aber zum Untersuchungszeitpunkt noch nicht überall implementiert war. Die Zugangssteuerung über die Leistungssachbearbeitung wird besonders häufig bei Kreisen realisiert, die als kommunale Träger zugelassen sind. Dort übernehmen häufig die Sozialämter in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden diese Aufgabe (vgl. 2.2.2.1.2).

Die Gewährung materieller Leistungen folgt überwiegend dem Muster, dass sie in ARGEn spezialisiert ist, während bei zkT eine größere Bandbreite beobachtet werden kann: Manchmal ist die Leistungsgewährung spezialisiert, manchmal erfolgt sie „aus einer Hand“ mit der Gewährung von Eingliederungsleistungen (vgl. 2.2.2.2.1). In etlichen Standorten hat es in dieser Hinsicht eine Umorganisation in Richtung einer höheren Spezialisierung gegeben. Häufig wird versucht, die Nachteile der Spezialisierung durch organisatorische Hilfsmittel wie die Bildung von Teams wett zu machen (2.2.2.2.2.).

Die Funktion „Aktivierung“ wird in drei Grundformen realisiert: In ARGEn ist der häufigste Fall der einer Aufsplittung der Aktivierung nach Zielgruppen, d.h. für Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen wird ein spezialisiertes „Fallmanagement“ angeboten, während andere Hilfeberechtigte über einen „persönlichen Ansprechpartner“ oder Arbeitsvermittler aktiviert und/oder vermittelt werden. Demgegenüber haben die meisten zkT, aber auch etliche ARGEn, ein Organisationsmodell realisiert, das die Aktivierungsleistungen bei einer einzigen Stelle/ Person konzentriert, die unterschiedlich benannt wird, der aber die Funktion zukommt, selbst zu entscheiden, wie intensiv die Hilfe ist, die von Fall zu Fall angeboten wird. Die dritte Form, dass Aktivierung mit der Gewährung materieller Hilfe verbunden wird, ist eher die Ausnahme (2.2.2.3).

Die Organisation der Arbeitsvermittlung (d.h. Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt) befindet sich im Fluss. Im Untersuchungszeitraum wurde an vielen Standorten ein Arbeitgeberservice (AGS) eingerichtet, in ARGEn teilweise gemeinsam mit der Agentur. Insbesondere bei einigen zkT wurde die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt bei dem AGS zentralisiert, d.h. Vermittlungen laufen ausschließlich über diese Stelle. Demgegenüber haben persönliche Ansprechpartner/ Arbeitsvermittler in ARGEn den doppelten Auftrag der Aktivierung und der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und werden hinsichtlich Arbeitgeberkontakten vom AGS unterstützt (2.2.2.4, vgl. auch B 3.3).

Die gesetzliche Hervorhebung der Zielgruppe der unter 25-Jährigen findet ihre Entsprechung in der Organisation eines zumindest in Teilen besonderen Leistungsprozesses für Jugendliche und junge Erwachsene. Dies kann – je nach Größe der Organisation – die Form eines eigenen „Job Centers“, eines besonderen „u25-Teams“ oder der speziellen Zuständigkeit eines „persönlichen Ansprechpartners“ annehmen. In Niedersachsen wird von einigen zkT ein Landesprogramm für diese Zielgruppe genutzt, um einen spezialisierten Leistungsprozess zu organisieren.

Vereinzelt existieren auch für andere Zielgruppen spezialisierte Leistungsprozesse, z. B. für Wohnungslose. Hier spielt eher die Tradition der Leistungserbringung als die Form der Aufgabenwahrnehmung eine Rolle (2.2.3).

Die Einbindung von „Dritten“ in die Leistungserbringung ist im SGB II – wie bereits im SGB III – geläufig, bezieht sich aber fast immer (in den ARGEn von vereinzelten Ausnahmen abgesehen durchweg) auf die Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen, das Angebot von Arbeitsgelegenheiten (AGHs) oder von Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Ziff. 1-4 SGB II. In einigen zkT wurden aber auch „Kernprozesse“ der Produktionsorganisation, wie z. B. das Assessment oder die gesamte Erbringung von Eingliederungsleistungen für bestimmte Zielgruppen „ausgelagert“, sei es an Trägerverbünde oder einzelne Träger (2.2.4).

Eine Typologie der Produktionsmodelle

Wir verwenden im Anschluss an Boyer/Freyssenet (Boyer/Freyssenet 2003) den Begriff des „Produktionsmodells“, um eine je spezifische Kombination von Produktpolitik, Arbeitsbeziehungen und Produktionsorganisation zu bezeichnen.

Im Extremfall hätte jede ARGE und jeder zkT ein eigenes „Produktionsmodell“. Wie in Abschnitt B 2.2 gezeigt wird, ist jedoch die Varianz der Gestaltungsalternativen begrenzt, so dass der Versuch einer Typologie entlang zentraler Dimensionen der Produktpolitik und der Produktionsorganisation fruchtbar zu sein scheint.

In Kapitel 2.3 wird im Rekurs auf die Methodik qualitativer Typenbildung eine Typologie von Produktionsmodellen gewonnen. Hierzu mussten wir uns auf einige Ausprägungen der Produktpolitik und der Produktionsorganisation beschränken.

Dieses Vorgehen, eine Typenbildung vorwiegend entlang zentraler Prozessschritte vorzunehmen, erschien vor allem deshalb sinnvoll, weil der unterschiedliche Sprachgebrauch Begriffe wie „Fallmanagement“ ungenau werden lässt.

Die für die Typenbildung verwendeten Dimensionen lauten in polarisierter Darstellung:

1. Dimension: Zugangssteuerung
Zugangssteuerung: entweder erfolgt zunächst die Gewährung materieller Leistungen oder zunächst der Versuch der Vermittlung bzw. der „Aktivierung“. Dieser Prozessschritt verweist direkt auf die Produktpolitik.

2. Dimension: Gewährung materieller Leistungen
Die Gewährung materieller Leistung ist entweder getrennt vom Angebot aktivierender Leistungen oder die Gewährung materieller Leistungen und die Gewährung von aktivierenden Leistungen sind integriert.

3. Dimension: Aktivierung
Das Angebot aktivierender Leistungen erfolgt für alle Klienten „aus einer Hand“ oder das Angebot aktivierender Leistungen wird für eine spezifische Personengruppe in besonderer Weise organisiert (z. B. im Rahmen des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements“).

4. Dimension: Arbeitsvermittlung
Arbeitsvermittlung (als Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt) wird mit dem Angebot von Aktivierungsleistungen kombiniert oder die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgt spezialisiert.

Aus der Kombination der genannten vier Dimensionen der Typologie ergibt sich die Matrix, die der Typologie zu Grunde liegt. Einige dieser Kombinationen sind jedoch, betrachtet man sie inhaltlich, logisch ausgeschlossen. Andere Zielfelder sind zwar theoretisch denkbar, die dahinter stehenden Kombinationen kommen aber in unserem Sample empirisch nicht vor.

Ein Vergleich der Typologie von Produktionsmodellen mit der Organisationstypologie, die UF1 vorgelegt hat, zeigt eine hohe Übereinstimmung, aber auch Differenzen. Dies ist angesichts der Tatsache, dass zwar weitgehend die gleichen Dimensionen zu Grunde gelegt wurden, das Vorgehen der Typenbildung aber im Detail zwischen den beiden Untersuchungsfeldern abweicht, nicht verwunderlich. Als nächster Arbeitsschritt steht an, beide Muster der Typenbildung miteinander zu verzahnen.

Die Typologie der Produktionsmodelle umfasst vier Grundtypen mit einigen Untertypen:

Typ A: Funktionale Spezialisierung

Grundsätzlich werden bei diesem Typus alle drei Funktionen im Leistungsprozess (Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Arbeitsvermittlung) als einzelne Prozessschritte separat organisiert. Dabei wird insbesondere die „Aktivierung" aufgespalten und zwischen Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen und Personen mit keinen bzw. wenigen Vermittlungshemmnissen unterschieden. Im Fokus dieser Konstruktion steht das „Fallmanagement", das eine speziell organisierte Aufgabe darstellt.

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 abzielt, konzentriert sich der Leistungsträger 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).

Beide Untertypen können nochmals ausdifferenziert werden, je nachdem, ob sich „Fallmanagement" auf den Prozessschritt „Aktivierung" beschränkt oder auch Vermittlungsaufgaben (für einen besonderen Personenkreis) übernimmt:

- Fallmanagement nimmt auch Vermittlungstätigkeit wahr. Bei diesem Untertypus fokussiert das Fallmanagement auf die Betreuung eines spezifischen Personenkreises (Erwerbsfähige Hilfeberechtigte (eHb) mit mehreren bzw. besonders schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen) und übernimmt für diesen Aktivierung und Vermittlung.
- Fallmanagement übernimmt keine Arbeitsvermittlung. Bei diesem Untertypus stellt das Fallmanagement für einen spezifischen Personenkreis eine der Arbeitsvermittlung vorgelagerte Unterstützung dar, d.h. es bearbeitet Vermittlungshemmnisse und gibt im Erfolgsfall die Kundin bzw. den Kunden an die Arbeitsvermittlung zurück.

Aufgrund der genannten Differenzierungen ergeben sich folgende Untertypen des Grundtypus „Funktionale Spezialisierung":

Untertyp 1: Zugang über Leistungssachbearbeitung

Untertyp 1a: Fallmanagement mit Vermittlungstätigkeit
Untertyp 1b: Fallmanagement ohne Vermittlungstätigkeit

Untertyp 2: Zugang über Fallmanagement bzw. Arbeitsvermittlung

Untertyp 2a: Fallmanagement mit Vermittlungstätigkeit
Untertyp 2b: Fallmanagement ohne Vermittlungstätigkeit

Typ B: Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung

Leistungssachbearbeitung ist grundsätzlich spezialisiert, ist also von aktiven Leistungen getrennt in einem eigenen Bereich oder eigenen Teams organisiert. Die Leistungssachbearbeitung übernimmt also weder Aufgaben der Aktivierung (Beratung, Betreuung, Fallmanagement) noch solche der Arbeitsvermittlung.

Die Leistungssachbearbeitung selbst ist beim Typ B durchgängig binnendifferenziert: Für bestimmte fachliche Aufgaben wie Bearbeitung von Widersprüchen, Unterhalt, Ermittlung (Außendienst) und Ordnungswidrigkeiten gibt es spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder eigene Abteilungen. Häufig, vor allem in größeren Standorten, gibt es auch die so genannte „Erstberatung", die dem eigentlichen Leistungsprozess vorgeschaltet ist, oder einen Antragsservice im Bereich der Eingangszone, der Antragsunterlagen ausgibt und bei Rückgabe auf Vollständigkeit prüft. Auch diese beiden Aufgaben werden häufig getrennt von der laufenden Sachbearbeitung wahrgenommen. Die Zusammenführung unterschiedlicher Personalbestände hat vielerorts dazu geführt, am Qualifikationsniveau ansetzend zwischen verschiedenen Gruppen zu unterscheiden (z. T. zwischen Teamassistent, Fachassistent und Sachbearbeiter).

Aufgaben der Aktivierung und Arbeitsvermittlung werden beim Typ B – im Unterschied zur Leistungssachbearbeitung – kaum spezialisiert wahrgenommen: Aktivierung ist nicht aufgespalten (nicht spezialisiert) und wird zudem meist nicht von Arbeitsvermittlung getrennt realisiert. Beide Aufgaben werden in der Regel von derselben Fachkraft ausgeführt. Jede Fachkraft hat somit mit unterschiedlichen Kundenkreisen zu tun, also zugleich mit marktfernen und mit marktnahen Kunden. Dabei entscheidet die Fachkraft eigenständig, wie sie die beiden Aufgaben im Einzelfall ausfüllt und verknüpft.

Der Zugang zu Leistungen nach dem SGB II erfolgt bei Typ B ganz überwiegend über die Leistungssachbearbeitung bzw. parallel über Leistungssachbearbeitung und Aktivierung/ Vermittlung (Typ B1). Es gibt nur drei Standorte, an denen ein unmittelbarer Zugang zur „Aktivierung" gegeben ist (Typ B2).

Typ C: Partielle Integration von Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen

Merkmal des Typs C ist es, dass die Eingliederungsleistungen organisatorisch voneinander getrennt sind, die Gewährung materieller Leistungen aber entweder mit generellen Aktivierungsleistungen für die eHbs verbunden wird (vgl. Untertyp 1) oder für eine spezielle Gruppe im Rahmen des Fallmanagements erfolgt (Untertyp 2). Bei Untertyp 1 gibt es den häufigeren Fall, dass Fallmanagement für alle eHbs vorgesehen ist, aber die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt spezialisiert ist (1a). Allerdings gibt es einen Standort, an dem Fallmanagement nur für einen bestimmten Personenkreis reserviert ist (wie im Konzept des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements" vorgesehen), die Persönlichen Ansprechpartner (PAP) aber für materielle Leistungen, für Aktivierungsmaßnahmen und für die Vermittlung in den Arbeitsmarkt zuständig sind (1b).

Charakteristisch ist für alle Varianten dieses Typs der konzeptionelle Grundgedanke, dass es zumindest für den Personenkreis, der mehrere Vermittlungshemmnisse aufweist, eventuell aber auch generell sinnvoll ist, „Hilfe aus einer Hand" zu gewähren (deshalb die Verschmelzung), dass aber eine vollständige Integration (wie bei Typ D) die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überfordert. Aus letzterem Grund werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die neben Eingliederungsleistungen auch noch materielle Leistungen erbringen, an manchen Standorten durch ein Back Office oder durch eine ausgebaute Eingangszone unterstützt.

Typ D: Vollständige Integration von 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 (Sachbearbeiter, persönlicher Ansprechpartner oder Fallmanager) ist *eine* Person für die Bearbeitung und Gewährung materieller Leistungen und von Eingliederungsleistungen zuständig. Diese Person entscheidet dann nicht nur über die jeweiligen Angebote und Maßnahmen, sondern auch über die Intensität der Betreuung.

Der Zugang zur Leistungsgewährung kann über eine ausdifferenzierte Eingangszone erfolgen, in der z. B. Anträge ausgegeben und Termine vereinbart werden. Je nach räumlicher Organisation übernehmen aber auch Stellen in kreisangehörigen Gemeinden diese Funktion oder aber die Gesamtorganisation ist dekonzentriert, so dass die gesamte Leistungsgewährung „vor Ort" in kreisangehörigen Gemeinden erfolgt und z. B. aus Kapazitätsgründen keine Ausdifferenzierung eines „Eingangsbereichs" notwendig oder möglich ist.

Dieser Typ kommt fast ausschließlich bei zkT vor. In ARGEn existiert er nur als Bestandteil komplexerer Organisationsstrukturen, wenn eine ARGE räumlich dekonzentriert ist und Geschäftsstellen so klein sind, dass aus personalwirtschaftlichen Gründen eine Zusammenführung von Verantwortungsbereichen angezeigt schien.

5 Schnittstellen zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII

Auf der Basis von Literaturstudien und ersten Felderfahrungen im Sommer/Herbst 2006 wurden für die erste Welle der Untersuchung zwei Schnittstellenthemen ausgewählt, die für wesentliche Zielstellungen des SGB II – die soziale Integration durch Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung und die Konzentration auf die Aktivierung von Jugendlichen – von besonderer Bedeutung sind:

- die Schnittstellen im Prozess der Ausbildungsvermittlung und damit das Übergangsmanagement Schule-Beruf zwischen den SGB II, III und VIII und
- die Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III in Bezug auf den Arbeitgeberservice und die Stellenakquisition.

Darüber hinaus interessierte gerade vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussion um die „Kostenexplosion“ der Grundsicherung auch, wie die Zugangssteuerung zwischen SGB II und SGB XII erfolgt, die nach dem SGB II fachlich über die Bewertung der Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen geregelt ist und institutionell in Konfliktfällen die Einrichtung einer Einigungsstelle vorsieht.

Letztere Schnittstelle erwies sich in der Praxis als wenig relevant, dagegen liegen etliche Befunde zur Ausgestaltung der beiden anderen Schnittstellen vor.

Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind im Bereich der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung zahlreiche Schnittstellen, Überschneidungen und Doppelzuständigkeiten entstanden, die eine eindeutige, personell zuständige und konsequente Begleitung von Jugendlichen in das Berufsbildungs- und Beschäftigungssystem erschweren. Sie wurden mit der eindeutigen Verweisung der Zuständigkeit für die Ausbildungsvermittlung an die Grundsicherungsträger mit dem Fortentwicklungsgesetz eher noch verschärft, weil nun die Schnittstelle durch den Leistungsprozess der Ausbildungsvermittlung verläuft, was nicht zuletzt angesichts häufiger Wechsel der Jugendlichen zwischen den Rechtskreisen aus fachlicher Sicht wenig sinnvoll erscheint.

Jugendliche haben derzeit je nach Wohnort und Zugehörigkeit zum SGB III- bzw. SGB II-Rechtskreis einen sehr unterschiedlichen, qualitativ nicht einheitlichen Zugang zu Beratungs- und Vermittlungsleistungen im Bereich der Berufsvorbereitung und Ausbildungsvermittlung. Statt Leistungen aus einer Hand zu erhalten, die ein Fallmanager oder PAP bündelt und steuert, stehen ihnen nunmehr mit der Berufsberaterin bzw. dem Berufsberater und dem Fallmanager bzw. PAP mindestens zwei Fachleute gegenüber, die einen Teil des Leistungsprozesses steuern. Zudem können von Fall zu Fall deutlich mehr als zwei Fachkräfte für die Umsetzung einzelner Prozessschritte zuständig sein. Das propagierte Ziel der Reform, Leistungen aus einer Hand anzubieten, wird strukturell entsprechend weit verfehlt. Dies gilt insbesondere für den Fall der zkT, denn bei ARGEn und bei gAw wird die Ausbildungsstellenvermittlung häufig gemeinsam mit der Agentur betrieben, was Reibungsverluste minimiert.

In der Person der PAP bzw. Fallmanager im SGB II muss sich erhebliche Fach- und Feldkompetenz bündeln, wenn sie die Steuerung des Leistungsprozesses als zentrale Ansprechperson gewährleisten sollen. Betrachtet man die Rahmenbedingungen für diese Tätigkeit (verhältnismäßig schlechte Bezahlung, häufig befristete Beschäftigungsverhältnisse, unzureichende Qualifizierungsmöglichkeiten sowie intransparente und instabile lokale Netzwerke von Akteuren mit gegenläufigen Interessen), so wird deutlich, dass die den PAP bzw. Fallmanagern zugewiesene Funktion nur schwer adäquat auszufüllen ist.

Im Bereich des Arbeitgeberservice (AGS), also einer weiteren Schnittstelle zwischen SGB II und SGB III, können grundlegende Organisationsformen mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen beschrieben werden. Im Falle eines gemeinsam von AA und ARGE betriebenen AGS ist die Bündelung von Ressourcen positiv zu bewerten. Unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit für alle Arbeitsuchenden ist dieses Modell prinzipiell den anderen Modellen überlegen, da in erster Linie die am besten passenden Bewerberinnen und Bewerber Ver-

mittlungsvorschläge erhalten und zudem ein großes Angebot regionaler und überregionaler Stellenangebote vorhanden ist. Voraussetzung für die Chancengleichheit relativ ähnlich geeigneter Bewerberinnen und Bewerber im stellenorientierten Matchingprozess sind allerdings gleich gut gepflegte Bewerberprofile seitens des SGB III- und des SGB II-Bereichs.

Grundsätzlich stehen Bewerberinnen und Bewerbern aus dem SGB II bei Bedarf höhere Eingliederungszuschüsse zur Verfügung. Der insgesamt höhere EGT im SGB II ermöglicht auch mehr betriebliche Trainingsmaßnahmen, Praktika etc. Zur Vermeidung von Fördermittelkonkurrenz können im Rahmen eines gemeinsamen AGS prinzipiell leichter Abstimmungsprozesse zum Einsatz der Förderung angestoßen werden.

Bewerberorientierte Vermittlung wird in ARGEn und gAw vom gemeinsamen Arbeitgeberservice relativ selten betrieben. Für Bewerber mit stärkerem Unterstützungsbedarf stehen deshalb weniger Ressourcen als bei getrennten Arbeitgeberservices zur Verfügung.

Ein getrennter Marktauftritt von Agentur und Grundsicherungsträgern (Modell eigener AGS) führt zu Doppelstrukturen und Doppelansprachen. Für die Arbeitgeber sind zwei öffentliche Arbeitgeberservices schwer durchschaubar und vermittelbar. In dieser Form können sich aber größere Chancen für die tendenziell schwächere SGB II-Klientel ergeben. In ARGEn mit eigenem AGS müssen diese die Handlungsprogramme der Arbeitsagentur nicht eins zu eins anwenden. Da nicht erwiesen ist, dass diese für die SGB II-Klientel geeignet sind, können durch Abweichungen, wie eine Kombination aus stellen- und bewerberorientierter Vermittlung, u.U. bessere Ergebnisse erzielt werden. Dies wäre für die zkT zu überprüfen, die überwiegend dieses Modell gewählt haben.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass durch das SGB II ein Flickenteppich öffentlicher Arbeitsvermittlungsinstitutionen entstanden ist. Den einzelnen öffentlichen Arbeitsvermittlungen stehen nun nicht mehr alle Bewerber zur Verfügung. Gleichzeitig haben die Arbeitsuchenden bei ihrer zuständigen Institution nicht mehr Zugriff auf alle gemeldeten Stellen. Das daraus folgende Matching-Problem ist je nach Organisationsform unterschiedlich groß.

Einleitung 1

Teil I Konzeptionelle Überlegungen und Forschungsfragen 12

1 Einbettung der Untersuchung in die organisationssoziologische Diskussion 13
2 Das Konzept der Analyse überregionaler und lokaler Governance 14
2.1 Governance und Steuerung 14
2.2 Überregionale Governance 15
2.2.1 Die Beziehung zwischen Bund und Grundsicherungsträgern 17
2.2.2 Die Rolle der Bundesländer 18
2.2.3 Die Bundesagentur für Arbeit 19
2.2.4 Weitere Akteure 20
2.3 Lokale Governance 21
2.3.1 Beirat und Trägerversammlung 22
2.3.2 Die Beziehung der ARGE/des zugelassenen kommunalen Trägers zur örtlichen Agentur für Arbeit 22
2.3.3 Einbindung kreisangehöriger Städte und Gemeinden 23
2.3.4 Kooperation mit „Dritten“ 23
2.4 Die Implementation von Steuerungsstrukturen und Leistungsprozessen bei den örtlichen Grundsicherungsträgern 24
2.4.1 Das theoretische Konzept: Governance und Produktionsmodelle 24
2.4.2 Governance und organisationsinterne Steuerung 26
2.4.3 „Produktionsmodelle“ im SGB II 29

Teil II Empirische Ergebnisse 32

A Die überregionalen Governance-Strukturen der Umsetzung des SGB II 33

1 Einleitung 34
2 Governancestrukturen seitens des Bundes 38
2.1 Finanzielle Anreizsteuerung des Bundes 38
2.1.1 Finanzierung des Bundes für aktive Arbeitsmarktpolitik 39

2.1.2 Finanzierungsanteile an den Personal- und Verwaltungskosten 43
2.1.3 Finanzierungsverteilung der Kosten der Unterkunft 44
2.1.4 Zusammenfassung 48
2.2 Organisationsvorgaben 50
2.2.1 Verträge zur ARGE-Gründung und die Stellung der Träger in den ARGEn 51
2.2.2 Das Kundenzentrum als Geschäftsmodell für ARGEn und gAw 52
2.2.3 Der Einfluss der Rahmenvereinbarung auf organisatorische Aspekte in den ARGEn 53
2.2.4 Vorgaben zur Kooperation an den Schnittstellen 56
2.2.4.1 Förderung von Rehabilitantinnen und Rehabilitanten (SGB II/III/IX) 57
2.2.4.2 Ausbildungsvermittlung von Jugendlichen (SGB II/III) 57
2.2.4.3 Zugangssteuerung (SGB III/II) 59
2.2.4.4 Arbeitgeberservice (SGB III/II) 59
2.2.4.5 Feststellung der Erwerbsfähigkeit: Einigungsstelle (SGB II/XII) 60
2.2.5 Zusammenfassung 60
2.3 Rahmenbedingungen des Personaleinsatzes in SGB-II-Trägern 61
2.3.1 Geschäftspolitik der BA zur Organisation des Personaleinsatzes in den ARGEn 62
2.3.1.1 Personalüberleitung 62
2.3.1.2 Personalrechtliche Kompetenzen der Geschäftsführung 63
2.3.1.3 Die Rolle der Rahmenvereinbarung für den Personaleinsatz 64
2.3.2 Tarif- und personalvertretungsrechtliche Probleme 65
2.3.3 Umfang und Herkunft des Personals der ARGEn 66
2.3.3.1 Befristung als ungelöstes Problem 67
2.3.4 Organisation des Personaleinsatzes bei zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) 68
2.3.5 Zusammenfassung 69
2.4 Zielsteuerung und Controlling zur Umsetzung des SGB II 69
2.4.1 Zielvereinbarung und Controlling in den Arbeitsgemeinschaften 71
2.4.1.1 Das Zielsteuerungs- und Controllingsystem 71
2.4.1.2 Der Zielplanungsprozess 73

2.4.1.3 Zielnachhaltung und Controlling ... 76
2.4.2 Zielvereinbarung und Controlling bei getrennter Aufgabenwahrnehmung ... 77
2.4.3 Zielsteuerung und Controlling bei zugelassenen kommunalen Trägern ... 78
2.4.4 SGB II-Kennzahlen für überregionale Vergleiche ... 79
2.4.5 Zusammenfassung ... 80
3 Die Rolle der Länder ... 82
3.1 Regulative Steuerung durch die Bundesländer ... 82
3.1.1 Aufsichtsrechte ... 82
3.1.2 Rechtsformen der Aufgabenwahrnehmung ... 85
3.1.3 Heranziehung der Gemeinden ... 87
3.2 Anreizsteuerung ... 87
3.2.1 Landesarbeitsmarktförderung ... 87
3.2.2 Weitergabe der Wohngeldentlastung der Länder ... 93
3.3 Indirekte Steuerung durch Information und Koordination ... 94
3.4 Vergleich der Landespolitik zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung ... 96
4 Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände ... 98
4.1 Zusammenfassung ... 101
5 Die Rolle der EU ... 102
5.1 Zusammenfassung ... 103

B Lokale Steuerungs- und Organisationsstrukturen ... 104

1 Lokale Steuerungsstrukturen in den untersuchten Standorten ... 105
1.1 Einleitung ... 105
1.2 Steuerung und Führung in den Formen der Aufgabenwahrnehmung ... 106
1.3 Ausgewählte Strukturmerkmale der untersuchten Standorte ... 108
1.4 Eine Deskription lokaler Steuerungsstrukturen in den untersuchten Standorten ... 110
1.5 Positionen zur lokalen Steuerung im ARGE-Modell ... 121
1.6 Zusammenfassung ... 128
1.7 Operative Ziele ... 129

1.8 Zusammenfassung ... 132
1.9 Anforderungen an eine einheitliche Aufgabendurchführung und operative Steuerung ... 133
1.10 Zusammenfassung ... 144
1.11 Personalführung ... 144
1.12 Zusammenfassung ... 154
1.13 Funktions- und Folgeprobleme mit der Fachsoftware: Die Sicht von Bereichsleitern bei den SGB II-Einrichtungen ... 155
1.14 Funktions- und Folgeprobleme mit der Fachsoftware: Die Sicht von operativen Fachkräften bei den SGB II-Einrichtungen ... 158
1.15 Zusammenfassung ... 162
1.16 Controlling als Mittel der Steuerung ... 162
1.17 Zusammenfassung ... 170
1.18 Umsetzungsstand – Einschätzung der Führungskräfte ... 170
1.19 Zusammenfassung ... 176
2 Grundlegende Organisationsstrukturen der Leistungsgewährung nach dem SGB II ... 177
2.1 Die Formen der Trägerschaft im SGB II ... 177
2.2 Grundlegende Strukturen der Organisation von Kernprozessen ... 179
2.2.1 Räumliche Organisation ... 179
2.2.1.1 Allgemeines ... 179
2.2.1.2 Die Konstellationen räumlicher Organisation ... 181
2.2.1.2.1 Konzentration/ Zentralisation ... 181
2.2.1.2.2 Dekonzentration/ Zentralisation ... 182
2.2.1.2.3 Dekonzentration/ Dezentralisation ... 183
2.2.2 Probleme der einzelnen Gestaltungsvarianten der Prozessschritte – „Schnittstellenmanagement“ ... 184
2.2.2.1 Zugangssteuerung ... 184
2.2.2.1.1 Die Einrichtung einer „Eingangszone“ ... 184
2.2.2.1.2 Die Antragsaufnahme und -bearbeitung durch die Leistungssachbearbeitung ohne Vorschaltung einer speziellen Serviceeinrichtung ... 186
2.2.2.1.3 Die Strategie der Zugangssteuerung ... 186

2.2.2.2 Leistungsgewährung ... 187
2.2.2.2.1 Grundmodelle der Organisation der Leistungsgewährung ... 187
2.2.2.2.2 „Teambildung“ als Korrektiv für Spezialisierung der Leistungssachbearbeitung ... 188
2.2.2.2.3 Entlastung durch Back Office ... 189
2.2.2.3 Aktivierung ... 190
2.2.2.4 Arbeitsvermittlung ... 195
2.2.3 Die Ausgestaltung von besonderen Leistungsprozessen für einzelne Zielgruppen ... 198
2.2.4 Die Auslagerung von Teilen des Leistungsprozesses an „Dritte“ ... 201
2.2.5 Fazit: Grundlegende Strukturen der Organisation von Kernprozessen ... 204
2.3 Eine Typologie der Produktionsmodelle ... 206
2.3.1 Methodologische und theoretische Grundlagen der Typologie der Produktionsmodelle ... 206
2.3.1.1 Grundlegendes zur Methodologie von Typologien ... 206
2.3.1.2 Die theoretischen Grundlagen der Typologie der Produktionsmodelle ... 209
2.3.1.2.1 Die Bedeutung der Prozessschritte für die Typologie der Produktionsmodelle ... 209
2.3.1.2.2 Identifizierung der Prozessschritte ... 210
2.3.2 Die Entwicklung einer qualitativen Typologie der Produktionsmodelle ... 213
2.3.2.1 Bildung einer Matrix ... 213
2.3.2.2 Quantitative Ergebnisse der Typenbildung ... 215
2.3.3 Die Typologie der Produktionsmodelle und die Organisationstypologie von UF1 217
2.3.4 Fazit: Eine Typologie der Produktionsmodelle ... 218
2.4 Eine qualitative Typologie von Produktionsmodellen im SGB II ... 219
2.4.1 Der Typ A: Funktionale Spezialisierung ... 220
2.4.1.1 Beschreibung des Grundtypus ... 220
2.4.1.2 Beschreibung der Untertypen ... 223
2.4.1.2.1 Untertyp 1a ... 223
2.4.1.2.2 Untertyp 1b ... 224
2.4.1.2.3 Untertyp 2a ... 224
2.4.1.2.4 Untertyp 2b ... 225
2.4.1.3 Realtypen zum Typ A ... 225

2.4.1.3.1 Realtyp 1a (Landkreis; gAw) ... 226
2.4.1.3.2 Realtyp 1b (kreisfreie Stadt; ARGE) ... 228
2.4.1.3.3 Realtyp 2b (Landkreis; ARGE) ... 232
2.4.2 Der Typ B: Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung ... 235
2.4.2.1 Beschreibung ... 235
2.4.2.2 Der „Realtyp“ Stadt ARGE ... 237
2.4.2.2.1 Aufbauorganisation und Führungsstruktur ... 237
2.4.2.2.2 Ablauforganisation ... 238
2.4.2.2.3 Schnittstellen ... 240
2.4.2.2.4 Einschätzung ... 241
2.4.2.3 Varianten des Typs B ... 242
2.4.2.3.1 Leistungssachbearbeitung ... 242
2.4.2.3.2 Aktive Leistungen (Aktivierung, Arbeitsvermittlung) ... 243
2.4.2.3.3 Arbeitsvermittlung über den AGS ... 245
2.4.2.3.4 Bearbeitung von Schnittstellen ... 247
2.4.3 Der Typ C: Partielle Integration von Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen ... 250
2.4.3.1 Beschreibung ... 250
2.4.3.2 Realtypen ... 252
2.4.3.2.1 Untertyp 1a: Kreis zkT ... 252
2.4.3.2.2 Untertyp 1b: Kreis (ARGE) ... 254
2.4.3.2.3 Untertyp 2: Stadt (ARGE) ... 254
2.4.4 Der Typ D: Vollständige Integration der Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen ... 257
2.4.4.1 Beschreibung ... 257
2.4.4.2 Der „Realtyp“ Kreis (zkT) ... 258
2.4.5 Der Typ E ... 262
2.4.5.1 Stadt (ARGE) ... 262
2.4.5.2 Kreis (zkT) ... 263
2.4.6 Fazit ... 263
2.5 Quantitative Auswertungen zur Typologie der Produktionsmodelle ... 266

2.6 Abschließende Betrachtung zur Typologie der Produktionsmodelle 271
3 Schnittstellen zwischen dem SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern 274
3.1 Einleitung 274
3.2 Beratung, Betreuung und Vermittlung von Jugendlichen zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII 277
3.2.1 Problemaufriss 277
3.2.2 Organisationsmodelle der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung von Jugendlichen zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII beim Übergang Schule - Beruf 278
3.2.2.1 Modell Arbeitsgemeinschaft (ARGE) 284
3.2.2.2 Modell zugelassener kommunaler Träger (zkT) 287
3.2.2.3 Modell getrennte Aufgabenwahrnehmung (gAw) 288
3.2.2.4 Modellvergleich 289
3.2.3 Vernetzung mit anderen Akteuren 291
3.2.3.1 Jugendamt 291
3.2.3.2 Weitere Akteure 294
3.2.3.3 Jugendkonferenzen 298
3.2.4 Zusammenfassung und Bewertung 299
3.3 Schnittstellen im Bereich Arbeitgeberbetreuung und Stellenakquisition 301
3.3.1 Problemaufriss 302
3.3.2 Organisationsmodelle der Arbeitgeberbetreuung 303
3.3.2.1 Modell Arbeitsgemeinschaft (ARGE) 304
3.3.2.2 Modell zugelassener kommunaler Träger (zkT) 307
3.3.2.3 Modell getrennte Aufgabenwahrnehmung (gAw) 309
3.3.3 Zusammenfassung und Bewertung 310
3.4 Die gemeinsame Einigungsstelle 313
3.4.1 Zusammenfassung 316

Literaturverzeichnis 317
Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Übersichten 338
Abkürzungsverzeichnis 342

Einleitung

1 Der gesetzliche Evaluationsauftrag

Der Verabschiedung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (SGB II) war eine mehrmonatige politische Auseinandersetzung zwischen dem Regierungslager und den sog. „A-Ländern“ und der damaligen Opposition im Deutschen Bundestag und einigen „B-Ländern“ vorausgegangen, in deren Zentrum u. a. die Frage stand, ob – wie im Gesetzentwurf beabsichtigt – die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des SGB II der Bundesagentur für Arbeit (BA) bzw. „Arbeitsgemeinschaften“ (ARGEn) der beiden Leistungsträger übertragen werden sollte. Die Gegenposition, insbesondere vertreten durch die Bundesländer Hessen und Niedersachsen, sah eine Zuständigkeit der örtlichen Sozialhilfeträger, also der kommunalen Ebene, vor. Trotz der Verabschiedung des SGB II am 24. Dezember 2003 blieb die Entscheidung an diesem Punkt offen und wurde in das Jahr 2004 vertagt. Im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat wurde dann eine Einigung über eine Experimentierklausel erzielt, die durch das „Optionsgesetz“ vom 30. Juli 2004 inhaltlich ausgefüllt wurde.

Gegenstand der „Experimentierklausel“ sollte 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 soll die bis 31.12.2010 befristete Experimentierklausel durch entsprechende wissenschaftliche Untersuchungen begleitet und bewertet werden. Dadurch soll eine objektive Basis für den politisch umstrittenen Vergleich geschaffen werden.

Die Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II hat 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.

Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) obliegt dabei die Aufgabe, die Wahrnehmung der Aufgaben durch die mit der Experimentierklausel betrauten kommunalen Träger („zugelassene kommunale Träger“ - zkT) im Vergleich zu den ARGEn zu untersuchen. Gegenstand ist die praktische Umsetzung der Experimentierklausel, 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 sollen, wobei die Modelle getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw) einzubeziehen sind.

Das Evaluationskonzept zur Experimentierklausel sieht neben der Unterstützung und wissenschaftlichen Beratung durch einen externen Koordinator und der Bereitstellung der Daten durch die 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 betrifft das Feld 2, die Implementations- und Governanceanalyse. Dieses Feld wird bearbeitet vom Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der FH Frankfurt und dem Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas), Bonn, Teilarbeiten übernehmen das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und die Firma Simma & Partner, Bregenz/Österreich.

Für dieses Feld wurde in der Sitzung des die Evaluation begleitenden Arbeitskreises (AK Evaluation) vom 15./16.Juni 2006 die Grundsatzentscheidung getroffen, die Implementations- und Governanceanalyse auf eine Stichprobe von 154 „Einheiten“, d.h. ARGEn, zkT und Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung zu stützen.[2]

2 Das Konzept der Implementations- und Governanceanalyse

Das SGB II hat die bisherigen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe und der Arbeitslosenhilfe für den Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfesuchenden zu zwei neuen Leistungen, dem Arbeitslosengeld II und dem Sozialgeld verschmolzen. Damit wurden nicht nur zwei unterschiedliche Politikstränge, nämlich Arbeitsmarktpolitik und Fürsorgepolitik, miteinander verknüpft, sondern auch die Verwaltungsapparate, die in der Vergangenheit für die Gewährung der unterschiedlichen Leistungen geschaffen wurden, neu gestaltet. Deutlich wird dies an den „Arbeitsgemeinschaften“ (ARGE) nach § 44b SGB II, die es in dieser Form im Sozialbereich vor 2005 nicht gab, aber auch an den „besonderen Einrichtungen“, die die zugelassenen kommunalen Träger (zkT) nach § 6a Abs. 6 SGB II schaffen sollen.

Die Integration ihrer Klientel in den Arbeitsmarkt stellt für den überwiegenden Teil der Sozialhilfeträger zumindest in der durch das Gesetz geschaffenen Größenordnung ein Novum dar, obwohl viele von ihnen auf eine Tradition der „Hilfe zur Arbeit“ nach dem BSHG (§§ 19f. BSHG) verweisen können. Die bis Ende 2004 entwickelte Praxis ist weder quantitativ noch von der Bandbreite des Instrumentariums mit den Eingliederungs- und Vermittlungsleistungen zu vergleichen, welche jetzt von den ARGEn oder zkT angeboten werden sollen; insofern mussten gerade die zkT ihr Angebot auf einen weitaus größeren Adressatenkreis zuschneiden.

Umgekehrt waren die Agenturen für Arbeit (AA) in der Vergangenheit kaum in der Lage, zureichend „persönliche Hilfe“ für diejenigen Arbeitslosen anzubieten, die neben arbeitsmarktpolitischen Instrumenten besondere soziale Unterstützung benötigten, um auf dem Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen. Das Angebot zielte überwiegend auf Bezieherinnen und Bezie-

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

her von Arbeitslosengeld, die Zielgruppe des SGB II lag nicht im Fokus der Eingliederungsbemühungen der meisten lokalen AA. Wie das Modellprogramm „Modelle der Zusammenarbeit von Arbeitsverwaltung und Trägern der Sozialhilfe“ gezeigt hatte (Hess, Schröder, Smid, Reis 2004), waren deshalb auch jene Modelle besonders erfolgreich, bei denen es gelang, durch Verzahnung der Leistungsprozesse und Intensivierung der Zusammenarbeit die jeweiligen Stärken der Partner auszubauen und in die Kooperation einzubringen. Allerdings waren hierfür innerorganisatorisch erhebliche Anpassungsleistungen erforderlich (u. a. zur Stützung der innovativen Arbeitsformen wie Fallmanagement), was verdeutlicht, dass es beim Übergang vom BSHG ins SGB II um mehr ging als um einen „kulturellen Wandel“, nämlich um eine Umstellung von komplexen Systemen, d.h. des „Menschenbilds“, der Leistungsbeziehungen, der Arbeitsorganisation, der Hierarchie etc.

Für die Implementations- und Governanceanalyse stellt sich angesichts dieser Ausgangssituation die Aufgabe, die Umsetzung eines komplexen gesetzlichen Auftrags zu analysieren. Die Analyse muss 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 Dienstleistung „Eingliederung“ denn tatsächlich erbracht wird.

Eine durch den Evaluationsauftrag vorgegebene Dimension der Analyse ist dabei der Vergleich zwischen ARGEn und zkT. Eine weitere Dimension ist die Identifizierung und Bewertung der Formen, in denen der Leistungsprozess des SGB II organisiert wird.

Eine ausführliche Darstellung des konzeptionellen Ansatzes der Governance- und Implementationsanalyse und dessen theoretischer Begründung erfolgt in Teil I dieses Berichts.

3 Methodische Umsetzung

3.1 Methodisches Vorgehen und Instrumentarium

Um die skizzierten Prozesse in ihrer Komplexität angemessen zu erfassen, ist eine Kombination verschiedener Erhebungsmethoden vorgesehen.

Die überregionale Governance-Analyse stützt sich auf:

- Literaturrecherche und Erstellung eines Literaturüberblicks über überregionale Governance-Strukturen der drei Modelle der Aufgabenwahrnehmung;
- Dokumentenanalyse: Protokolle von Verhandlungen und Anhörungen zur Einführung des SGB II und des Kommunalen Optionsgesetzes, veröffentlichte Positionen relevanter Vertreter der BA, des BMAS, der Landesregierungen, der kommunalen Spitzenverbände sowie von Fachverbänden der sozialen Arbeit, Berichte und Dokumente zur lokalen Umsetzung, Verträge und andere Dokumentationssysteme wurden in Bezug auf oben genannte Fragestellungen ausgewertet.
- Leitfadengestützte Interviews und Gruppendiskussionen: Mit Expertinnen und Experten des BMAS, der BA, der Bundesländer und der kommunalen Spitzenverbände wurden

teilstrukturierte Interviews zu den überregionalen Rahmenbedingungen geführt. Darüber hinaus wurden mit den Geschäftsführungen von 20 SGB-II-Einheiten und der zugehörigen Agenturen teilstrukturierte Interviews zu speziellen Aspekten dieser externen Governance-Strukturen geführt.

Für die Analyse lokaler Governancestrukturen und des Prozesses der Implementation von Leistungsprozessen zur Umsetzung des SGB II wurde ein mehrstufiges Verfahren gewählt:

Zunächst wurde die Konzeption des „Produktionsmodells" umgesetzt in ein Tableau von Indikatoren, die Auskunft über das jeweilige arbeitsmarkt- und fürsorgepolitische Feld, die Strategiefähigkeit der lokalen SGB II-Einheiten, die spezifische Produktionsorganisation und die „Schnittstellen" zu anderen Sozialleistungsträgern (Sozialamt, Jugendamt, AA) geben.[3]

Aus diesem Indikatorentableau wurden mehrere Leitfäden für die Experteninterviews sowie die Gruppendiskussion abgeleitet. Nach einem Pretest im August 2006 wurden diese Leitfäden gründlich überarbeitet und zur „Einsatzreife" gebracht.

Nach dem offiziellen „Auftaktworkshop" am 12./13. September 2006 wurden mit den 154 vorgesehenen Standorten Termine vereinbart, an denen vor Ort die Experteninterviews und die Gruppendiskussionen durchgeführt werden konnten.

Parallel hierzu wurde eine Datenbank entwickelt, die es erlaubt, Indikator für Indikator die Antworten auf die Leitfragen aufzunehmen und dann für die Auswertung zu qualitativen Aussagen zusammenzufassen bzw. zu quantifizierbaren Daten zu verdichten. Die Struktur dieser Datenbank orientiert sich an den Dimensionen des „Produktionsmodells", so dass diese sämtliche Indikatoren abbildet. Somit sind unterschiedliche Auswertungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten und Fragestellungen möglich. Auch ist es möglich, Daten über alle 154 Standorte hinweg zu aggregieren und so zu quantitativen Aussagen zu kommen.

Zwischen Oktober 2006 und Anfang Mai 2007 wurden von mehreren Interviewerteams an 154 Standorten mehrtägige Besuche absolviert, die dem Zweck dienten, Interviews mit ausgewählten Expertinnen und Experten sowie Gruppendiskussionen mit Beschäftigten aus den lokalen SGB II-Einheiten durchzuführen und Dokumente für eine flankierende Dokumentenanalyse zu erbitten.

Abgesehen von wenigen Einzelfällen wurden alle Interviews und Gruppendiskussionen mitgeschnitten und liegen in Dateiformat als Tondokument vor. Gleichzeitig wurden umfangreiche Protokolle erstellt, die die wesentlichen Informationen enthalten, die aus Interviews und Gruppendiskussionen gewonnen werden konnten. Diese Protokolle stellen den Zwischenschritt zwischen dem „Rohmaterial" Tondokument und der Datenbank dar: die Protokollierung erfolgte entlang der Leitfragen, so dass alle Antworten auf Fragen, die dem gleichen Indikator zuzuordnen sind, in der Datenbank zusammengeführt werden und ausgewertet werden können.

Ende 2006 wurde dann mit der Auswertung begonnen. Diese stützte sich primär auf die in der Datenbank erfassten Protokolle sowie die Dokumente, die von den einzelnen Standorten

[3] Vgl. Zwischenbericht im Juni 2006.

zur Verfügung gestellt wurden (Organigramme, Arbeitsmarktprogramme, Verträge, Flyer etc.).

Für den Zwischenbericht konzentrierte sich die Auswertung der Hauptstudie (Befragung der 154 Standorte) auf die Bearbeitung zweier grundlegender Fragestellungen:

- Welche Formen der Organisation von Leistungsprozessen im SGB II gibt es an den 154 Standorten (Typologie der Produktionsmodelle)[4]?
- Welche Formen der Steuerung und des Controllings gibt es, wie wird gesteuert, welche Erfahrungen konnten bisher gemacht werden?

Andere Problemkomplexe wurden zunächst zurück gestellt, da noch nicht alles Material (insbesondere Eingliederungsbilanzen, quantitative Daten über den Einsatz unterschiedlicher Instrumente, Daten über Personalausstattung etc.) in valider Form vorliegt, um gehaltvolle Auswertungen vornehmen zu können.

Bei der Bewertung der Ergebnisse der hier vorgelegten ersten Implementationsanalyse ist es wichtig zu sehen, dass sie sich im Wesentlichen auf „Selbstbeschreibungen" der untersuchten Standorte stützt, d.h. auf Organigramme und Dokumente der mit der Umsetzung des SGB II befassten Organisationseinheiten sowie auf Interviews und Gruppendiskussionen mit den lokalen Akteuren. Das bedeutet, dass methodisch neben Tatsachenaussagen zu Organisationsstrukturen etc. die „subjektive Sicht" der Akteure vor Ort erfasst und analysiert wurde.

Erst zu einem späteren Zeitpunkt werden diese Selbstbeschreibungen mit Fremdbeschreibungen (z. B. Kooperationspartner, Arbeitgeber, aber auch Daten über Eingliederungen und Maßnahmen) kontrastiert und damit „objektiviert".

Außerdem muss berücksichtigt werden, dass die Erhebung zeitraumbezogen durchgeführt wurde. Sie erstreckte sich über ein halbes Jahr, während dessen sich das Feld in „Bewegung" befand. So wurde für den ARGE-Bereich z. B. das Konzept der „Betreuungsstufen" eingeführt, wovon die ARGEn, die noch 2006 befragt wurden, nicht betroffen waren, während andere, die im Frühjahr 2007 an die Reihe kamen, bereits dabei waren, das Konzept umzusetzen.

3.2 Sonderuntersuchungen

Das SGB II eröffnet an verschiedenen Stellen Schnittstellen zu anderen Sozialgesetzbüchern, die sich als institutionelle Regelungsstrukturen und zugleich als „Angebote von Zulieferern" auf den gesamten „Produktionsprozess" niederschlagen.

Deshalb ist eine zusätzliche Untersuchung dieser Schnittstellen eine wichtige Ergänzung der Implementationsanalyse, gibt sie doch Einblick in die Probleme der Kooperation mit „Zulieferern", die zugleich auch „Konkurrenten am Dienstleistungsmarkt" sein können. Die „Produkti-

[4] Aus auswertungstechnischen Gründen konnten nur 145 Standorte in die Typologie einbezogen werden.

onsorganisation“ an diesen Schnittstellen, die Gestaltung der „Arbeitsbeziehungen“ zu den „Zulieferern“ und die Wirkungen des Wettbewerbs auf die Produktpolitik angesichts der gegebenen Konstellation spielen, so die dieser Zusatzuntersuchung zugrunde liegende Annahme, eine wesentliche Rolle für den Produktionsprozess der Grundsicherungsträger.

Auf der Basis von Literaturstudien und ersten Felderfahrungen im Sommer/Herbst 2006 wurden für die erste Welle der Untersuchung zwei Schnittstellenthemen ausgewählt, die für wesentliche Zielstellungen des SGB II – die soziale Integration durch Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung und die Konzentration auf die Aktivierung von Jugendlichen – von besonderer Bedeutung sind:

- die Schnittstellen im Prozess der Ausbildungsvermittlung und damit das Übergangsmanagement Schule-Beruf zwischen den SGB II, III und VIII und
- die Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III in Bezug auf den Arbeitgeberservice (AGS) und die Stellenakquisition.

Darüber hinaus interessierte gerade vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussion um die „Kostenexplosion“ der Grundsicherung auch, wie die Zugangssteuerung zwischen SGB II und SGB XII erfolgt, die nach dem SGB II fachlich über die Bewertung der Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen geregelt ist und institutionell in Konfliktfällen die Einrichtung einer Einigungsstelle vorsieht.

Untersuchungsgegenstand sind 19 Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende, darunter acht zkT, neun ARGEn und zwei Regionen, in denen das SGB II in getrennter Aufgabenwahrnehmung umgesetzt wird. Sie wurden basierend auf Daten aus der ersten Welle der Befragung des UF 1 nach organisatorischen und Governance-Kriterien ausgewählt.

4 Schnittstelle zu den Forschungen in den anderen Untersuchungsfeldern

Die Arbeiten in Untersuchungsfeld 2 stellen Ergänzungen und Vorarbeiten dar für die anderen Untersuchungsfelder (insbesondere UF 1 und UF 3).

Besonders eng ist der Zusammenhang von UF 1 und UF 2, was gesteigerte Kooperationserfordernisse beinhaltet. UF 1 ist 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 Untersuchungswellen.

UF 1 liefert auch für UF 2 ergänzend zu den qualitativen Daten aus UF 2 quantitative Daten, so dass sich sowohl die Governance- wie die Implementationsanalyse an den 154 Standorten auf umfangreiches empirisches Material stützen kann.

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 kann, ist es umgekehrt in der Lage,

die von UF 1 entwickelte Organisationstypologie zu vertiefen und zu validieren (vgl. auch Abschnitt II B 2, zur Abgrenzung insbesondere II B 2.3.3). Die auf diese Weise kooperativ weiterentwickelte Typologie dient dann insbesondere UF 3 als Grundlage für die Erfüllung seines Untersuchungsauftrags.

Die Wirkungs- und Effizienzanalyse, die in UF 3 durchgeführt wird, kann 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 erlaubt es, auch komplexe Wirkungsmodelle empirisch zu unterfüttern. In der Kooperation mit den anderen Untersuchungsfeldern könnten somit fördernde und hemmende Faktoren bezüglich der Erreichung der drei Zielsetzungen

- Integration in ungeförderte Erwerbstätigkeit,
- Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und
- Soziale Stabilisierung

in den unterschiedlichen Modellen der Aufgabenwahrnehmung identifiziert werden. Grundlegend hierfür ist die Überlegung, dass die Zielerreichung nicht nur von je spezifischen Kontextbedingungen und der Lage auf den jeweiligen Arbeitsmärkten abhängt, sondern ganz wesentlich auch von organisationsinternen Faktoren sowie Governancestrukturen und Kooperationsbeziehungen im lokalen Feld bestimmt wird.

Durch die korrespondierenden Untersuchungsansätze ist es zudem möglich, Aktivierungs- und Eingliederungsprozesse parallel aus der Kunden- und der Organisationsperspektive zu betrachten. Hierzu hat bereits ein Abgleich von Zwischenergebnissen stattgefunden.

5 Aufbau des Berichts

Der Bericht besteht aus zwei Teilen:

- In Teil I werden der konzeptionelle Ansatz der Governance- und Implementationsanalyse dargestellt und der theoretische Rahmen umrissen, in dem diese Analyse vorgenommen wird.
- In Teil II werden die bisher vorliegenden empirischen Ergebnisse präsentiert. Dabei wird Teil II wiederum unterteilt in die beiden Abschnitte A und B. Abschnitt A mit dem Titel „Die überregionalen Governancestrukturen der Umsetzung des SGB II“ ist der Untersuchung der Strukturen der überregionalen Governance, insbesondere der Rolle des Bundes, der Bundesagentur für Arbeit und der Länder, gewidmet. In Abschnitt B mit dem Titel „Lokale Steuerungs- und Organisationsstrukturen“ werden erste Auswertungen zu den 154 Standorten vorgelegt.

In Abschnitt B werden zunächst zentrale Probleme der Steuerung in den ARGEn, bei den zkT und in Modellen getrennter Aufgabenwahrnehmung behandelt, im Vordergrund stehen dabei insbesondere Fragen der Personalsteuerung, des Controllings und des Einsatzes von EDV (Abschnitt B1).

Hieran schließt sich die Darstellung der qualitativen Typologie der Produktionsmodelle an (B2). Hier werden zunächst Organisationsdimensionen diskutiert, die nicht in die Typologie eingegangen sind (räumliche Organisation, Ausgestaltung von Leistungsprozessen für Jugendliche (U 25), Auslagerung von Leistungsprozessen) sowie „typische" innerorganisatorische Schnittstellenprobleme geschildert. Dann folgt eine Skizze des Prozesses der Typenbildung[5] sowie die ausführliche Beschreibung der einzelnen Typen.

Die Schnittstellenprobleme, die sich insbesondere mit den AA (im Hinblick auf den AGS, aber auch bezüglich der Arbeit mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen) und den Trägern der Jugendhilfe (SGB VIII) zeigen, sind Thema des Abschnittes B3. Die empirische Basis dieser Schnittstellenanalyse ist eine Stichprobe von 19 Einheiten, die aus den 154 ausgewählt und intensiver untersucht wurden.

6 Perspektiven

Mit dem Zwischenbericht wird eine „Basisauswertung" der 154 Standorte vorgelegt, die Gegenstand der Analysen von UF 2 sind. Wie gezeigt, lagen zum Zeitpunkt der Berichtslegung aus unterschiedlichen Gründen noch nicht alle Auswertungen vor. Dies gilt insbesondere für Daten zu Eingliederungsmaßnahmen, zur Personalausstattung sowie zu den Verwaltungskosten, die zwischenzeitlich weitgehend erhoben werden konnten, aber noch nicht in die hier vorgelegte Auswertung eingegangen sind. Deshalb besteht der nächste Schritt darin, die Auswertung zu vervollständigen. Dann kann die Typologie der Produktionsmodelle entsprechend überprüft werden. Parallel zu dieser Überprüfung ist sie mit der Organisationstypologie von UF 1 abzugleichen.

Unabhängig von der Fortschreibung der Auswertungen der ersten Erhebungswelle wird im September 2007 mit der zweiten Erhebungswelle begonnen. Diese dient dazu:

- Fragestellungen, die im Zuge der Auswertung der ersten Welle entwickelt wurden, zu bearbeiten,
- wichtige Themen der ersten Welle aufzugreifen und ggf. zu präzisieren,
- Veränderungen in Organisationsstrukturen und -strategien gegenüber der ersten Welle zu identifizieren und
- festzuhalten, wie neuere Entwicklungen auf überregionaler Ebene (vgl. z.B. das „Rollenpapier") bei den lokalen SGB II-Einheiten aufgenommen werden.

Im Hinblick auf den Endbericht stehen zudem Themen im Vordergrund der Analyse, die im Zwischenbericht aus den o.g. Gründen nicht oder nicht zureichend bearbeitet werden konnten:

[5] Eine ausführliche Darstellung der Methodik der Typenbildung ist dem „Methodenband" zu entnehmen.

- die unterschiedlichen Eingliederungsstrategien (z. B. Beschäftigungs- und Qualifizierungsstrategien) sowie die Nutzung der verschiedenen Maßnahmen nach § 16 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 sowie Abs. 3 SGB II,
- Vermittlungsstrategien, insbesondere an der Schnittstelle zum SGB III (u. a. Ausgestaltung des Arbeitgeberservices – AGS),
- Intensität und Formen der Nutzung von Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Ziff. 1-4 SGB II,
- die Umsetzung des genderpolitischen Auftrags nach § 1 Abs. 1 Satz 3 SGB II, insbesondere im Hinblick auf die Zielgruppe der Alleinerziehenden,
- die interne Steuerung der Leistungsprozesse,
- Formen und Intensität der Einbeziehung von „Dritten“ in den Leistungsprozess.

Im Hinblick auf das Gender Mainstreaming, das im vorliegenden Zwischenbericht noch nicht explizit thematisiert wurde, sind folgende Fragestellungen von besonderer Bedeutung:[6]

- Gibt es in den einzelnen ARGEn, den zkT bzw. in den Fällen getrennter Aufgabenwahrnehmung strategische Überlegungen zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags des „gender mainstreaming“ und wenn ja, wie werden diese Strategien operativ umgesetzt?
- Spielt der Aspekt des „Gender Mainstreaming“ bei der Ausgestaltung von Eingliederungsmaßnahmen eine Rolle, werden z. B. besondere Projekte aufgelegt, die explizit geschlechtsspezifische Lebenslagen und Problemkonstellationen berücksichtigen?
- Ist das Angebot an Kinderbetreuung, auf das nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 SGB II zurück gegriffen werden kann, um die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen, ausreichend?
- Wie wird mit alleinerziehenden Frauen mit Kindern unter drei Jahren verfahren, denen nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden kann?
- Sind im Rahmen der Fallbeobachtungen in konkreten Interaktionssituationen Unterschiede festzustellen, die auf eine Ungleichbehandlung der Geschlechter zurückgeführt werden können?

Die Bearbeitung der genannten Themen stützt sich nicht nur auf die 2. Erhebungswelle bei den 154 Standorten, sondern auch auf weitere Untersuchungsteile.

So liegen demnächst die Ergebnisse der Arbeitgeberbefragung und der Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor, so dass die bisherigen Informationen weiter „angereichert“ werden. Außerdem wird im Herbst 2007 die Befragung der Kooperationspartner („Dritte“)

[6] Sie sollen im Endbericht im Zusammenhang mit den lokalen Eingliederungsstrategien behandelt werden.

durchgeführt. Mit Hilfe dieser Befragungsergebnisse kann die „Selbstbeschreibung“ der SGB II-Einheiten mit einer „Fremdbeschreibung“ durch kompetente Akteure kontrastiert werden.

Eine wichtige Teiluntersuchung, die bereits konzipiert ist, bilden die „Fallbeobachtungen“ an 20 ausgewählten Standorten. Mit ihrer Hilfe kann festgestellt werden, wie – am Beispiel des Erstgesprächs im Bereich der „Eingliederung“ – die konkrete Interaktion zwischen Integrationsfachkraft und Kundinnen bzw. Kunden gestaltet ist und welche Schritte zur Integration in den Arbeitsmarkt oder zur Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit im Einzelfall unternommen werden. Die Untersuchungsergebnisse können dann mit Befragungsdaten aus UF 3 kontrastiert werden, um ein möglichst plastisches Bild der Eingliederungsstrategien an den 20 Standorten zu gewinnen.

Einen tieferen Einblick in organisationsinterne Abläufe, insbesondere über die Aufteilung von Arbeitszeit auf unterschiedliche Aufgaben, werden wir durch den Einsatz des Management Process Monitors erhalten, der zwischenzeitlich programmiert ist und an Standorten eingesetzt werden soll, die entlang der Typologie der Produktionsmodelle ausgewählt wurden.

Teil I

Konzeptionelle Überlegungen und Forschungsfragen

1 Einbettung der Untersuchung in die organisationssoziologische Diskussion

Diese beiden Analysedimensionen zeichnen den Weg vor, auf dem der konzeptionelle Anschluss an die organisations- und industriesoziologische Theoriebildung zu suchen ist.

Die Organisationssoziologie rückte spätestens seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts die Beziehungen zwischen Organisationen und ihrer jeweiligen gesellschaftlichen Umwelt wieder ins Zentrum ihrer theoretischen Betrachtungen. Insbesondere die Arbeiten im Umkreis des „Neo-Institutionalismus" betonen dabei, dass Organisationen weder als nur schwach beeinflussbare autopoetische Systeme (vgl. aber Luhmann 2000) noch als schiere „Resonanzböden" gesellschaftlicher Ansprüche (vgl. den so genannten „situativen Ansatz", Kieser 2006) betrachtet werden können. Organisationsstrukturen und Organisationshandeln müssen vielmehr im Hinblick auf die selbstständige Verarbeitung gesellschaftlicher (eben „institutioneller") Strukturen und Anforderungen analysiert werden. Der amerikanische Organisationssoziologe Yeheskel Hasenfeld hat bereits 1983 ein komplexes Modell zur Analyse der Produktion personenbezogener Dienstleistungen vorgelegt, das im Rekurs auf den Neo-Institutionalismus das Organisationsgeschehen zwischen der Einbettung in ökonomische und politische Strukturen und der konkreten Interaktion zwischen „Dienstleistungspersonal" und „Kundinnen bzw. Kunden" zu untersuchen erlaubt (Hasenfeld 1983). Nach mehreren Fallstudien, die auf diesem Modell basieren, hat er zusammen mit Joel Handler vor diesem theoretischen Hintergrund eine komplexe Analyse des US-amerikanischen Fürsorgesystems und seiner Reform 1996 vorgelegt (Handler/ Hasenfeld 2007).

Gleichzeitig hat sich im Rahmen der industriesoziologischen Forschung ein Untersuchungsansatz herausgebildet, der in analoger Weise die Entwicklung ganzer Industriezweige im Zusammenspiel von ökonomischem und politischem „Feld" und der Verarbeitung von „Feldimpulsen" in Unternehmensstrukturen und Unternehmenshandeln zu begreifen versucht. Die französischen Industriesoziologen Robert Boyer und Michel Freyssenet haben hierfür in Anlehnung an die französische „Regulationsschule" den Begriff „Produktionsmodell" geprägt (Boyer/ Freyssenet 2003).

Beide Untersuchungsansätze scheinen geeignet, den „Governance-Ansatz"[7] handlungstheoretisch zu ergänzen. Denn wie Irene Dingeldey anhand einer vergleichenden Analyse der arbeitsmarktpolitischen Reformen in Dänemark, Deutschland und dem Vereinigten Königreich gezeigt hat, reicht es nicht aus, die Veränderungen von Governancestrukturen und Steuerungsinstrumenten zu analysieren, um zu einer Bewertung der Veränderung von „Staatlichkeit" im „aktivierenden Wohlfahrtsstaat" zu gelangen, vielmehr ist es notwendig, auch das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, d.h. den Prozess der Aktivierung, zu thematisieren (Dingeldey 2005). Dieser muss dann aber theoretisch als „Dienstleistung" konzipiert (vgl. auch Bartelheimer 2005) und als „Interaktion" analysiert werden, was über den Gegenstandsbereich von „Governanceanalysen" hinaus reicht.

[7] Zu diesem Ansatz vgl. Abschnitt 2.3 dieser Einleitung.

In neueren Untersuchungen zur Implementation von Case Management in der Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung wurden die Arbeiten von Hasenfeld und Boyer/ Freyssenet aufgegriffen und zu einem Analysemodell verdichtet, das den Prozess der Produktion von Dienstleistungen auf Governancestrukturen bezieht und damit die Erbringung komplexer Dienstleistungen im Spannungsfeld zur ökonomischen und politischen „Einbettung" der Dienstleistungsorganisation systematisch abzubilden und zu analysieren erlaubt. Das Modell ist – wie mehrere Studien gezeigt haben – insbesondere für den Vergleich unterschiedlicher organisatorischer Praxis geeignet[8]. Deshalb wird es auch der Implementations- und Governanceanalyse im Rahmen der Evaluation nach § 6c SGB II zu Grunde gelegt, die vom Konsortium infas und ISR sowie dem WZB verantwortet wird.

2 Das Konzept der Analyse überregionaler und lokaler Governance

2.1 Governance und Steuerung

Die Betrachtung der Implementation von Leistungsstrukturen nach dem SGB II beginnt mit dem „arbeitsmarkt- und fürsorgepolitischen Feld", in dem sich die Grundsicherungsträger bewegen. Hierzu gehören:

- Die ökonomischen Bedingungen, soweit sie „Arbeitsmarktpolitik" direkt beeinflussen, d. h. insbesondere die Lage auf dem Arbeitsmarkt, z. B. Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit, die Struktur der Nachfrage nach Arbeitskräften (z. B. gefordertes Qualifikationsniveau), die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte.
- Die externen überregionalen und lokalen Governancestrukturen, d. h. die institutionelle Struktur des Sozialstaates, die gesetzlichen Anforderungen sowie Zuständigkeiten und Finanzierungsmodi (insbesondere im Hinblick auf Programme der EU, des Bundes und der Länder), die Rolle freier Träger sowie weiterer gesellschaftlicher Akteure, die Steuerungs- und Kooperationsmodi im lokalen Netzwerk der für das Feld relevanten kollektiven Akteure.

Während für die Analyse der ökonomischen Bedingungen die Untersuchungsfelder 1 und 4 verantwortlich sind, fällt die Untersuchung von Governancestrukturen in die konzeptionelle Zuständigkeit von Untersuchungsfeld 2 (UF 2). Deshalb sollen im Folgenden der Begriff „Governance" erläutert und die wesentlichen überregionalen Governancestrukturen skizziert werden.

Dem Konzept der hier vorgelegten Untersuchung liegt die Unterscheidung von „Governance" im Sinne einer Regelungsstruktur und „Steuerung" im Sinne eines akteurszentrierten Prozesses zu Grunde, auf die Renate Mayntz hingewiesen hat (Mayntz 2004b). „Governance" bezeichnet „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstre-

[8] Es wurde insbesondere vom ISR in bislang drei Untersuchungen genutzt (MWA 2003, MWA 2005, Kolbe/Reis 2005).

gelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004a: 66). Das bedeutet, dass sich die Governanceanalyse auf Strukturen richtet, während die Analyse von „Steuerung“ auf den Prozess fokussiert, innerhalb dieser Strukturen Handeln individueller oder kollektiver Akteure zu beeinflussen. Ein Bindeglied zwischen „Governance“ und „Steuerung“ sind „Steuerungsinstrumente“, denn sie strukturieren diese Beeinflussung, sind aber ihrerseits gleichzeitig durch institutionelle Strukturen geprägt. So hängt es von der Stellung eines kollektiven Akteurs im Geflecht der Governancestrukturen ab, ob er Instrumente regulativer Steuerung verwenden kann (Gesetze, Verordnungen, Weisungen) oder auf „weichere“ Instrumente (Information) verwiesen ist.

Eine so verstandene Governanceanalyse geht der Analyse der Implementations- und Steuerungsprozesse voran, auch wenn die Wechselwirkungen zu berücksichtigen sind, die die strukturationstheoretisch ausgerichtete Organisationssoziologie im Anschluss an Günther Ortmann (vgl. z. B. Ortmann/ Sydow 2001) herausgearbeitet hat: Steuerungsprozesse verändern u. U. Strukturen, insbesondere wenn sie besonders erfolgreich oder besonders erfolglos waren.[9]

Die Implementation neuartiger Leistungsstrukturen und -prozesse auf lokaler Ebene wie im Falle des SGB II vollzieht sich somit im Kontext einer komplexen Regelungsstruktur, die sich umgekehrt durch die Lösung praktischer Implementationsprobleme ihrerseits wandelt. So hat es bereits in der relativ kurzen Zeitspanne von etwas mehr als zwei Jahren Veränderungen bedeutsamer Regelungsstrukturen gegeben, die auch auf das Handeln der lokalen Akteure sowie die Reaktion überregionaler Akteure hierauf zurückzuführen sind. Beispiele hierfür sind insbesondere die „Rahmenvereinbarung“ vom August 2005 sowie das „Rollenpapier“ (letzte Fassung Juni 2007). Gerade die strukturellen Beziehungen im Umfeld der ARGEn scheinen derzeit noch stark im Wandel begriffen. Es ist Bestandteil der Governanceanalyse, die überregionalen Einwirkungen auf die Rahmenbedingungen der Umsetzung sowie Strukturen und Akteurskonstellationen herauszuarbeiten, über die sich u. U. „Feed-back“-Schleifen realisieren. Die Analyse kann deshalb nicht statisch sein, sondern muss die Veränderung von Elementen der Regelungsstrukturen in ihren Wechselbeziehungen zu den Strategien der lokalen und überregionalen Akteure und der Implementationspraxis „vor Ort“ im Auge behalten. Deshalb wird dieses Thema im Endbericht erneut aufgegriffen und vertieft werden.

2.2 Überregionale Governance

Dies bedeutet konkret, dass zunächst aus den überregionalen Governancestrukturen abgeleitet werden kann, welche Steuerungsinstrumente die verschiedenen relevanten überregionalen Akteure (BMAS, Bundesagentur für Arbeit, Bundesländer, kommunale Spitzenverbände) einsetzen können und auch real einsetzen (vgl. Abschnitt II A). Hieran schließt die Ana-

[9] Dies ist auch das Thema der Arbeiten zur „Pfadabhängigkeit“ und „Pfadbrechung“: Während von „Pfadabhängigkeit“ die Rede ist, wenn Strukturen dominieren, zeigt das Phänomen der „Pfadbrechung“, dass als Folge von Steuerungsprozessen organisationales Lernen möglich ist.

lyse darüber an, auf welche Weise die mit diesen Steuerungsinstrumenten gesetzten Impulse auf der lokalen Ebene durch ARGEn oder zkT aufgenommen und in Organisationsstrukturen und -strategien „verarbeitet“ werden.

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

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

Die Governancestrukturen im hier zu betrachtenden Politikfeld der Umsetzung des SGB II sind aus mehreren Gründen hochkomplex:

- Es existieren mehrere Wirkungsebenen, von der europäischen Ebene (beschäftigungspolitische Leitlinien, Europäischer Sozialfonds) bis hin zur lokalen Ebene (vgl. A1).
- Auf fast jeder dieser Ebenen gibt es mehrere einflussreiche Akteure mit teilweise unterschiedlichen Interessen, die miteinander konkurrieren, aber auch kooperieren. Diese Akteure haben z. T. ihre eigenen, unterschiedlich „fest gekoppelten“ Beziehungen zu Akteuren auf anderen Ebenen (vgl. A2).

Die Analyse der überregionalen Governancestrukturen nimmt somit die Faktoren des arbeitsmarkt- und fürsorgepolitischen Feldes in den Blick, die von den lokalen Akteuren der Grundsicherung nicht oder nur mittelbar beeinflussbar sind (vgl. Abschnitt II A). Es werden Unterschiede in den Rahmenbedingungen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung untersucht, die die jeweilige Leistung beeinflussen können. Dazu gehören insbesondere der formelle institutionelle Rahmen durch das SGB II 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 der EU, des Bundes und der Länder als wesentliche Akteure im Mehrebenensystem. Diese Governancestrukturen beeinflussen – so die Annahme – die Strategiefähigkeit lokaler Akteure, die Entscheidungsprozesse und deren Ergebnisse in den Grundsicherungseinheiten, weil sie die Handlungsoptionen der lokalen Akteure vorstrukturieren.

Die Einflussnahme vollzieht sich über den Gebrauch von Steuerungsinstrumenten, die von den verschiedenen überregionalen Akteuren genutzt werden (können). Grundsätzlich kann unterschieden werden zwischen:

- Regulativer Steuerung über Recht und Aufsicht,
- Anreizsteuerung,
- Prozeduraler Steuerung über Strukturierung und

- Steuerung über Information.

Bezogen auf die mit diesem Bericht erfassten Strukturen konnten wir einen von Akteursebene zu Akteursebene unterschiedlichen Instrumenteneinsatz identifizieren und in seinen Auswirkungen auf die lokale Ebene analysieren.

2.2.1 Die Beziehung zwischen Bund und Grundsicherungsträgern

Der Bund stellt im Kontext des SGB II den zentralen Akteur dar, denn er ist gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 1 zuständig für die meisten im Gesetz genannten Leistungen (abgesehen von den Kosten der Unterkunft, den einmaligen Leistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II sowie Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Ziffer 1-4 SGB II) und deshalb Träger der Rechts- und Fachaufsicht gegenüber der BA im Bereich des SGB II.

Aus diesem Grunde verwundert es nicht, dass der Bund (zentraler Akteur: Bundesministerium für Arbeit und Soziales) über die breiteste Palette an Steuerungsinstrumenten verfügt, obwohl durch die bekannten verfassungsrechtlichen Probleme im Falle der ARGEn deren Wirksamkeit an vielen Stellen von Einigungsprozessen auf der lokalen Ebene abhängt und ein unmittelbarer „Steuerungszugriff“ auf zkT nur eingeschränkt möglich sein dürfte (vgl. A 3.1.1).

Für die Governanceanalyse waren insbesondere folgende Fragen von besonderer Relevanz:

- Auf welche Weise nimmt der Bund über Finanzierungsmodalitäten Einfluss auf die lokale Ebene (A 2.1)?
- Wie sehen die Strukturen der Zielsteuerung aus (A 2.4)?

Welche Sonderprogramme des Bundes gibt es und werden sie auf lokaler Ebene genutzt (A 2.1)?

Wir konnten den Einsatz verschiedener Instrumente regulativer Steuerung feststellen (vgl. A 2.2): neben der direkten gesetzlichen Regulierung von Organisationsstrukturen (wie z. B. über die §§ 6a, 44b und 45 SGB II) und der Wahrnehmung von Aufsichtsrechten gegenüber ARGEn, Modellen getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw) und zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) waren dies insbesondere die Formulierung und der Abschluss der Rahmenvereinbarung, die den Versuch darstellt, eine mögliche Pattsituation in Trägerversammlungen von ARGEn aufzulösen. Hinzu kamen Vorgaben zur Organisation von Schnittstellen im Bereich der Rehabilitationsleistungen bzw. im Bereich von Ausbildungsvermittlung und Berufsberatung (vgl. ausführlich Abschnitt II B 3.2)

Als besonders bedeutsam erwies sich der Einsatz von Instrumenten finanzieller Steuerung: sowohl die Modi der Mittelzuweisung (vgl. A 2.1.1) wie die Festlegung der Finanzierungsanteile (A 2.1.2) und die Regelungen im Hinblick auf die Deckungsfähigkeit der einzelnen Titel haben Auswirkungen auf die finanziellen Ressourcen der lokalen SGB II-Akteure. Hinzu kommt die Steuerung lokaler Aktivitäten durch Sonderprogramme des Bundes („Bundespro-

gramm 30.000 Zusatzjobs für Ältere ab 58 Jahre“, „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen“, vgl. A 2.1.1).

Eines der wichtigsten Instrumente prozeduraler Steuerung sind die im Laufe des Jahres 2006 implementierten Zielvereinbarungen in ARGEn, welche die in § 48 SGB II geregelte Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA auf die lokale Ebene „übersetzen“ sollen (vgl. ausführlich hierzu 2.4.1). Demgegenüber ist der Zielsteuerungsprozess bei zkT weitaus weniger entwickelt (vgl. A 2.4.3).

2.2.2 Die Rolle der Bundesländer

Gemeinden, Städte und Kreise werden als Träger der ihnen nach § 28 GG garantierten Selbstverwaltung im zweistufigen Staatsaufbau der Bundesrepublik den Ländern zugeordnet. Deshalb kann es verfassungsrechtlich keine unmittelbaren Rechtsbeziehungen zwischen Bund und Kommunen geben.

Da auch die Finanzverfassung der Bundesrepublik zweigliedrig ist, richten sich z. B. Ansprüche der Kommunen nach § 46 Abs. 5 SGB II vermittelt über die Länder an den Bund (vgl. § 46 Abs. 10 SGB II). Hier und auch im Hinblick auf die Aufsicht (§ 47 SGB II) kommt den Ländern eine bedeutende Rolle in der Governancestruktur zu, die auf unterschiedliche Weise wahrgenommen werden kann.

Von landespolitischen Akzentsetzungen hängt z. B. ab, ob und in welcher Weise die kommunalen Grundsicherungsträger auf Landesebene koordiniert und/oder unterstützt werden.

Hier stellten sich folgende Fragen für die Governanceanalyse:

Welche landesrechtlichen Vorgaben gibt es, wie ist insbesondere die Aufsicht durch das Land ausgestaltet (A 3.1)?

Gibt es von Seiten des Landes Versuche der Koordination bzw. des „Benchmarkings“ (A 3.3)?

Existieren Förderprogramme der Länder, die die Umsetzung des SGB II flankieren (A 3.2)?

Die Bundesländer verfügen im Prinzip über ähnliche Steuerungsinstrumente wie der Bund. Regulative Steuerung wird über den Erlass von Landesausführungsgesetzen sowie über die Wahrnehmung von Aufsichtsrechten realisiert (A 3.1). Zudem haben einzelne Bundesländer flankierende Arbeitsmarktprogramme entwickelt, die insbesondere von zugelassenen kommunalen Trägern rege genutzt werden (vgl. A 3.2.1). Wie unterschiedlich die Politik der einzelnen Bundesländer im Hinblick auf die Unterstützung der Leistungsprozesse im SGB II ausfällt, zeigt die indirekte Steuerung durch Information und Koordination: Sie reicht von einzelnen Treffen der Träger der Grundsicherung bis hin zu regelmäßigem intensivem Austausch (vgl. A 3.3).

2.2.3 Die Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur ist eine selbstverwaltete bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 367 SGB III). Die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ausgeübte Staatsaufsicht hängt im Umfang von den jeweils auszuführenden Gesetzen ab (nur Rechtsaufsicht im SGB III, Rechts- und Fachaufsicht im SGB II).

Seit einigen Jahren durchläuft die Arbeitsverwaltung einen grundlegenden Reformprozess, der darauf abzielt, die Bundesagentur von einer „klassischen" Behörde in ein Dienstleistungsunternehmen mit privatwirtschaftlich geprägten Führungs- und Steuerungsstrukturen umzugestalten. So spielen z. B. innerorganisatorisch Zielvereinbarungen zwischen den einzelnen „Unternehmensebenen" (Zentrale, Regionaldirektionen, Agenturen) eine bedeutende Rolle und das Kontraktmanagement soll auch zukünftig die Beziehungen zwischen BMAS bzw. Bundesregierung und Bundesagentur prägen (vgl. § 48 SGB II und § 1 Abs. 3 SGB III).

Im Kontext des SGB II stellt die BA einen in mehrfacher Hinsicht bedeutsamen Akteur dar:

In den Fällen getrennter Aufgabenwahrnehmung sind die Agenturen für Arbeit unmittelbar in den Prozess der Leistungserbringung einbezogen und somit direkter Adressat der gesetzlichen Steuerungsvorschriften.

Innerhalb der ARGEn ist die Agentur für Arbeit ein wichtiger Akteur, der wegen der verfassungsrechtlichen Probleme die Verbindung zu den Steuerungsstrukturen des BMAS (z. B. über den § 46 Abs. 1-3 SGB III und den § 48 SGB II) herstellt.

Einige Maßnahmen und Programme, auf die im Rahmen von Eingliederungsleistungen für SGB II-Bezieherinnen und Bezieher zurückgegriffen werden kann, sind originäre SGB III-Leistungen (z. B. die berufsvorbereitenden Maßnahmen – vgl. hierzu B 3.2) oder Bundesprogramme, die über die Agenturen administriert werden (EQJ). Hinzu kommen Leistungen beruflicher Rehabilitation.

Damit stellen sich hier folgende allgemeine Fragen für die Governanceanalyse:

Welchen Einfluss haben die Organisationsvorgaben im SGB III-Bereich (z. B. das „Kundenstrommanagement", der Einsatz von Fachsoftware, die Statistik) auf die Leistungserbringung im SGB II (vgl. A 2.2.4.3 und 2.2.4.4)?

Auf welche Weise nimmt die BA Einfluss auf die Leistungserbringung „vor Ort" (Nutzung des Controllingkonzepts der BA, Übernahme von Empfehlungen und Konzepten (z. B. Fachkonzept „Fallmanagement") (A 2.2.1 und A 2.4)?

Wie sehen die Rahmenbedingungen des Personaleinsatzes aus (A 2.3)?

Die Bundesagentur für Arbeit agiert im Feld des SGB II im Wesentlichen über die Instrumente prozeduraler Steuerung bzw. indirekter Steuerung und erreicht hierüber insbesondere die ARGEn.[10]

[10] Und natürlich die Agenturen für Arbeit, die bei getrennter Aufgabenwahrnehmung für die Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB II zuständig sind.

In der Gründungsphase bedeutsam waren die „Musterverträge“ für ARGEn sowie verschiedene „Handlungsempfehlungen/ Geschäftsanweisungen“[11], die dazu dienten, die Leistungsprozesse in ARGEn zu strukturieren (vgl. A 2.2.1).

Eine langfristig wirksame Strukturvorgabe stellt das Zielsteuerungs- und Controllingsystem dar, das sich auf bundeseinheitliche Software-Anwendungen stützt (A2LL, VerBIS) und die Vergleichbarkeit von Daten und Leistungsprozessen sicherstellen soll (vgl. A 2.4.1).

Da die BA gemäß § 53 SGB II für die laufende Berichterstattung über die Umsetzung des SGB II zuständig ist, erstreckt sich ihre Steuerungsfunktion jedoch auch auf die kommunalen Träger (vgl. § 51b SGB II). Zumindest indirekte Rückwirkungen auf die internen Steuerungsprozesse von zkT sind durch die interregionalen Vergleiche zu erwarten, in die seit Januar 2007 alle Träger einbezogen sind (A 2.4.4).

Den stärksten Einfluss auf die Leistungsprozesse in ARGEn nimmt die BA jedoch über die Gestaltung der Rahmenbedingungen des Personaleinsatzes (A 2.3.1 bis A 2.3.3), wobei etliche der auftretenden Probleme (fehlende Dienstaufsicht, Befristung) auch bei zkT auftreten können, zumindest dann, wenn diese auf das Personal kreisangehöriger Gemeinden zurückgreifen (müssen) (vgl. A 2.3.4).

2.2.4 Weitere Akteure

Eine wichtige Rolle im Kontext überregionaler Governance spielt die EU, einmal im Hinblick auf die Politikebene des Bundes, zum anderen auf die der Bundesländer. Für die erstgenannte Politikebene ist die Methode der „offenen Koordinierung“ im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie von ausschlaggebender Bedeutung. Die europäische Beschäftigungsstrategie besteht aus drei übergeordneten Zielen (Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität und hohe Produktivität, soziale Kohäsion) und zehn Leitlinien, deren Umsetzung auf die nationale Ebene über präzise quantifizierte Ziele und Zeitpläne erfolgt. Die Methode der „offenen Koordinierung“ sieht vor, dass die Überprüfung der Umsetzung von Zielen und Leitlinien über ein systematisches Berichtswesen („Nationale Reformprogramme“) und ein systematisches Benchmarking erfolgt.

Natürlich steht auch die Implementation des SGB II im Kontext der europäischen Beschäftigungsstrategie, so dass sich die Governanceanalyse mit dieser Thematik beschäftigen muss – zugespitzt auf die Frage, ob und wie transnationale Vorgaben auf die lokale Ebene „durchschlagen“ (vgl. A 5).

Unmittelbarer auf die lokale Ebene als die europäische Beschäftigungsstrategie wirken sich die europäischen Finanzierungsprogramme wie z. B. die des Europäischen Sozialfonds (ESF) aus. Vermittelnde Akteure sind dabei – programmabhängig – der Bund und die Bundesländer, die die europäischen Programme in spezifischer Weise „interpretieren“ und damit lokale Aktivitäten anregen (A 3.2.1).

[11] Diese gibt es in dieser Form und Bezeichnung inzwischen nicht mehr.

Im Rahmen der Governanceanalyse wurden folgende Fragen bearbeitet:

Auf welche Weise greift das BMAS die europäische Beschäftigungsleitlinie auf und setzt sie in politische Vorgaben für die SGB II-Träger um (vgl. A 5)?

Finden auf dieser Grundlage Priorisierungen der beschäftigungspolitischen Ziele vor Ort statt (vgl. A 5)?

Wie setzen die Länder ESF-Programme um, die für das SGB II-Feld relevant sind (vgl. A 3.2.1)?

Wie sehen die jeweiligen Landesprogramme aus, mit denen Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB II durch ESF-Mittel flankiert werden (A 3.2.1)?

Obwohl die kommunalen Spitzenverbände keine direkte gesetzliche Funktion bei der Ausgestaltung des SGB II hatten oder haben, kommt ihnen durch die besondere Konstellation bei der Ausführung des Gesetzes eine besondere Bedeutung zu.

Der Deutsche Städtetag (DSt), der deutsche Landkreistag (DLT) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) sind – bei unterschiedlicher Verbandsstruktur und z. T. gegensätzlichen Interessen – Vertreter der kommunalen Belange im Rahmen zentralisierter politischer Abstimmungsprozesse und werden als solche auch explizit im Gesetz benannt (vgl. § 51b SGB II). So nahmen sie nicht nur Stellung zum ursprünglichen Gesetzesvorhaben und begleiten auch die Gesetzesnovellen kritisch, sondern sind direkt an Vorhaben beteiligt, die großen Einfluss auf die Ausgestaltung der Leistungserbringung auf lokaler Ebene haben (z. B. wurde die „Rahmenvereinbarung“ vom 01.08.2005 zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesagentur für Arbeit und dem Deutschen Städtetag sowie dem Deutschen Städte- und Gemeindebund getroffen, nur der Deutsche Landkreistag hat die Rahmenvereinbarung nicht unterzeichnet).

Obwohl die Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände keine bindende Wirkung für die Grundsicherungsträger haben, ist es für eine Governanceanalyse wichtig, die Interessenslage(n) dieser Akteursgruppe und die Mittel zu untersuchen, über die sie auf die lokale Ebene einwirkt.

Für die Analyse von Governancestrukturen ist es dann bedeutsam, die Frage zu beantworten:

Welche Rolle spielt die Politik der kommunalen Spitzenverbände für die kommunale Ebene (vgl. A 4)?

2.3 Lokale Governance

Den Gegenpol zu den überregionalen Handlungs- und Akteurskonstellationen bilden die Regelungsstrukturen auf lokaler Ebene.

Hierher gehören alle Beziehungen, die „von außen“ auf die ARGEn bzw. die „besonderen Einrichtungen“ der zugelassenen kommunalen Träger einwirken bzw. von diesen mitgestaltet werden:

der Beirat, der u. U. gebildet wurde (vgl. B 1.4),

die Beziehung der ARGE oder des zkT zur örtlichen Agentur für Arbeit (AA) (vgl. B 1.4),

die Beziehungen zwischen Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden,

die Einbindung von „Dritten“ in den Leistungsprozess (vgl. B 2.2.4).

2.3.1 Beirat und Trägerversammlung

In vielen ARGE-Verträgen, aber auch bei etlichen zugelassenen kommunalen Trägern ist ein Beirat vorgesehen, dessen Funktion meist darin besteht, wichtige lokale arbeitsmarktpolitische Akteure in die Arbeit einzubeziehen oder zumindest Widerstände wichtiger Interessensgruppen z. B. gegen Arbeitsgelegenheiten zu minimieren.

Fragestellungen für die Governanceanalyse sind:

Wie sieht die Zusammensetzung des Beirats aus (vgl. B 1.4)?

Über welche Kompetenzen verfügt der Beirat (vgl. B 1.4)?

Ein wichtiges Organ bei ARGEn ist – unabhängig von der gewählten Rechtsform – die „Trägerversammlung“ bzw. Gesellschafterversammlung (bei GmbHs). Hier werden die zentralen strategischen Entscheidungen z. B. über die Produktpolitik und die Produktionsorganisation der jeweiligen ARGE getroffen. Vertreten in der Trägerversammlung ist die örtliche Agentur für Arbeit sowie die Kommune, so dass lokale und überregionale Governancestrukturen über die Trägerversammlung in die Organisation „transportiert“ werden. Letzteres geschieht z. B. durch den Abschluss von Zielvereinbarungen, die sich an die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA anlehnen (vgl. hierzu A 2.4.1 und B 1.4)

2.3.2 Die Beziehung der ARGE/ des zugelassenen kommunalen Trägers zur örtlichen Agentur für Arbeit

Die Entscheidung für die Bildung einer ARGE oder die Beantragung zur Zulassung als kommunaler Träger nach § 6a SGB II kann viele Gründe haben, einer davon dürfte die Tradition der Zusammenarbeit zwischen Kommune und der zuständigen Agentur für Arbeit sein. Diese Tradition wirkt sich auch darauf aus, in welcher Form und Intensität Angebote der Arbeitsverwaltung von ARGEn, aber auch zugelassenen kommunalen Trägern genutzt werden.

Die lokale „Kooperationsgeschichte“ zwischen Sozialhilfe- und Arbeitsverwaltung stellt somit einen wichtigen Faktor der Governanceanalyse dar (vgl. B 1.4), der über folgende Fragen erschlossen werden soll:

- Wie beeinflusst die lokale AA die Struktur und die Prozesse innerhalb der ARGE?

Aus welchen Gründen wurde die Entscheidung für die ARGE und die spezifische Rechtsform getroffen?

Wie ausgeprägt war vor Inkrafttreten des SGB II die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Agentur? Gab es gemeinsame Projekte oder Programme?

2.3.3 Einbindung kreisangehöriger Städte und Gemeinden[12]

In einigen Bundesländern (z. B. in Nordrhein-Westfalen) waren die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in den Prozess der Leistungserbringung nach dem BSHG eng eingebunden. Im Rahmen des SGB II sind die Kreise Leistungsträger, gleichzeitig werden Personal und Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden häufig genutzt, um den gesetzlichen Auftrag umzusetzen. Damit ergeben sich weitere Schnittstellen, die untersucht werden müssen.

2.3.4 Kooperation mit „Dritten“[13]

Ähnlich wie im SGB III wird für die Erbringung von Eingliederungsleistungen des SGB II in erheblichem Maße auf Angebote von Bildungs- und Beschäftigungsträgern sowie auf „flankierende Maßnahmen“ von Wohlfahrtsverbänden zurückgegriffen. Hier treffen im Falle von ARGEn zwei unterschiedliche „Kooperationstraditionen“ der Sozialhilfeverwaltung einerseits, der Arbeitsverwaltung andererseits aufeinander, was sich z. T. in den Formen der Einbindung von „Dritten“ in den Leistungsprozess zeigt (z. B. Anwendung von Vergaberecht). Je nach der Bedeutung von „Dritten“ im Kontext lokaler Sozialpolitik kann deren Einfluss über die Beteiligung an der Leistungserbringung hinausreichen und sich z. B. auch auf Planungs- und Entscheidungsprozesse erstrecken.

Die Komplexität dieses Sektors von Governancebeziehungen wird dadurch gesteigert, dass die BA im Zuge ihrer internen Reform neue Verfahren und Strukturen geschaffen hat (Regionale Einkaufszentren – REZ), die auch im Bereich des SGB II genutzt werden. Fragestellungen sind hier:

Wie werden „Dritte“ in den Entscheidungs- bzw. Planungsprozess einbezogen?

In welchem Ausmaß erfolgt eine Aufgabenverlagerung an „Dritte“?

Wie sehen die Bereiche und Formen der Einbindung „Dritter“ aus? Welche Verfahren werden genutzt? Wie werden sie eingeschätzt?

Mit welchem Anteil nutzt die ARGE bzw. der zugelassene kommunale Träger Maßnahmen, die über die REZ gesteuert werden? Wird von der Möglichkeit der unabhängigen Nutzung des Bestellrechts Gebrauch gemacht?

In welchem Ausmaß wird auf Angebote zurückgegriffen, die die lokale AA über das REZ einkauft?

[12] Dieses Thema ist Gegenstand des Endberichts.
[13] Dieses Thema ist nur begrenzt Thema des Zwischenberichts.

Richten sich „Dritte“ an den Strategien und Vorgaben des REZ aus?

2.4 Die Implementation von Steuerungsstrukturen und Leistungsprozessen bei den örtlichen Grundsicherungsträgern

Die jeweilige Ausgestaltung des örtlichen arbeitsmarkt- und fürsorgepolitischen Feldes durch überregionale, aber auch spezifische lokale Governancestrukturen schafft die Grundlage für eine Vielfalt von Organisationsvarianten.

Diese Vielfalt hängt einmal davon ab, welche Traditionen lokaler Beschäftigungspolitik einerseits, der Zusammenarbeit zwischen Kommune und Arbeitsverwaltung andererseits existieren. Zum anderen resultiert sie – zumindest im Falle der ARGEn – aus dem Prozess der Einigung zweier unterschiedlicher Partner auf ein lokales Kooperationsmodell.

In vielen von Untersuchungsfeld 2 durchgeführten Interviews und Gruppendiskussionen wurde deutlich, dass die Leistungsträger des SGB II so weit wie möglich auf „bewährte“ Strukturen und Instrumente zurückgegriffen haben, als es galt, die Herausforderung des SGB II organisatorisch und konzeptionell zu bewältigen. Sie verhielten sich „pfadabhängig“. Ein grundsätzliches Problem besteht im Falle der ARGEn darin, dass zwei Pfade aufeinander treffen und miteinander vereinbart werden müssen, die auf unterschiedlichen organisationalen und institutionellen Traditionen basieren.

„Pfadabhängigkeit“ bedeutet somit im Falle der Organisationsrealität vieler ARGEn deshalb zuerst einmal „umkämpfte Pfadabhängigkeit“. Im Falle der zkT geht es darum, „bewährte Strukturen“ unter den Bedingungen eines neuartigen „Massengeschäfts“ durch Adaption zu stabilisieren.

Ein Grundproblem der Implementationsanalyse ist es, dass die „umkämpfte Pfadabhängigkeit“ eine Dynamik beinhaltet, die die Aussagekraft von „Momentaufnahmen“, zu denen der Forschungsprozess zwingt, deutlich herabsetzt. Zum Zeitpunkt der Befragungen für die mit diesem Bericht dokumentierte „1. Welle“ äußerten viele Interviewpartner, dass Instrumente und auch Organisationsstrukturen gerade verändert wurden. Diese Dynamik wird durch die überregionalen Akteure befördert, einmal durch den Gesetzgeber (SGB II-Änderungsgesetz 2006), zum anderen durch die BA, die z. B. mit dem Vorschlag zur Einführung von „Betreuungsstufen“ Einfluss auf die Leistungsprozesse im Bereich der „Aktivierung“ nimmt, was in vielen Interviews schon erkennbar war.

Abgesehen von dieser Dynamik ist es wichtig, ein Konzept der Implementationsanalyse zu entwickeln, das dabei hilft, die Vielfalt der mit den Leistungsprozessen verbundenen organisationsrelevanten Einzelphänomenen analytisch zu bewältigen.

2.4.1 Das theoretische Konzept: Governance und Produktionsmodelle

Die Grundsicherungsträger beziehen sich in der Implementation von Leistungsstrukturen auf die durch die überregionalen und lokalen Governancestrukturen 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 externen Governancestrukturen nicht nur anzupassen, sondern diese mitzugestalten und mit der internen Organisation von Leistungsprozessen zu verknüpfen, um die Ziele zu erreichen.

Die Formulierung von Strategien vollzieht sich durch die Entscheidung über:

- Aufbau- und Ablauforganisation,
- Personaleinsatz, -qualifizierung und -entwicklung,
- Strategische Ausrichtung,
- Akquisition von finanziellen Ressourcen,
- Kooperation mit anderen Akteuren,
- Verfahren und Instrumente der Prozesssteuerung der SGB II-Einheit.

Um die organisationsinterne Implementation von Leistungsprozessen erfassen und in Relation zu den oben skizzierten Governancestrukturen zu setzen, wird auf die Begriffe von Boyer/ Freyssenet zurückgegriffen, die diese für die Analyse der Entwicklung der Automobilindustrie entwickelt haben (Boyer/ Freyssenet 2003).

Die Umsetzung strategischer Überlegungen zu Leistungsprozessen geschieht demzufolge organisationsintern über eine bestimmte „Produktpolitik", über die Realisierung von „Arbeitsbeziehungen" sowie die Festlegung einer „Produktionsorganisation": Die konkrete Ausgestaltung und Fortschreibung dieser drei Grundelemente von Wirtschafts- oder Verwaltungsorganisationen wird mit dem Begriff organisationsinterner „Steuerung" bezeichnet.

Die „Produktpolitik" umfasst die Gestaltung der von den jeweiligen SGB II-Einheiten (ARGEn, Modellen getrennter Aufgabenwahrnehmung, zkT) angebotenen Produkte (z. B. materielle Leistungen, Eingliederungsleistungen), ihre Differenzierung, Methoden der Qualitätssicherung und die Entscheidung über die zu produzierende Menge (z. B. Aufteilung des Eingliederungstitels). Bezogen auf die „Produktion" sozialer Leistungen ist insbesondere zu untersuchen, in welchem Verhältnis materielle Leistungen und Dienstleistungen zueinander stehen, wie sie jeweils ausgestaltet werden, an welche Zielgruppen sich welche Leistungen richten, ob und wie die Qualität der Produktion gesteuert wird und auf welche „Zulieferprodukte" zurückgegriffen wird (z. B. Leistungen nach § 16 Abs. 1-3 SGB II).

Die „Arbeitsbeziehungen" beinhalten die Beziehungen zwischen Leitung und Personal (v. a. im Hinblick auf Dienst- und Fachaufsicht), dessen tarifliche Eingruppierung und Entlohnung (auch: Befristung) sowie formelle Entscheidungskompetenzen und Partizipationsmöglichkeiten, aber auch Rekrutierungs- und Personalentwicklungsstrategien.

Mit der Entscheidung über die Produktpolitik und die Ausgestaltung von Arbeitsbeziehungen sind wesentliche Elemente des „Produktionspotenzials" festgelegt und die Vorbedingungen für den eigentlichen Leistungsprozess geschaffen.

Die „Produktionsorganisation“ bezieht sich auf die Methoden und Instrumente, welche die Verwaltung wählt, um die Produktpolitik innerhalb bestimmter Arbeitsbeziehungen zu realisieren. Hierzu gehören die Grundstruktur der ARGE bzw. der „besonderen Einrichtung“, ihr hierarchischer Aufbau, aber auch ihre Kooperationsbeziehungen zu „Dritten“ sowie die Ausgestaltung der unmittelbaren und mittelbaren Leistungsprozesse (z. B. Schnittstellen zwischen einzelnen Teilprozessen, die konkreten Arbeitsbedingungen, Fachanwendungen, Controlling).

Im Rahmen der „Produktionsorganisation“ werden die materiellen Leistungen und Dienstleistungen erbracht, die Gegenstand der Ko-Produktion zwischen „persönlichen Ansprechpartnern“ und Kundinnen und Kunden sind.

2.4.2 Governance und organisationsinterne Steuerung

Die in Abschnitt II A des vorliegenden Zwischenberichts skizzierten Governancestrukturen unterscheiden sich deutlich für ARGEn bzw. zkT. Wie in Abschnitt II B 1 gezeigt wird, setzt sich dies auf der lokalen Ebene fort, denn das Steuerungssystem der ARGE ist geprägt von der Notwendigkeit, zwei Träger als gleichberechtigte Partner einbinden zu müssen und damit gleichzeitig überregionale Struktursetzungen (wie z. B. im Hinblick auf die EDV) innerorganisatorisch zu verarbeiten. Demgegenüber sind zkT zumindest strukturell in weitaus geringerem Maße in Aushandlungsprozesse eingebunden, auch wenn dies für einige Landkreise nur eingeschränkt gilt.

Dies zeigt die folgende Übersicht:

Übersicht 1: Charakterisierung überregionaler und lokaler Governancestrukturen

(1) Charakterisierung von Governancestrukturen	(2) ARGEn	(3) Zugelassene kommunale Träger
Überregionale Ebene	• Weitgehend einheitliche Kernstruktur • Vergleichsweise viele zentrale Regelungsmechanismen • Gewicht zentraler Geltungsanforderungen an die Umsetzung	• Fragmentierte Struktur • Vergleichsweise wenige zentrale Regelungsmechanismen • Regional differente Geltungsanforderungen an die Umsetzung (Bundesländer)
Lokale Ebene	• Hoher institutioneller Regelungsbedarf • Vergleichsweise hohe Anzahl an der Steuerung beteiligter Akteure	• Geringerer institutioneller Regelungsbedarf • Vergleichsweise niedrige Anzahl an der Steuerung beteiligter Akteure

(1) Charakterisierung von Governance-strukturen	(2) ARGEn	(3) Zugelassene kommunale Träger
	• Komplexe interne Organisation lokaler Aufsichtsgremien	
	• Hoher Stellenwert interessenpolitischer Aushandlung zwischen zentralen und lokalen Ansprüchen für die Umsetzung	• Geringer Stellenwert interessenpolitischer Aushandlung von zentralen und lokalen Ansprüchen
	• Viele Diskussionen um lokale Handlungsspielräume und Entscheidungsautonomie	• Wenige Diskussionen um lokale Handlungsspielräume und Entscheidungsautonomie

Eine zentrale Frage im Rahmen des vorliegenden Analysekonzepts ist die nach der „Strategiefähigkeit“ der einzelnen Organisationen, die mit der Umsetzung des SGB II in konkrete Leistungsprozesse betraut sind. Diese Strategiefähigkeit hängt davon ab, welche Handlungsspielräume die Organisationen im Hinblick auf wichtige Struktur- und Strategieentscheidungen wahrnehmen (können) – Aufteilung der Titel, Personalrekrutierung und -einsatz, Controlling etc. – und über welche Ressourcen sie verfügen.

Die überregionalen und lokalen Governancestrukturen stecken somit den Rahmen ab, in dem die Leitungen der SGB II-Einheiten – seien es Geschäftsführungen von ARGEn oder Inhaberinnen bzw. Inhaber analoger Positionen bei zkT – organisationsintern steuern können. Von dieser Strategiefähigkeit und Steuerungskompetenz hängt aber entscheidend die Leistungserbringung selbst ab.

In der aktuellen Diskussion zur Steuerung von Dienstleistungen werden „Steuerungsdimensionen“ unterschieden (vgl. Reis 2007):

- Die „Steuerung erster Ordnung“; sie bezeichnet die Steuerung im Einzelfall, die sich auf die Erreichung eines sachlich/fachlich/rechtlich (z. B. durch Gesetze) vorgegebenen Zieles richtet.
- Die „Steuerung zweiter Ordnung“, die Leistungsprozesse inner- wie interorganisatorisch so zu steuern beabsichtigt, dass das Ziel der „Steuerung erster Ordnung“ überhaupt erreicht werden kann.

Bei der Erbringung von Dienstleistungen (z. B. die Eingliederungsleistungen im SGB II) sind Steuerungsprozesse notwendig, die beide Dimensionen umfassen. Ein Beispiel ist das „Fallmanagement“: Es beansprucht, durch eine spezifische Kombination von Leistungen individuelles Verhalten von Klienten zu beeinflussen (und damit „zu steuern“). Die Steuerung des Einzelfalls kann aber nur zureichend gelingen, wenn gleichzeitig die Angebote und das

Handeln des Fallmanagements einzelfallübergreifend – und häufig auch interorganisatorisch – gesteuert werden. Die Steuerung erster und zweiter Ordnung greift ineinander.

Die Relation zwischen konkreter Leistungserbringung („Steuerung erster Ordnung") und ihrer Steuerung („Steuerung zweiter Ordnung") kann – im Rückgriff auf eine von Luhmann getroffene Unterscheidung (Luhmann 2000) – analog zum Verhältnis von faktischer Entscheidung (subjektive Handlung) und Festlegung von Entscheidungsprämissen (strategische Setzung eines Rahmens für subjektive Handlungen) konzipiert werden.

Als „Entscheidungsprämissen"[14] führt Luhmann auf:

- Entscheidungsprogramme, d. h. verbindliche Regeln, wie in einer Organisation entschieden werden soll;
- Kommunikationswege, die eingehalten werden müssen, wenn eine Entscheidung als Organisationsentscheidung gelten soll;
- Personaleinsatz, d. h. der Einsatz eines in bestimmter Weise qualifizierten und kompetenten Personals.

Den drei Typen von Entscheidungsprämissen entsprechen die „Steuerungsbereiche" Regeln, Strukturen und Personen. Diese stecken in ihrer konkreten Ausgestaltung den Raum der Handlungsmöglichkeiten innerhalb einer Organisation ab. „Steuerung" bedeutet somit, Regeln, Strukturen und Personen zu entwickeln und zu implementieren (damit: strategisch Entscheidungsprämissen zu setzen) und den Erfolg oder Misserfolg der Steuerung an den Resultaten der operativen Handlungen zu messen (mit Rückkopplung auf die Reflexion der gesetzten Entscheidungsprämissen).

Die Steuerungsbereiche, ausgewählte Steuerungsinstrumente und die dazu passenden Entscheidungsprämissen können in einer vereinfachten Form folgendermaßen systematisiert werden:

Übersicht 2: Bereiche der Steuerung zweiter Ordnung

Steuerungsbereich	Regel	Struktur	Person
Entscheidungsprämisse	Entscheidungsprogramm	Kommunikationswege	Personaleinsatz
Steuerungsinstrumente (Beispiele)	Verordnungen, Weisungen, Qualitätsstandards	Zuständigkeiten, Weisungskompetenzen, Berichte, Statistik	Personalauswahl, Personalentwicklung

[14] Die natürlich nicht in allen Fällen von der Organisation selbst aufgestellt werden, vielmehr wirken – wie gerade unser Untersuchungsgegenstand zeigt – überregionale Governancestrukturen restriktiv auf die Wahl von Entscheidungsprämissen.

Damit wird die Komplexität der Steuerung sozialer Dienstleistungen fassbar:

Um das politisch gesetzte Ziel zu erreichen, z. B. einen langzeitarbeitslosen Hilfesuchenden in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, muss eine Koproduktion zwischen dem Nutzer und dem Fallmanager stattfinden. Resultat dieser Ko-Produktion ist das gewünschte Ergebnis (Steuerung erster Ordnung). Damit diese Ko-Produktion aber überhaupt stattfinden kann, müssen innerhalb der Organisation, die die Dienstleistung anbietet, Vorkehrungen getroffen werden, die ihrerseits Resultate von Steuerungsprozessen sind (Steuerung zweiter Ordnung): Es müssen Zuständigkeiten definiert sein (Regeln: Welche Kompetenzen hat der Fallmanager?), es müssen Abläufe geklärt sein (Strukturen: Auf welche Leistungen hat der Fallmanager Zugriff?), es muss der Personaleinsatz festgelegt sein (Wer ist der Fallmanager?)

Bezieht man diese Überlegungen zur Steuerung auf die Systematisierung des Leistungsprozesses in Abschnitt 2.4.1, dann ist zu sehen, dass die Entscheidung über die Produktpolitik die „Steuerung erster Ordnung“ beeinflusst (Materielle Leistung oder Eingliederungsleistung bzw. eine Kombination aus beidem?), während Entscheidungen über Arbeitsbeziehungen und Produktionsorganisation der Ausgestaltung der Steuerung zweiter Ordnung dienen.

2.4.3 „Produktionsmodelle“ im SGB II

Boyer/ Freyssenet bezeichnen eine je spezifische Kombination von Produktpolitik, Arbeitsbeziehungen und Produktionsorganisation als „Produktionsmodell“ und zeigen am Beispiel der Entwicklung der Automobilindustrie, dass nationale ökonomische und politische Felder die Ausgestaltung bestimmter Produktionsmodelle fördern bzw. behindern, so dass es zu unterschiedlichen Entwicklungspfaden nationaler Industrien kommt, die dann auf internationaler Ebene konkurrieren. Dieser Gedanke kann für unseren Forschungsgegenstand fruchtbar gemacht werden.

Zunächst kann gezeigt werden, wie überregionale und lokale Governancestrukturen von den SGB II-Einheiten „verarbeitet“ werden. Hierzu wird in Abschnitt II B 1 des vorliegenden Berichts „die Seite gewechselt“. Dort werden zunächst wichtige Elemente lokaler Governance analysiert (vgl. B 1.4), darüber hinaus wird systematisch untersucht, wie „Steuerungsversuche“ und Struktursetzungen, die überregionaler Governance entspringen, auf der Ebene der SGB II-Einheiten aufgenommen und innerorganisatorisch in Strukturen und Strategien umgesetzt werden.

Die zentralen Fragestellungen lauten:

Wie wirken sich Rahmenbedingungen, die durch überregionale und lokale Governancestrukturen geschaffen werden, innerhalb der Organisationen, die mit der Umsetzung des SGB II betraut sind, auf die Gestaltung von Produktpolitik, Arbeitsbeziehungen und Produktionsorganisation aus?

Welche Unterschiede gibt es hier zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung?

Die Analyse umfasst:

Die Formulierung lokaler Ziele als Ausgangspunkte strategischen Organisationshandelns – gleichzeitig (zumindest bei ARGEn) als Reflex überregional gestalteter Zielvereinbarungen (B 1.7, korrespondierend mit A 2.4.1).

Die Ausgestaltung der Ressource „Personal“, hier verstanden als Möglichkeit der Personalrekrutierung sowie der Wahrnehmung von Dienst- und Fachaufsicht als wesentliche Faktoren der Disposition über den Personaleinsatz (B 1.11 korrespondierend mit A 2.3).

Die Möglichkeiten der Abbildung wesentlicher Leistungsprozesse und der Fundierung eines Controllings, das es erlaubt, diese Leistungsprozesse zeitnah zu steuern. Dies beinhaltet die Qualität des Einsatzes von Fachsoftware (B 1.13 und B 1.14) und übergreifend die Frage, welche Leistungsprozesse auf welche Weise Gegenstand eines organisationsinternen Controllings werden (B 1.16 korrespondierend mit A 2.4).

Die grundsätzliche Ausgestaltung der Produktionsorganisation im Hinblick auf die Kombination von „Eingangszone“, Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen (B 1.9 und B 2.4 korrespondierend mit A 2.2.2).

Die Unterscheidung zwischen den Steuerungsdimensionen „Regeln“, „Strukturen“ und „Personal“ im Bereich der Produktionsorganisation erlaubt eine weitergehende Analyse des inner- und interorganisatorischen Steuerungsgeschehens. Fragestellungen hierbei sind:

Auf welche Weise werden strategische Entscheidungen innerhalb der Organisation kommuniziert?

Welche Rolle spielen interne Zielvereinbarungen?[15]

Welche Formen der Standardbildung gibt es (u. a. Qualitätssicherung)?[16]

Wie ist der Leistungsprozess ausgestaltet, welche einzelnen Funktionen gibt es und welche Mitarbeitergruppen nehmen welche Funktionen wahr (vgl. B 2.2.2)?

Wie ist der Leistungsprozess räumlich organisiert (vgl. B 2.2.1)?

Gibt es für bestimmte Zielgruppen besondere Leistungsprozesse (vgl. B 2.2.3)?

Welche Rolle spielen „Dritte“ für den Prozess der Leistungserbringung(vgl. B 2.2.4)?

Auf welche Weise werden diese „Dritten“ in den Leistungsprozess einbezogen (vgl. B 2.2.4)?

Wie ist die Einbindung des Personals unterschiedlicher Träger konkret ausgestaltet (vgl. B 1.11)?

Wie „stabil“ sind die Arbeitsbeziehungen im Hinblick auf die Befristung von Arbeitsverträgen (vgl. B 1.11)?

[15] Diese Fragestellung wird im vorliegenden Bericht noch nicht bearbeitet.

[16] Diese Fragestellung wird im vorliegenden Bericht noch nicht bearbeitet.

Die Kombination von Produktpolitik, spezifischen Arbeitsbeziehungen und einer bestimmten Produktionsorganisation wird somit als „Produktionsmodell“ konzipiert, um damit die Analyse empirischen Materials anzuleiten. Theoretisch könnte jede ARGE und jeder zkT ein eigenes „Produktionsmodell“ haben, in der Praxis bildeten sich jedoch einige wenige Typen heraus.

Die Fragestellung lautet somit:

Welche unterschiedlichen „Produktionsmodelle“ können im Hinblick auf den Leistungsprozess des SGB II identifiziert werden?

Welche Rolle spielen die Formen der Aufgabenwahrnehmung im Hinblick auf die Konstitution von Produktionsmodellen?

Wir haben uns auf einzelne zentrale Ausprägungen der Produktpolitik und der Produktionsorganisation beschränkt[17] und versucht, im Rekurs auf die Methodik qualitativer Typenbildung (vgl. B 2.3) eine Typologie von Produktionsmodellen zu gewinnen. Im Resultat konnten wir vier Produktionsmodelle mit einzelnen Untertypen identifizieren und im Detail beschreiben (vgl. B 2.4).

Dabei zeigen sich im Hinblick auf die Modelle der Aufgabenwahrnehmung deutliche Unterschiede: in ARGEn dominiert das Produktionsmodell eines hoch spezialisierten Leistungsprozesses, während zkT mit unterschiedlichen Formen der Kombination einzelner Prozessschritte experimentieren (vgl. B 2.5).

Eine letzte Fragestellung im Hinblick auf Governance einerseits, organisationsinterne Steuerung andererseits betrifft die Schnittstellen zwischen der Produktionsorganisation bzw. dem Leistungsprozess des SGB II und den Leistungsprozessen, die aus der Produktionsorganisation des SGB III bzw. SGB VIII resultieren (vgl. B 3). Hier konnten eine Reihe von Problemen identifiziert werden, die mit den Unterschieden in der Produktionsorganisation und in den Strategien der Umsetzung des Leistungsprozesses zu tun haben (vgl. B 3.2.4 und B 3.3.3).

[17] Dies war im Fall der „Produktpolitik“ die Frage nach dem Stellenwert materieller Hilfen, im Fall der Produktionsorganisation die konkrete Ausgestaltung gesetzlicher Vorgaben (vgl. B 2.3.1.2).

Teil II

Empirische Ergebnisse

Teil A

Die überregionalen Governancestrukturen der Umsetzung des SGB II

1 Einleitung

Die Analyse der überregionalen Governancestrukturen nimmt die externen Faktoren des arbeitsmarkt- und fürsorgepolitischen Feldes in den Blick, die von den lokalen Akteuren der Grundsicherung nicht oder 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 formelle institutionelle Rahmen durch das SGB II 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 der EU, des Bundes und der Länder als wesentliche Akteure im Mehrebenensystem. Diese Governancestrukturen beeinflussen – so die Annahme – die Strategiefähigkeit lokaler Akteure, die Entscheidungsprozesse und deren Ergebnisse in den Grundsicherungseinheiten, weil sie die Handlungsoptionen der lokalen Akteure vorstrukturieren.

„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). Dabei werden hier besonders Formen hoheitlichen Handelns staatlicher Bürokratien, horizontale und vertikale Kooperationsbeziehungen, Netzwerke sowie Institutionen gesellschaftlicher Selbstregulierung berücksichtigt. In allen Komponenten von Governance im modernen Staat spielen, so Mayntz, Verhandlungen eine wichtige Rolle. Sie verweist dabei auf die Probleme von Verhandlungen, die zu Entscheidungsblockaden, suboptimalen Lösungen, Externalisierung von Kosten führen können. Zudem verweist sie auf die Gefahr fehlender Bindungswirkung von Entscheidungen. Auch wenn wir uns hier im Wesentlichen auf die institutionellen Regelungsstrukturen konzentrieren, werden an einigen Stellen auch Verhandlungsprozesse zur Entwicklung dieser Regelungsstrukturen thematisiert, um die zugrunde liegenden Akteursinteressen transparent zu machen.

Die Governance-Strukturen lassen sich im Terminus der Policy-Analyse und aus der Perspektive der externen Akteure auch als Steuerungsinstrumente fassen. Dabei kann unterschieden werden zwischen:

- Regulativer Steuerung (über Recht und Aufsicht),
- Anreizsteuerung,
- Prozeduraler Steuerung über Strukturierung und
- Steuerung über Information.

Wenn im Folgenden vom aus externen Governance-Strukturen abgeleiteten Handlungsspielraum der dezentralen SGB II-Einheiten die Rede ist, so wird damit vor allem beschrieben, inwieweit Regelungsstrukturen die Bandbreite möglichen Handelns dezentraler Akteure in folgenden Bereichen verringern oder erweitern:

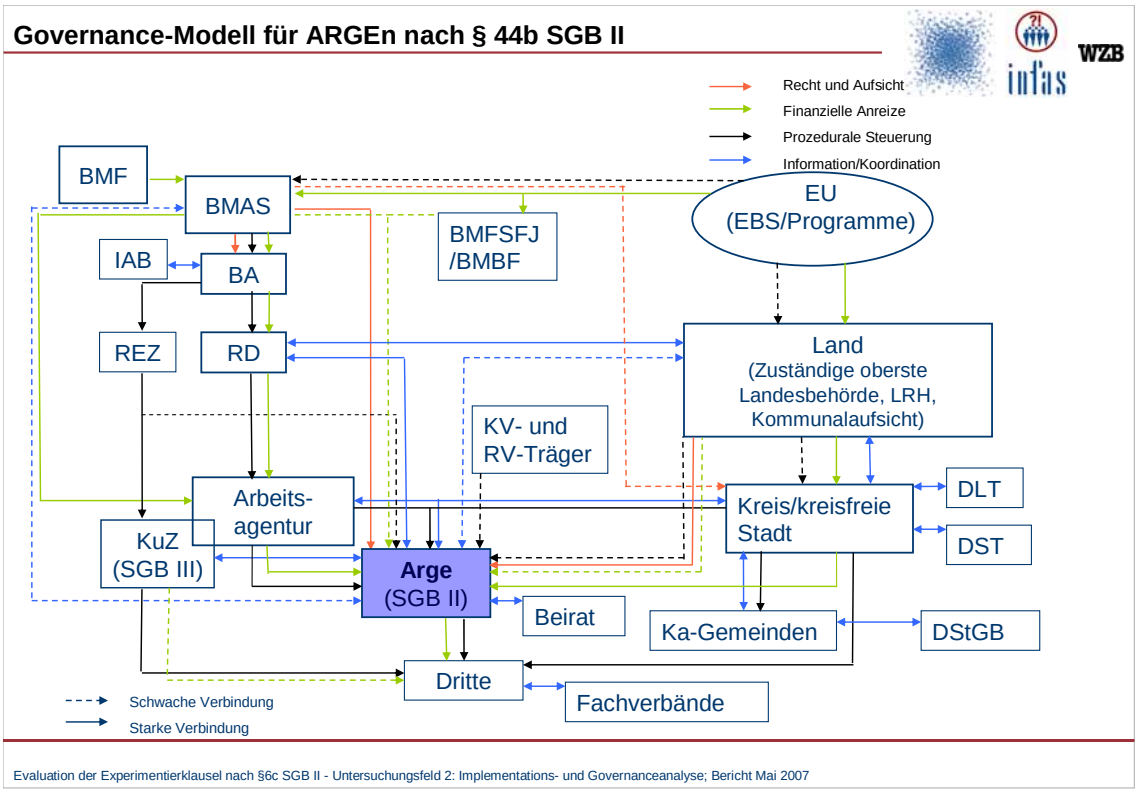
- Aufbau- und Ablauforganisation,
- Personaleinsatz, -qualifizierung und -entwicklung,

- Strategische Ausrichtung,
- Akquisition von finanziellen Ressourcen,
- Kooperation mit anderen Akteuren,
- Verfahren und Instrumente der Prozesssteuerung der Einheit.

Die Governance-Strukturen im hier zu betrachtenden Politikfeld der Umsetzung des SGB II sind aus mehreren Gründen hochkomplex:

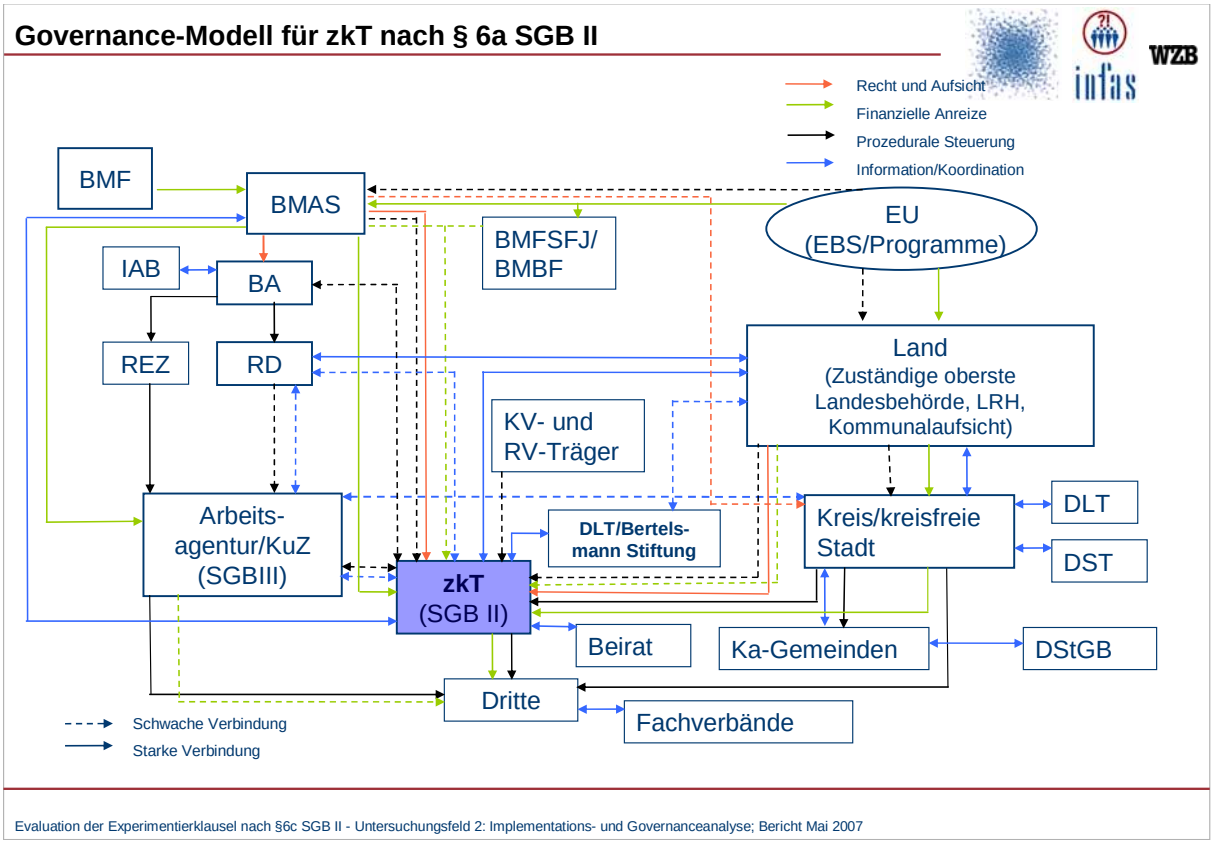
- Es existieren mehrere Wirkungsebenen, von der europäischen Ebene (beschäftigungspolitische Leitlinien, Europäischer Sozialfonds) bis hin zur lokalen Ebene.
- Auf fast jeder dieser Ebenen gibt es mehrere einflussreiche Akteure mit teilweise unterschiedlichen Interessen, die miteinander konkurrieren, aber auch kooperieren. Diese Akteure haben z. T. ihre eigenen, unterschiedlich „fest gekoppelten" Beziehungen zu Akteuren auf anderen Ebenen.

Abbildung A 1-1: Governancestrukturen bei Arbeitsgemeinschaften (ARGE)



Die Abbildungen A 1-1 bis A 1-3 veranschaulichen die Komplexität des Politikfeldes für die drei Modelle der Aufgabenwahrnehmung. Zentrale Akteure und ihre Beziehungen zu den Grundsicherungseinheiten werden dargestellt. Governancestrukturen werden aus der Perspektive eingesetzter Steuerungsinstrumente symbolisiert.

Abbildung A 1-2: Governancestrukturen bei zugelassenen kommunalen Trägern (zkT)

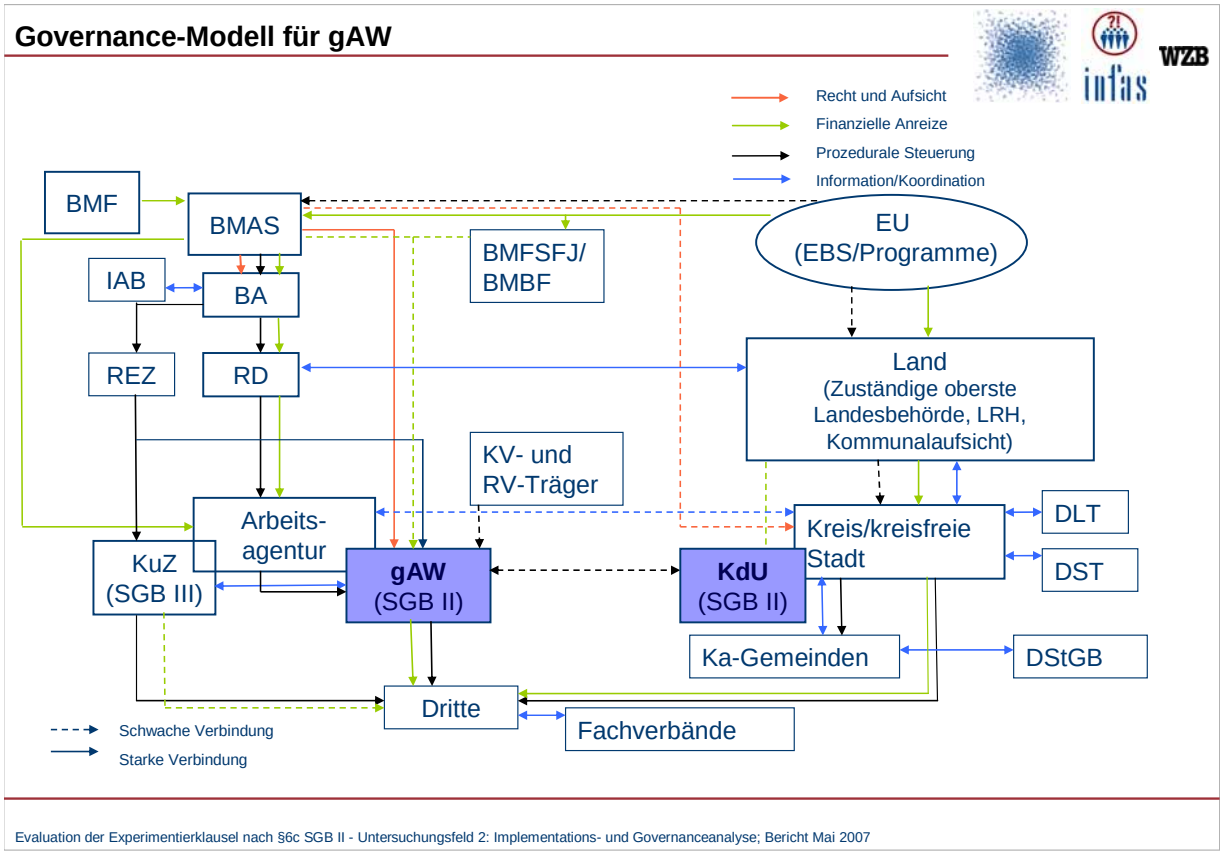


Sichtbar wird, dass sich die Modelle der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich zentraler Aspekte der überregionalen Governancestrukturen deutlich unterscheiden. Dies führt bei den drei Modellen zu unterschiedlichen Handlungsspielräumen für lokale Akteure. Eine Analyse der externen Governancestrukturen muss 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 Grundsicherungseinheiten, die vom Bund und den Ländern gesetzt werden, sowie auf das Handeln der lokalen Einheiten strukturierende Formen des überregionalen Informationsaustauschs.

Nimmt man die Vorgaben des Gesetzes zum Ausgangspunkt, dann ist der Bund (im Wesentlichen in Form des BMAS und der BA) der wichtigste Steuerungsakteur. Dies betrifft zum einen seine zentrale Rolle als Aufsichtsinstanz und als Finanzier, zum anderen bei ARGEn und getrennten Aufgabenwahrnehmungen (gAW) als Steuerungsinstanz im gesetzlich vorgeschriebenen Zielvereinbarungsprozess (vgl. Abschnitt A 2). Die Länder spielen als Aufsichtsinstanzen, als Finanzier und als Handlungskoordinatoren ebenfalls eine wichtige Rolle (vgl. Abschnitt A 3). Die kommunalen Spitzenverbände vertreten die Interessen der Kommu-

nen in zweierlei Hinsicht: als Träger der kommunalen Leistungen nach dem SGB II sowie als zugelassene kommunale Träger nach § 6a SGB II (vgl. Abschnitt A 4). Die EU als Finanzier (vgl. Abschnitt A 3) sowie als Akteur im Mehrebenensystem der Beschäftigungspolitik (vgl. Abschnitt A 5) ist ebenfalls von Bedeutung.

Abbildung A 1-3: Governancestrukturen bei getrennten Aufgabenwahrnehmungen (gAw)



2 Governancestrukturen seitens des Bundes

Der Bund ist der zentrale Akteur bei der Umsetzung des SGB II. Er ist einerseits der Hauptfinanzier der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Etwa 80 % des gesamten SGB II finanziert der Bund. Ca. 15,6 % des Bundeshaushaltes fließen in die Finanzierung des SGB II. Andererseits ist er gleichzeitig der wichtigste Steuerungsakteur im Feld, insbesondere als Gesetzgeber, aber auch beispielsweise durch untergesetzliche Vorgaben, als Rechtsaufsichtsinstanz und im Bereich der ARGEn und gAw als Fachaufsichtsakteur.

Im ARGE-Modell mischen sich die Aufsichtsrechte des Bundes und der Länder: Nach § 44 b Abs. 3 Satz 4 führen die obersten Landesbehörden die Aufsicht über die ARGEn als solche im Benehmen mit dem BMAS. Nach § 47 SGB II führt das BMAS die Fach- und Rechtsaufsicht über die BA, soweit diese Leistungen nach dem SGB II erbringt. Berlit (2006: 588) spricht von „Mischaufsicht" und schlussfolgert, dass der „aufsichtsrechtliche Preis der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung (…) die Einbuße an zentraler Steuerung und Überwachung" sei. Demnach stehen aufsichtsrechtliche Mittel wie die Beseitigungsverpflichtung oder das Selbsteintrittsrecht den Aufsichtsbehörden nicht für die ARGE selbst, sondern nur für das Handeln der ihnen jeweils untergeordneten Mitglieder der ARGE zur Verfügung.

Bei getrennter Aufgabenwahrnehmung sind die Aufsichtsrechte klar definiert: Der Bund hat nach § 47 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.

Dagegen obliegt die Aufsicht über die zkT nach § 47 SGB II den zuständigen obersten Landesbehörden.

Im Folgenden werden zunächst Fragen der Steuerung über finanzielle Anreize durch den Bund diskutiert (Abschnitt A 2.1). Daran schließen sich Abschnitte zu Organisationsvorgaben des BMAS bzw. der BA (Abschnitt A 2.2), zu Rahmenbedingungen des Personaleinsatzes in SGB II-Trägern (Abschnitt A 2.3) sowie zum Zielsteuerungsprozess nach § 48 SGB II und zu Fragen des Controllings und zur Statistik an (Abschnitt A 2.4). Damit konzentrieren wir uns auf die Aspekte, die vor Ort Handlungsspielräume prägen.

2.1 Finanzielle Anreizsteuerung des Bundes

Die Finanzierung des SGB II und die daraus folgende Kostenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen war der politisch umstrittenste Punkt im Gesetzgebungsverfahren. Ziel der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe war es, die Kosten für die öffentlichen Haushalte zu senken. Die Verteilung der Finanzierung – bzw. der angestrebten Entlastungen – war von Beginn an strittig.[18]

[18] Bereits die beiden Gesetzentwürfe (Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Existenzgrundlagen [Existenzgrundlagengesetz – EGG]) waren – auf völlig gegensätzlichen Annahmen basierend – so angelegt, dass die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu Einsparungen beim Bund und insb. bei den kommunalen Haushalten führen sollten (vgl. BT-Drs. 15/1516: 4; BT-Drs. 15/1523: 2). Die damalige Bundesregierung machte die Zusage,

Im Ergebnis einigten sich Bundesregierung und Opposition auf einen Vorschlag, der vom Deutschen Städtetag (DST) und vom Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) in die Diskussion gebracht worden war. Danach übernimmt der Bund die Kosten für:

- Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, soweit sie von der BA erbracht werden (gilt auch im Falle der Wahrnehmung der alleinigen Trägerschaft der Kommune),
- Verwaltung und
- (zunächst) 29,1 % von den Kosten für Unterkunft und Heizung

Die Kommunen übernehmen die Kosten für:

- Unterkunft und Heizung abzüglich des Bundesanteiles,
- spezielle Eingliederungsleistungen gem. § 16 Abs. 2 Ziff. 1-4 SGB II,
- Kosten für einmalige Leistungen gem. § 23 Abs. 3 SGB II,
- Personal und Sachmittel im Bereich der Wohnungsfürsorge und
- Wohnkosten anderer Sozialleistungsempfänger.

Im Folgenden sollen die strittigsten Felder der Finanzierung der Grundsicherung näher betrachtet werden. Dabei handelt es sich zum einen um die Ausstattung der SGB II-Träger mit dem Eingliederungsbudget, zum anderen um die Finanzierung der Kosten der Unterkunft (KdU) und des Verwaltungsbudgets, für die das SGB II eine Mischfinanzierung von Bund und Kommunen vorsieht.

2.1.1 Finanzierung des Bundes für aktive Arbeitsmarktpolitik

Nach § 46 Abs. 2 SGB II legt der Bund fest, nach welchen Maßstäben die Mittel für die Eingliederungsleistungen (EGT) und Verwaltungskosten auf die SGB II-Träger zu verteilen sind. Der Bund berechnet dafür eine sog. Grundsicherungsquote[19], deren Definition und die zu Grunde liegenden Stichtage[20] sich jährlich ändern:

- 2005 bezog sich die Grundsicherungsquote auf das Verhältnis der Zahl der Personen, die Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten und nicht mehr als 15 Stunden die Woche erwerbstätig sind, zu der Zahl der zivilen Erwerbspersonen.

dass die Kommunen durch die Reform um 2,5 Mrd. Euro entlastet werden würden. Unterschiedliche Berechnungen zu den finanziellen Folgewirkungen führten dazu, dass die strittige Kostenverteilung das Kommunale Optionsgesetz und die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe fast zum Scheitern gebracht hätte.

[19] Ausführlich dazu die Eingliederungsmittel-Verordnungen 2005, 2006 und 2007.

[20] Als Datengrundlage für 2007 wurden die revidierten Daten zu erwerbsfähigen Hilfeempfängern 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-Träger mit hoher Sommersaisonbeschäftigung benachteiligt.

- 2006 bezog sich die Grundsicherungsquote auf das Verhältnis der erwerbsfähigen Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu der Zahl der zivilen Erwerbspersonen.
- 2007 bezog sich die Grundsicherungsquote auf das Verhältnis der erwerbsfähigen Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter.

In allen drei Jahren wurde Trägern in Bezirken mit einer überdurchschnittlich hohen Grundsicherungsquote bei der Verteilung ein prozentualer Zuschlag gewährt; bei Grundsicherungsträgern mit einer unterdurchschnittlich hohen Grundsicherungsquote wurde ein Abschlag vorgenommen. Dieser beträgt ein Viertel des Quotienten aus der Grundsicherungsquote im betreffenden Bezirk und der Durchschnittsquote aller Bezirke.

Die Veränderungen der Berechnungsgrundlagen sowie der veränderte EGT (siehe unten) haben beispielsweise im Jahr 2007 dazu geführt, dass im Vergleich zum Vorjahr (jeweils Soll-Zahlen) die zur Verfügung stehenden Eingliederungsmittel von +38,9 % (Potsdam) bis -27,9 % (Saalkreis) variieren. Auf Länderebene erhalten nur Bayern (+1,8 %) sowie in geringem Umfang Baden-Württemberg und Hessen höhere Eingliederungsmittel als im Vorjahr. Verlierer sind insbesondere die Stadtstaaten. Bremen erhält 7,2 %, Hamburg 5,4 % und Berlin 3,3 % geringere Eingliederungsbudgets als im Vorjahr.[21]

Problematisch ist neben der Mittelverschiebung der Prozess der Mittelzuweisung. Zum einen bekommen die SGB II-Träger das ihnen zur Verfügung stehende Budget erst endgültig mitgeteilt, nachdem die ARGEn und die gAw bereits ihre Zielplanung abgeschlossen hatten (vgl. zur Problematik ausführlicher Abschnitt A 2.4):

„Da werden Ziele ins Blaue hinein abgeschlossen. Wir müssen im Herbst wissen, wie viel wir aus dem Bundeshaushalt bekommen". (Mitarbeiter/inARGE)

Zeitlich noch nach dem EGT kommt der Verwaltungshaushalt:

„Wir müssen aber für den EGT ein Arbeitsmarktprogramm vorlegen. Nur man weiß ja gar nicht, ob für die geplante Mittelverteilung überhaupt genug Personal zur Verfügung steht. Das ist pure Kaffeesatzleserei." (Mitarbeiter/in ARGE).

Zudem gab es im Jahr 2006 eine vorläufige Haushaltsführung bis in den Juni hinein, mit der Folge, dass die Mittelzuweisungen scheibchenweise erfolgten. Zum anderen verhängte der Haushaltsausschuss des Bundestages im Sommer 2006 eine Haushaltssperre[22] über 1,1 Mrd. der insgesamt 6,5 Mrd. Euro im Eingliederungsbudget mit zum Teil einschneidenden Folgen. Später gab es eine regionale Umverteilung von Mitteln. SGB II-Träger, die ihre zur Verfügung stehenden Mittel voraussichtlich nicht in vollem Umfang benötigten, gaben Mittel

[21] Berechnungsgrundlage ist der EGT ohne die eine 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. dazu auch weiter unten). Vgl. http://erwerbslose.verdi.de/informationen_positionen/arbeitsmarktdaten/arbeitsmarktdaten2006/data/sgb2-eingliederungsmittel-2007.pdf.

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

zurück (Gesamtvolumen 116,5 Mio. Euro), die SGB II-Trägern zu Gute kamen, deren Mittel bereits gebunden waren und die entsprechenden Finanzierungsbedarf bei den Eingliederungsmitteln hatten. Mitte September kam es zu einer teilweisen Aufhebung der Haushaltssperre mit einem Volumen in Höhe von 230 Mio. der 1,1 Mrd. Euro. Schlussendlich standen den Grundsicherungsträgern 88 % des ursprünglichen Planungsansatzes zur Verfügung; die Verteilung verlief allerdings nicht mehr analog zur Eingliederungsmittel-Verordnung.

Die Auswirkungen der Haushaltssperre auf die SGB II-Träger waren sehr unterschiedlich. Während sie für einige Einheiten mit erheblichen Belastungen (beim Einkauf von Maßnahmen und bei der Zusammenarbeit mit der Bildungsträgerlandschaft) bis hin zur Kündigung von Verträgen verbunden waren, waren andere verärgert, weil sie Geld an Einheiten zurückgeben mussten, die zu großzügig gewirtschaftet hatten. Andere SGB II-Träger wiederum hatten überhaupt keine Probleme, da aus ihrer Sicht auch trotz der Haushaltssperre ausreichend EGT-Mittel zur Verfügung standen.

Auch im Jahr 2007 ist die EGT-Verteilung über die neue Berechnungsform der Grundsicherungsquote hinaus nicht komplikationslos. So werden 25 Mio. Euro für etwaige Sonderbedarfe nicht in die Verteilung einbezogen. Darüber hinaus gibt es einen Haushaltsvermerk des Haushaltsausschusses über 1 Mrd. € zur etwaigen Deckung von ALG-II-Leistungen, in dessen Folge diese Mittel nicht für die Verteilung zur Verfügung stehen. Da diese Mittel nicht in die Maßnahmeplanung einbezogen werden können, werden sie – auch wenn sie im Laufe des Jahres freigegeben werden – kaum mehr sinnvoll eingesetzt werden können. Da im Bundeshaushalt 2007 für die SGB II-Geldleistungen nur 21,4 Mrd. € eingeplant sind, während sich diese Ausgaben 2006 auf 26,4 Mrd. € belaufen haben, erscheint es unwahrscheinlich, dass diese Mittel noch in den EGT einfließen. Somit werden 5,475 Mrd. € EGT verteilt. Dazu kommen 3,498 Mrd. Euro im Verwaltungshaushalt, von denen 185 Mio. € für die überörtlich wahrzunehmenden Aufgaben der BA und 10 Mio. € für Statistik abgezogen wurden. Letztlich verblieben 3,303 Mio. € zur Verteilung.

Grundsätzlich ist eine Mittelumschichtung zwischen Eingliederungstitel und Verwaltungsbudget (bzw. umgekehrt) möglich. Die Umschichtung ist zu begründen und dem BMAS anzuzeigen. Dies wurde 2006 auch von einigen Grundsicherungsträgern genutzt, wobei in unseren Falleinheiten in den neuen Bundesländern eher Mittel aus dem Verwaltungsbudget in den EGT umgeschichtet wurden, während es in den alten Bundesländern eher umgekehrt war. Datenmaterial hierzu liegt uns nicht vor. Ebenso fehlt uns Datenmaterial zur Ausschöpfung des EGT im Jahr 2006 in allen Einheiten. Unbeantwortet bleiben muss daher zur Zeit die Frage, welche Wirkungen die EGT-Verteilung auf die unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung hat.[23] Problematisch bleibt: Die Grundsicherungsquote berücksichtigt nicht Erfolge bei der Reduktion der Zahl der Hilfebedürftigen, sondern „bestraft“ erfolgreiche Regionen mit geringerem EGT im Folgejahr. Und obwohl es gesetzlich festgeschrieben (§ 46

[23] Hier ist z.B. zu berücksichtigen, dass die ARGEn und die gAw pauschale Overheadkosten für Leistungen der übergeordneten Dienststellen leisten müssen sowie dort obligatorische Dienstleistungen einkaufen müssen. Bei den zkT ist zu berücksichtigen, dass sie vom Bund im Jahre 2004 eine Anschubfinanzierung erhielten.

Abs. 3 SGB II) ist, konnten die SGB II Einheiten weder 2006 noch 2007 die Hälfte ihrer nicht verausgabten Mittel (max. 10 % des Gesamtbudgets) ins Folgejahr übernehmen.[24]

Neben den Mitteln des EGT können die Grundsicherungsträger Mittel aus Sonderprogrammen des Bundes erhalten. Das „Bundesprogramm 30.000 Zusatzjobs für Ältere ab 58 Jahre" sowie das Bundesprogramm „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte in den Regionen" sind aktuell die wesentlichen Programme seitens des BMAS. Bei ersterem werden 30.000 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung mit einer bis zu dreijährigen Dauer gefördert. Bewilligungen konnten bis zum 31.12.2006 ausgesprochen werden. Das Programm steht allen Grundsicherungsträgern offen, wird aber nur sehr zurückhaltend in Anspruch genommen. Bei dem im Oktober 2005 gestarteten Ideenwettbewerb „Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen" wurden 62 regionale Modellprojekte von insgesamt 93 beteiligten Grundsicherungsträgern zur Förderung ausgewählt. Sie werden im Rahmen des Bundesprogramms über zwei Jahre bei der Umsetzung ihrer Ideen mit insgesamt 250 Mio. Euro gefördert. Beteiligt sind 77 ARGEn (21,9 % aller ARGEn), 16 zugelassene kommunale Träger (23,2 % aller zkT) und keine getrennte Aufgabenwahrnehmung.[25] Dieses Bundesprogramm erweitert den finanziellen Spielraum für die beteiligten Grundsicherungsträger zum Teil erheblich. So berichtete ein Grundsicherungsträger, dass für die Zielgruppe pro aktivierbarer Person zusätzlich jährlich 2000 Euro zur Verfügung stehen.

Die zugelassenen kommunalen Träger nutzen nach ihren Angaben im Rahmen der IAW-SGB II-Organisationserhebung (Welle 2007) Sonderprogramme des Bundes häufiger als die Arbeitsgemeinschaften und die getrennten Aufgabenwahrnehmungen (vgl. Tab. A 2-1).

Insgesamt sind die Grundsicherungsträger kurzfristig initiierten Sonderprogrammen gegenüber eher kritisch eingestellt, da das Volumen in der Regel (Perspektive 50plus ist hier eine Ausnahme) eher gering, der zusätzliche Verwaltungsaufwand dagegen hoch ist. Die Kurzatmigkeit der Programme würde zudem einer notwendigen nachhaltigen Qualitätsplanung widersprechen:

„Sonderprogramme machen eher mehr Arbeit, das ist hoher Verwaltungsaufwand und das bei ein paar Tausend Euro"; (Mitarbeiter/in ARGE)

[24] Knackpunkt hierbei ist, dass die Übertragbarkeit nur möglich ist, wenn die „übertragenen" Mittel im Haushalt des Folgejahres durch Einsparungen in anderen Haushaltstiteln gedeckt sind.

[25] Zur Höhe der Förderung lagen uns lediglich Informationen aus unseren Falleinheiten vor. Zur Erhebung dieser Daten siehe Anhang A 4.1.1.

Tabelle A 2-1: Nutzung von Sonderprogrammen des Bundes im zweiten Halbjahr 2006

Nutzung von Sonderprogrammen des Bundes

	Argen	zkT	gAW	Total
Überhaupt nicht	5,6%	4,4%	5,6%	5,4%
In geringen Maße	31,5%	17,4%	33,3%	29,3%
In durchschnittlichem Maße	29,1%	34,8%	50,0%	30,9%
In hohem Maße	22,0%	23,2%	11,1%	21,7%
In sehr hohem Maße	11,9%	20,3%	0,0%	12,7%
Anzahl der Nennungen	337	69	18	424

Datenbasis: IAW-SGB II-Organisationserhebung, Welle 2007

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

2.1.2 Finanzierungsanteile an den Personal- und Verwaltungskosten

Die Komplexität der Finanzbeziehungen zeigt sich insbesondere in den Bereichen, in denen es zu einer Mischfinanzierung von Bund und Kommunen kommt, bei den Personal- und Verwaltungskosten und bei den Kosten der Unterkunft.

Bei ersterem wird um den sog. Kommunalen Finanzierungsanteil (KFA) gestritten. Hintergrund ist, dass der Bund nach den gesetzlichen Regelungen nur die Übernahme der Personal- und Verwaltungskosten für den Vollzug staatlicher SGB II-Aufgaben übernommen hat, nicht jedoch die Übernahme der Personal- und Verwaltungskosten für den Vollzug kommunaler SGB II-Aufgaben. Strittig ist der Umfang der jeweiligen Aufgaben. Nachdem der Bund selbst bei der Abrechnung der Anschubfinanzierung 2004 einen KFA von 6,33 % akzeptiert hatte, gab das BMAS mit Schreiben vom 08.03.2006 einen KFA von 12,6 % (rückwirkend zum 01.01.2005) vor – ein niedrigerer KFA könne nur bei Spitzabrechnung oder bei einem entsprechenden gutachterlichen Nachweis anerkannt werden. Ansonsten sei eine Abweichung von diesem pauschalierten Satz nur zulässig, wenn im Vertrag zwischen der Kommune und der Arbeitsagentur zur Gründung einer Arbeitsgemeinschaft ein abweichender Wert verbindlich vereinbart sei.

Zur Begründung dieser Entscheidung verweist der Bund auf Zahlen, die in drei niedersächsischen Landkreisen erhoben wurden, die eine getrennte Aufgabenwahrnehmung gewählt haben. Insbesondere die zugelassenen kommunalen Träger argumentieren, dass bei getrennter Aufgabenwahrnehmung eine größere Menge an doppelter Sachbearbeitung stattfinden muss, die bei der einheitlichen Sachbearbeitung in Arbeitsgemeinschaften und zkT vermieden wird. Für sie ist es deshalb in keiner Weise überzeugend, wenn der Bund den bei den drei Landkreisen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung festgestellten Personalbedarf der Kommune (ca. 450 Fälle pro Sachbearbeiter) unbesehen auf Arbeitsgemeinschaften und zkT übertragen will. Aus diesem Grund haben sowohl der Deutsche Landkreistag (DLT), wie auch der Deutsche Städtetag diesem Schreiben des BMAS vom 08.03.2006 ihre Zustimmung verweigert. Nach Bekanntwerden der neuen Bundesvorgabe haben einige zugelassene kommunale Träger und ARGEn ein Gutachten bei der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) in Auftrag gegeben, das seit 08.11.2006 vorliegt (KGSt-Gutachten Nr. 13/2006) und nach Aussagen aus einer unserer Falleinheiten für diese zu einem KFA von sogar unter 6,33 % kam. Diese Berechnungen und das KGSt-Gutachten wurden anschließend dem BMAS übersandt. Auf der anderen Seite gab es in einer ARGE eine Organisationsuntersuchung im Auftrag der Kommune, bei der sich ein KFA von 25 % ergab. Aktuell (Frühjahr 2007) gibt es nach Aussage des BMAS noch ein großes Spektrum von 6,33 bis zu 25 %, bei den ARGEn liegt grob die Hälfte unter bzw. über den anvisierten 12,6 % (Durchschnitt: 11,4 %).[26]

Die BA war seitens des BMAS angehalten, alle ARGE-Verträge, die von einem KFA von 12,6 % abwichen, neu zu verhandeln. Bei Kommunen, die dazu nicht bereit waren, sprach die BA eine vorsorgliche Kündigung des ARGE-Vertrages zum 31.12.2007 aus. Dies betrifft 16 Arbeitsgemeinschaften, bei weiteren 35 (andere Quellen sprechen von 60) wird über eine Kündigung nachgedacht.

2.1.3 Finanzierungsverteilung der Kosten der Unterkunft

Anders als der KFA an den Personal- und Verwaltungsaufgaben sind die Anteile an den Kosten der Unterkunft (KdU) direkt im SGB II geregelt. Nach § 46 Abs. 5 und 6 beteiligt sich der Bund zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung, um sicherzustellen, dass die Kommunen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt um 2,5 Mrd. Euro entlastet werden. Festgelegt wurde zunächst ein Anteil von 29,1 %,[27] der unter Revisionsvorbehalt gestellt wurde. Nachdem die erste Revision 2005 mangels über-

[26] Zu den zkT konnte uns das BMAS keine Zahlen nennen.

[27] Aber auch diese Mischfinanzierung hätte auf Basis der damaligen Kostenschätzungen nicht ausgereicht, um alle Länder – im Sinne der Aufsummierung der Finanzfolgen für alle Kommunen eines Landes – netto durch die Reform zu entlasten. Die Bruttoentlastung in Ostdeutschland wäre vergleichsweise gering ausgefallen, weil es vor der Reform in den neuen Ländern relativ mehr Arbeitslosenhilfebezieher als Sozialhilfebezieher gab. Aus diesem Grund wurde der Bundesanteil an den Umsatzsteuereinnahmen um eine Mrd. Euro zu Lasten der Ländergesamtheit erhöht. In Höhe dieser Summe leistet nun der Bund zusätzliche Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen an die ostdeutschen Länder, die diese – nach Abzug ihres verminderten Anteils an der Umsatzsteuer – an ihre Kommunen weiterleiten (Deutsche Bank Research 2006: 8).

haupt vorliegender Zahlen und die zweite Revision 2005 wegen gravierend voneinander abweichender Ergebnisse gescheitert sind, haben Bundestag und Bundesrat erst im Dezember 2005 beschlossen, den Beteiligungsquotienten für 2005 zu belassen und auf eine Revision zu verzichten. Gleichzeitig wurde auch für das Jahr 2006 eine Bundesbeteiligung an den KdU in Höhe von 29,1 % festgesetzt, die ebenfalls nicht erneut überprüft wurde (BT-Drs. 16/253: 1). Die Bundesregierung vertritt im Gegensatz zu den kommunalen Spitzenverbänden[28] die Auffassung, dass die vorliegenden Daten zeigten, dass dadurch die tatsächliche Entlastung der Kommunen in den Jahren 2005 und 2006 deutlich mehr als 2,5 Mrd. Euro betrug (ebd.: 2). Ergänzend wurde eine Neuregelung beschlossen, auf deren Grundlage der Anteil des Bundes für die Jahre ab 2007 festgelegt wurde. Durch das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des Finanzausgleichsgesetzes vom 28.12.2006 (Bundesgesetzblatt I, Nr. 65: 3376) wurde die Beteiligung des Bundes für das Jahr 2007 auf 31,8 % festgelegt und für die Jahre ab 2008 eine Anpassungsformel verankert.[29] Diese ursprünglich geplante Beteiligung von 31,8 % wurde für 14 Bundesländer auf 31,2 % gesenkt, um für die Bundesländer Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erheblich höhere Beteiligungsquoten des Bundes zu ermöglichen (35,2 bzw. 41,2 %), da die der Berechnung zu Grunde liegende Kommunaldatenerhebung gezeigt hätte, dass bei einer Bundesbeteiligung von 31,8 % diese beiden Länder von der angestrebten Entlastung von 2,5 Mrd. Euro nicht angemessen partizipiert hätten (BT-Drs. 16/3572: 6).

Trotz der nunmehr in den Bundesländern unterschiedlich hohen Beteiligung des Bundes bleibt das Problem, dass die einzelnen Kommunen unterschiedlich hoch entlastet bzw. evtl. sogar belastet werden, da die Höhe der Nettoentlastung vom Verhältnis der ehemaligen Arbeitslosenhilfe- zu den damaligen Sozialhilfebeziehern abhängt. Je höher der Anteil der Empfänger ist, die bisher keine Sozialhilfe empfangen haben, desto größer ist die zusätzliche Last des Trägers, die nur zu einem Teil vom Bund getragen wird. In der Regel werden daher die Städte stärker entlastet als die Landkreise. Allerdings leidet die Debatte daran, dass keine validen, verwertbaren vergleichenden Zahlen vorliegen.

Höchst umstritten ist die Methode der Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf das Arbeitslosengeld II bzw. die Kosten der Unterkunft. Der Bund besteht auf eine Horizontalberechnung (Bedarfsanteilsmethode), d.h. erst wenn die Person unter Berücksichtigung des auf sie entfallenden Einkommensanteils keinen Anspruch mehr auf Geldleistungen des Bundes hat, wird ihr darüber hinaus gehender Einkommensanteil mit den KdU verrechnet. Er begründet dies mit der Regelung in § 9 Abs. 2 SGB II.und sieht sich durch ein Urteil des Bundessozialgerichtes (vgl. B 7b AS 8/06 R vom 7.11.2006) in seiner Auffassung bestätigt.

[28] Die kommunalen Spitzenverbände haben in einem gemeinsamen Arbeitskreis mit dem Statistischen Bundesamt und den Bundesländern seit Januar 2005 eine monatliche Datenerhebung bei den Kommunen durchgeführt, um die wichtigsten Positionen der Be- und Entlastungen durch Hartz IV zu belegen. Auf dieser Basis wurde sogar eine notwendige Bundesbeteiligung für 2005 und 2006 in Höhe von 34,4 % der Kosten errechnet.

[29] § 46 Abs. 7 enthält eine Formel, wie der Bundeszuschuss nach der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften angepasst wird. Wenn sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften um 1 % erhöht, steigt der Beteiligungssatz des Bundes um 0,7 % (und umgekehrt).

Da A2LL die Horizontalberechnung anwendet, wenden alle ARGEn dies an. Zwölf zkT wenden allerdings weiterhin eine Vertikalverrechnung analog zur alten Sozialhilfe an. Das BMAS qualifiziert diese Vorgehensweise als rechtswidrig und sieht sich finanziell geschädigt. Der Schaden wird seitens des BMAS mit zwei Prozent der Ausgaben für das Arbeitslosengeld II beziffert. Die zkT, die weiterhin die Vertikalmethode anwenden, wurden mit Fristsetzung zum 15.2.2007 aufgefordert, ihre Praxis anzupassen. Anderenfalls wurde mit der Abkopplung vom HKR-Verfahren des Bundes gedroht. Beim ersten zkT soll dies zum 1.6.2007 umgesetzt werden.

Anders als der Bund hält der Deutsche Landkreistag an der Rechtsauffassung zur vertikalen Einkommensanrechnung fest. Er sieht keine Hinweis dafür, dass die Anwendung der vertikalen Einkommensverteilung nicht im Spektrum der gesetzlichen, vor allen Dingen aber der verfassungskonformen Auslegung der Vorschrift liegt (vgl. Landkreis Info Schleswig-Holstein 0081/2007).

Problematisch an der Horizontalmethode ist, dass die Anreizwirkung für die Kommunen gering ist. Gerade dort, wo auch mit einer Arbeitsaufnahme nur selten ein Komplettausscheiden aus dem Leistungsbezug verbunden ist, bleiben die Kommunen bis zuletzt auf den KdU „sitzen“. Dies betrifft bei weitem nicht nur ostdeutsche Regionen. Da insbesondere im Bereich der geringer Qualifizierten bundesweit ein Trend zu sinkenden Löhnen zu verzeichnen ist, scheiden im Grunde nur Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften selbst bei Aufnahme einer Vollzeittätigkeit aus dem Leistungsbezug aus. Einige Kommunen versuchen ihre KdU daher dadurch zu verringern, dass sie die SGB II-Träger drängen, vermehrt Arbeitsgelegenheiten (AGH) in der Entgeltvariante zu nutzen.[30]

Ob sich die Ent- bzw. Belastung unterschiedlich auf die drei Formen der Trägerschaft verteilt, muss offen bleiben, bis valide Zahlen zu Be- und Entlastungswirkungen auf Kreisebene vorliegen.

Ziel der finanziellen Entlastung der Kommunen war es insbesondere, diesen finanzielle Spielräume zur Förderung der Kinderbetreuung für unter Dreijährige zu ermöglichen. Aus unseren Falleinheiten gibt es allerdings überwiegend die Rückmeldung, dass nicht vorgesehen ist, evtl. Entlastungen für einen Ausbau von Krippenplätzen zu verwenden *(Es ist aber nicht so, dass die Einsparungen 1:1 in die Kinderbetreuung investiert werden“ (Sozialdezernent/in Wesdeutschland).*

Die ostdeutschen Kreise sehen den Bedarf vor Ort bereits gedeckt:

„Bei dieser Vereinbarung ist ja völlig übersehen worden, dass die Situation im Osten komplett anders ist, da hätte ich mir auch eine Intervention der ostdeutschen Ministerpräsidenten gewünscht. Wir geben ja schon seit Jahren sehr viel Geld für die Kinderbetreuung aus und es ist ein Rundumpaket. Auch für die unter Dreijährigen gibt es hier ein Komplettangebot. Das spielt bei der Abrechnung ja aber keine Rolle, dass wir als Stadt (…) Mio. Euro für die Kinderbetreuung aufwenden“ (Sozialdezernent/in Ostdeutschland)

[30] Bei Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante handelt sich um Beschäftigungsverhältnisse im Sinne des Arbeitsrechts. Versicherungspflicht besteht in der Arbeitslosen-, Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung. Es handelt sich also im Wesentlichen um ein reguläres Arbeitsverhältnis. Je nach Entgelthöhe können die Teilnehmer und Teilnehmerinnen daher unabhängig von ALG II und KdU werden.

Auch einige westdeutsche Kreise bewerten den Problemdruck an dieser Stelle als nachrangig, andere konstatieren durchaus Handlungsbedarf:

„Insgesamt haben wir bei der Kinderbetreuung noch Nachholbedarf. Allerdings wie viele Kommunen bundesweit. Entweder haben die Kommunen nicht das Geld oder man ist von den politischen Entscheidungsstrukturen her noch sehr konservativ im Denken. Wir haben bei den unter Dreijährigen eine Versorgungsquote von 1,8 %. Von der Bevölkerungsstruktur her haben wir noch die klassische Alleinverdiener-Ehe und gesunde Familienstrukturen. Das bedeutet, dass der Druck der Bevölkerung gering ist und der Politiker im Kreis (…) an sich führt die Hausfrauen-Ehe. Das prägt das Bewusstsein" (Sozialdezernent/in Westdeutschland)

Der Deutsche Landkreistag (Pressemitteilung vom 17.1.2006) sieht gar überhaupt keinen Spielraum die Mittel für zusätzliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten einzusetzen. Er argumentiert, die Entlastung sei den Kreisen und Städten zur Abmilderung der dramatischen Finanzkrise zugeteilt worden und könne nicht für neue Aufgaben verbraucht werden.

In der „IAW-SGB II-Organisationserhebung" (Welle 2007) sahen 55 % die Betreuungsmöglichkeiten für alle Altersgruppen als bedarfsdeckend an. Allerdings gibt es nur bei zwei Prozent der Träger feste Platzkontingente für Kinder von SGB II-Klientinnen und Klienten. In 17 % der Einheiten werden Kinder aus SGB II-Bedarfsgemeinschaften zumindest bevorzugt berücksichtigt. Auch bei Bedarf verneinten 70 % der Antwortenden, dass dann kurzfristig zusätzliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten eingerichtet werden könnten. Einbezogen in die Angebotsplanung der Kommune werden nur 17 % der Grundsicherungsträger. Und nur knapp 25 % bestätigen, dass es Kinderbetreuungsmöglichkeiten gibt, die speziell auf die Bedürfnisse von Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Maßnahmen abgestimmt waren. Auffallend ist, dass die Betreuungssituation in den Regionen, wo zugelassene kommunale Träger tätig sind, deutlich günstiger eingeschätzt wird. Gleichzeitig werden die zkT deutlich häufiger in die Angebotsplanung der Kommune einbezogen. Entsprechend ist es den zkT auch viel leichter möglich, speziell auf die Bedürfnisse von Maßnahmeteilnehmern einzugehen (vgl. Tab. A 2-2).

Aus Sicht vieler Akteure ist das Auseinanderfallen von Finanz- und Umsetzungsverantwortung problematisch:

„Da kommt Geld vom Bund an die Kommunen. Da haben natürlich die Kommunen immer ein Interesse, es auch auszugeben. Das gilt so auch für das Land: Immer wenn Geld von außen in das Land kommt, egal wie sinnvoll das ist, habe ich das Interesse, es hier vollständig zu bekommen. Solange es fremdes Geld ist, habe ich ein Interesse daran, es auszugeben, auch wenn ich es fachpolitisch unsinnig finde und mit eigenem Geld dieselben Programme eher nicht machen würde. Aber so wie wir das ESF-Geld gnadenlos rausschaufeln, weil es von außen kommt, machen das auch die Kommunen beim EGT." (Vertreterin/in Bundesland)

„Hier positioniert sich ein Landkreis permanent gegen den immensen Druck des Bundes und der Bund hat das Gefühl, er hat Landkreise vor sich, die sich auf Kosten des Bundes sanieren. Das bringt eine kontraproduktive Frontstellung rein." (Mitarbeiter/in Arbeitsagentur)

„Das läuft auf die Tour: Ich habe das Gefühl, Sie sanieren ihren Haushalt auf Kosten des Bundes. `Und der Landrat antwortet: ´Das war doch so abgemacht`." (Mitarbeiter/in Arbeitsagentur)

Bisher unzureichend gelöst ist es, vor Ort Anreize für wirtschaftliches und effizientes Handeln zu bieten. Dazu gehört zum einen, die gesetzlich vorgesehene (Teil)-Übertragung nicht verausgabter Mittel aus dem Vorjahr den Grundsicherungsträgern auch zu ermöglichen. Dazu gehört zum anderen, erfolgreich arbeitende Träger nicht durch geringere Mittelzuweisung im

Folgejahr zu bestrafen. Hier steckt der Bund zweifellos in einem Dilemma. Verteilt er Gelder von weniger erfolgreichen auf erfolgreichere Regionen um, leiden die Arbeitslosen (durch geringeres Mittelvolumen für aktive Arbeitsmarktpolitik) unter eventueller Ineffizienz der lokalen Arbeitsverwaltung.

Tabelle A 2-2: Zustimmung zu Aussagen über das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten für minderjährige oder behinderte Kinder im Jahr 2006

Zustimmung zu Aussagen über das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten

	ARGE	zkT	gAW	Total
Es gab generell dem Bedarf entsprechende Kinderbetreuungsmöglichkeiten für alle Altersgruppen	53,1 %	62,3 %	61,1 %	55,0 %
Es gab feste Platzkontingente für Kinder von SGB II-Klienten/innen	1,8 %	4,4 %	0,0 %	2,1 %
Die Kinder von SGB II-Klient/innen wurden bei der Platzvergabe bevorzugt berücksichtigt	16,0 %	20,3 %	27,8 %	17,2 %
Bei Bedarf wurden kurzfristig zusätzliche Kinderbetreuungsmöglichkeiten für SGB II-Klient/innen eingerichtet	27,6 %	43,5 %	16,7 %	29,7 %
Die ARGE/zkT/gT wurde in die kommunale Angebotsplanung für Kinderbetreuung einbezogen	13,7 %	34,8 %	5,6 %	16,8 %
Es gab Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die speziell auf die Bedürfnisse von Teilnehmer/innen in Maßnahmen abgestimmt waren	19,6 %	52,2 %	11,1 %	24,5 %

Datenbasis: IAW-SGB II-Organisationserhebung, Welle 2007.

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

2.1.4 Zusammenfassung

Die Finanzierung des SGB II war nicht nur im Gesetzgebungsverfahren ein äußerst strittiger Punkt. Auch in den ersten knapp zweieinhalb Jahren der Umsetzung wird um einzelne Finanzierungsaspekte weiterhin heftig gerungen. Strittige Felder sind zum einen die Ausstattung der SGB II-Träger mit dem Eingliederungsbudget, zum anderen die Finanzierung der Kosten der Unterkunft und des Verwaltungsbudgets, für die das SGB II eine Mischfinanzierung von Bund und Kommunen vorsieht.

Die Finanzausstattung nach dem SGB II ist relativ unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung. Unterschiede werden solange nicht wirkungsrelevant, wie die Ressourcen von den Grundsicherungsträgern als ausreichend eingeschätzt werden. Ob die Einheiten zu-

sätzliche Landes- und Bundesmittel einwerben, ist grundsätzlich modellunabhängig, allerdings können gerade üppig ausfinanzierte Sonderprogramme (wie z.B. „Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“) zu einer ungleichen Verteilung sowohl zwischen den Einheiten als auch zwischen den Modelltypen führen. Es gibt SGB II-Träger, die mit Geldern aus Sonderprogrammen ihren EGT um über 50 Prozent aufstocken konnten.

Problematisch war bisher in Bezug auf Verfahren der Ressourcenausstattung vor allem die Unsicherheit über die Finanzausstattung sowohl im Planungsprozess als auch im Jahresverlauf. Problematisch in Bezug auf Anreize für wirtschaftliches und effizientes Handeln ist zum einen, dass Erfolge bei der Reduktion der Zahl der Hilfebedürftigen mit einer Verringerung der Eingliederungsmittel im Folgejahr verbunden sind und zum anderen, dass die vorgesehene (Teil)-Übertragung nicht verausgabter Mittel aus dem Vorjahr den Grundsicherungsträgern bisher nicht eröffnet wurde. Bei den zkT kommt hinzu, dass Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung auseinanderfallen und so Fehlanreize gesetzt werden. Dies wird durch die Möglichkeit verstärkt, Verwaltungskosten aus dem EGT zu decken und darüber, im Gegensatz zu den ARGEn, allein entscheiden zu können.

Die Komplexität der Finanzbeziehungen zeigt sich insbesondere in den Bereichen, in denen es zu einer Mischfinanzierung von Bund und Kommunen kommt. Bei den Personal- und Verwaltungskosten trägt der Bund die Aufwendungen, die sich aus den staatlichen SGB II-Aufgaben ergeben. Die Kosten für die kommunalen SGB II-Aufgaben haben die Kommunen zu tragen. Strittig ist der Umfang der jeweiligen Aufgaben, zumal auch verschiedenste Organisationsuntersuchungen zu deutlich abweichenden Ergebnissen kamen.

Das BMAS besteht seit März 2006 auf einem kommunalen Finanzierungsanteil in Höhe von 12,6 %, den die Kommunen rückwirkend zum 1.1.2005 zu erbringen haben. Bei den ARGEn war die BA seitens des BMAS angehalten, alle ARGE-Verträge, die von einem KFA von 12,6 Prozent abwichen, neu zu verhandeln. Bei Kommunen, die dazu nicht bereit waren, sprach die BA eine vorsorgliche Kündigung des ARGE-Vertrages zum 31.12.2007 aus. Bei den zkT liefen zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch etliche Verhandlungen zwischen dem Bund und den Kommunen. Gerade die rückwirkende Zahlung von 12,6 % für das Jahr 2005 wird von drei Viertel der betroffenen Kommunen abgelehnt. Für die Jahre 2006 und 2007 akzeptieren dagegen drei Viertel der betroffenen Kommunen die 12,6 %.

Anders als der kommunale Finanzierungsanteil an den Personal- und Verwaltungsaufgaben sind die Anteile an den Kosten der Unterkunft direkt im SGB II geregelt. In den Jahren 2005 und 2006 war eine Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft in Höhe von 29,1 % festgesetzt, 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 Beteiligung des Bundes an den KdU soll den Kommunen eine finanzielle Entlastung in Höhe von 2,5 Mrd. Euro garantieren. Ob diese Entlastung erreicht wird, ist nach wie vor strittig. Klar ist dagegen, dass sich die Entlastungen (bzw. auch Belastungen) höchst unterschiedlich auf die einzelnen Städte und Kreise verteilen. Ob sich die Ent- oder Belastung

auch unterschiedlich auf die drei Formen der Aufgabenwahrnehmung verteilt, muss offen bleiben, bis valide Zahlen zu Be- und Entlastungswirkungen auf Kreisebene vorliegen.

Höchst umstritten ist die Methode der Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf das Arbeitslosengeld II bzw. die Kosten der Unterkunft. Der Bund besteht auf einer Horizontalberechnung (Bedarfsanteilsmethode). Er begründet dies mit der Regelung in § 9 Abs. 2 SGB II und sieht sich durch ein Urteil des Bundessozialgerichtes (vgl. B 7b AS 8/06 R vom 7.11.2006) in seiner Auffassung bestätigt. Alle ARGEn nutzen die Leistungssoftware A2LL, die die Horizontalberechnung anwendet. Zwölf zkT wenden allerdings weiterhin eine Vertikalverrechnung analog zur alten Sozialhilfe an. Das BMAS qualifiziert diese Vorgehensweise als rechtswidrig und sieht sich finanziell geschädigt. Der Schaden wird seitens des BMAS mit zwei Prozent der Ausgaben für das Arbeitslosengeld II beziffert. Die zkT, die weiterhin die Vertikalmethode anwenden, wurden mit Fristsetzung zum 15.2.2007 aufgefordert, ihre Praxis anzupassen. Anderenfalls wurde mit der Abkopplung vom HKR-Verfahren des Bundes gedroht. Beim ersten zkT soll dies zum 1.6.2007 umgesetzt werden.

Problematisch an der Horizontalmethode ist, dass die Anreizwirkung für die Kommunen gering ist. Gerade dort, wo auch mit einer Arbeitsaufnahme nur selten ein Komplettausscheiden aus dem Leistungsbezug verbunden ist, bleiben die Kommunen bis zuletzt auf den KdU „sitzen“. Dies betrifft bei weitem nicht nur ostdeutsche Regionen. Da insbesondere im Bereich der geringer Qualifizierten bundesweit ein Trend zu sinkenden Löhnen zu verzeichnen ist, scheiden im Grunde nur Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften selbst bei Aufnahme einer Vollzeittätigkeit aus dem Leistungsbezug aus. Einige Kommunen versuchen ihre KdU daher dadurch zu verringern, dass sie die SGB II-Träger drängen, vermehrt Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante zu nutzen.

2.2 Organisationsvorgaben

Aus den bereits skizzierten gesetzlichen Vorgaben zur Fachaufsicht und der Weisungsbefugnis des BMAS sowie den Prüfpflichten der Innenrevision der BA leiten sich weit reichende Steuerungsmöglichkeiten des BMAS und der BA gegenüber den ARGEn und den gAw ab. Welche Governancestrukturen aus diesem Einflusspotential „des Bundes“ auf die lokalen Einheiten entwickelt wurden, wird im Folgenden an einigen wesentlichen Beispielen erörtert. Dabei konzentrieren wir uns auf zentrale gesetzliche Vorgaben, auf Vorgaben der BA zur Aufbau- und Ablauforganisation der ARGEn und Arbeitsagenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung sowie auf ausgewählte Vorgaben, die eine Erbringung von Dienstleistungen durch überregionale BA-Strukturen für lokale Grundsicherungseinheiten strukturieren.

Da die zkT bis auf wenige gesetzliche Vorgaben, wie etwa die Pflicht zur Einrichtung einer Einigungsstelle (vgl. Abschnitt B 3.4), in der Ausgestaltung ihrer besonderen Einheit völlig frei agieren können, wird von ihnen in diesem Abschnitt kaum die Rede sein (vgl. Abschnitt A 2.2.4).

Als zentraler Akteur bei der Umsetzung der Grundsicherung verfolgt die BA eine eigene Geschäftspolitik, die sich in Handlungsempfehlungen, Dienstanweisungen, Musterverträgen und

Fachkonzepten für die Arbeit im SGB II widerspiegelt.[31] Diese Geschäftspolitik betrifft sowohl die operative Organisation der ARGEn als auch die Zusammenarbeit zwischen Agentur und Grundsicherungsträgern an den Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern.

Sie ist wesentlich auch von dem Interesse getragen, die Produktionsprozesse im SGB III und im SGB II aufeinander abzustimmen, ohne die gerade erst reformierte Organisation im SGB III zu verändern. Schon wegen der gegensätzlichen Logiken des Versicherungssystems und der Grundsicherung kommt es dabei immer wieder zu Brüchen in den jeweiligen prozeduralen Regelungsstrukturen für die Produktionsprozesse. Zwar werden in den und für die ARGEn Entscheidungen grundsätzlich zwischen den beteiligten Partnern lokale Arbeitsagentur und Kommune bzw. durch die Leitung der ARGE vor Ort getroffen. Da aber die Agenturleitung den geschäftspolitischen Vorstellungen der BA verpflichtet und an Weisungen gebunden ist, übersetzen die Agenturleitungen Vorgaben der BA-Zentrale soweit wie möglich in die lokalen Kooperationsstrukturen. Dabei können sie, wie auch die Kommune und solange nichts anderes im ARGE-Gründungsvertrag geregelt ist, im Extremfall als Vetoplayer auftreten und den ARGE-Vertrag kündigen. Dann entsteht die Situation einer getrennten Aufgabenwahrnehmung, die die Leistungen des SGB II in Trägerschaft der BA unmittelbar den Weisungssträngen der BA unterstellt.

Die Landkreise und kreisfreien Städte als kommunale Partner in den ARGEn sind dagegen eigenständige politische Einheiten, die ihre Handlungsfreiheiten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung betonen. Sie haben vor 2005 unter anderen rechtlichen Rahmenbedingungen (vgl. Harks 2003) im Feld der kommunalen Beschäftigungsförderung äußerst unterschiedlich agiert (vgl. exemplarisch Empter/Frick 2000, Deutscher Städtetag 2003, Reis 2006, Kaps 2006).

In den ARGEn prallen damit nicht nur unterschiedliche Verwaltungskulturen und Kooperationserfahrungen aufeinander, sondern die Kooperation mit der Arbeitsagentur als „verlängertem Arm“ der großen und zentralistisch geführten BA ist äußerst voraussetzungsvoll. Die Verhandlungen in der Trägerversammlung der ARGEn sind „Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991: 629), denn beide Seiten können für ihre Aufgaben im Zweifel allein entscheiden. Damit hängt Kooperation entscheidend davon ab, ob und wie es den Verantwortlichen auf beiden Seiten gelingt, Kompromisse zu gestalten.

2.2.1 Verträge zur ARGE-Gründung und die Stellung der Träger in den ARGEn

Die Musterverträge zur Gründung der ARGEn enthielten nur wenige organisatorische Vorgaben. So sollte eine einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeits- oder Ausbildungssuchenden eingerichtet werden (das Job-Center). In allen ARGEn sollten eine Widerspruchsstelle und die gesetzlich vorgesehene gemeinsame Einigungsstelle errichtet werden (vgl. Kap. B 3.4). Die Arbeitsagentur wollte zentrale Querschnittsaufgaben (Budgetverwaltung, Controlling, Perso-

[31] Zu den internen Weisungen der BA vgl. http://www.arbeitsagentur.de/nn_247778/Navigation/zentral/Service-von-a-bis-z/Bundesagentur-fuer-arbeit-intern/Interne-weisungen/Interne-weisungen-Nav.html__nnn=true.

nalwirtschaft, EDV und Datenaufbereitung) selbst erbringen. Die Kommunen sollten die kommunalen Leistungen nach §16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 an die ARGE übertragen. Eine mögliche Heranziehung der kreisangehörigen Gemeinden sollte geregelt werden. Die ARGEn sollten sich verpflichten, am Zielsteuerungs- und Controllingsystem teilzunehmen.

In den lokalen Verhandlungen wurden diese Musterverträge an die lokalen Bedingungen angepasst. Dabei konnten einige Regelungen herausfallen, andere zusätzlich aufgenommen werden. Immer aber mussten genauere Regelungen zur Stellung der Arbeitsagenturen und Kommunen in den Gremien der ARGE gefunden werden.[32]

2.2.2 Das Kundenzentrum als Geschäftsmodell für ARGEn und gAw

Die konkrete Gestaltung der Produktionsprozesse liegt im Prinzip im Ermessen und im Verhandlungsgeschick zwischen Agentur und Kommune. Dennoch hat die BA bundeseinheitlich zunächst stark darauf gedrängt, das Geschäftsmodell des Kundenzentrums (KuZ) mit seiner Standardisierung der Organisationsformen und Abläufe (vgl. dazu ausführlich WZB/Infas 2006: 15ff.) zu bewahren. Die Agenturen sollten gewährleisten, dass keine strukturellen Änderungen am Geschäftssystem und den Prozessen des SGB III-Bereichs vorgenommen werden. Gleichzeitig wurde empfohlen, dass in den ARGEn „die grundsätzlichen Funktionsprinzipien des KuZ sinnvoll genutzt werden“ (BA 2004e).

Bei der Gründung der ARGEn und ihrer Weiterentwicklung in den Verhandlungen vor Ort resultierte daraus eine starke Tendenz der BA-Vertreter, an ihren organisatorischen „Kern-Positionen“ festzuhalten, auch wenn sie sich nicht überall und vollständig durchsetzen ließen: dazu gehörten u.a. die Nutzung einer einheitlichen IT-Infrastruktur, die Trennung von Leistung und Vermittlung, die Steuerung über Zielvereinbarungen und eine mit dem SGB III kompatible Kundendifferenzierung. Darüber hinaus definierte die BA wichtige „Soll-Positionen“ für die Verhandlungen: die Kundenstromsteuerung nach dem KuZ-Modell (d.h. die Entlastung von Vermittlung/Fallmanagement durch vorgelagerte Funktionen wie Empfang, Eingangszone, Service Center); Übernahme der Grundlogik der Handlungsprogramme und ein gemeinsamer Arbeitgeberservice (BA 2004e).

Dem lag die Überlegung zugrunde, eine ganzheitliche Zuständigkeit für einzelne Aufgaben zu gewähren, um unnötige Schnittstellen und Doppelstrukturen zu vermeiden und damit den gesamten Leistungsprozess besser steuern zu können.

Die Positionen der BA prägten die Organisationsentwicklung in den ARGEn und in den gAw. Nach dem SGB II-Monitoring der BA-Zentrale sind ein Kundenportal zur Vorfiltrierung von

[32] An zumindest drei Stellen hatten die grundlegenden Vorgaben der BA zu den Inhalten der ARGE-Gründungsverträge eine prozessgestaltende Wirkung: An der Frage, ob in den Verträgen kommunalen Beschäftigungsgesellschaften eine besondere Rolle eingeräumt werden könne, scheiterten einige ARGE-Verhandlungen. Verträge, die als nichtkündbar gestaltet wurden, reduzieren das Vetopotential beider Träger in Folgeverhandlungen, z.B. um die Höhe des kommunalen Finanzierungsanteils an den Verwaltungskosten (vgl. Abschnitt A 2.1.2). Regelungen zu den Entscheidungsstrukturen in den ARGEn, also zu Besetzung und Stimmverteilung der Trägerversammlung sowie zur Besetzung der Geschäftsführungen, prägen die Strategiefähigkeit, den Rahmen für alle internen Verhandlungen und darüber den Handlungsspielraum der lokalen Akteure.

Kundenanliegen und terminierte Beratungs- und Vermittlungsgespräche nahezu universale Merkmale des ARGE-Modells, die anderen Positionen haben sich weniger durchgesetzt (siehe Tabelle A 2-3).

Tabelle A 2-3: Organisationsmerkmale und Prozessabläufe des KUZ in ARGE und gAw

Organisationsmerkmale und Prozessabläufe des KUZ in ARGE und gAW (Frühjahr 2007)

	ARGEn		gAW	
	absolut	In %	absolut	In %
Nutzung eines Servicecenters	130	36,9	18	90,0
Empfang oder Eingangszone vorhanden	335	95,2	20	100,0
Terminierte Antragsabgabe	302	85,8	16	80,0
Terminierte Beratungs-/Vermittlungsgespräche	339	96,3	18	90,0
Vermittlung/Leistung in getrennten Teams	307	87,2	20	100,0
Gemeinsamer AGS	267	75,9	19	95,0
Gesamt	352		20	

Quelle: SGB-II-Monitoring vom 15.04.2007.

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

Welche strukturierende Wirkung die Vorgaben zur Übertragung der KuZ-Logik auf die Grundsicherungseinheiten ausübten, wird in den Abschnitten B 1 bis B 3 ausführlich dokumentiert und diskutiert.

2.2.3 Der Einfluss der Rahmenvereinbarung auf organisatorische Aspekte in den ARGEn

Zum Abbau von Steuerungsdefiziten in den ARGEn 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 ge-

mäß § 44b SGB II".[33] Die Rahmenvereinbarung stellt den Versuch dar, zwei grundsätzliche Governanceprobleme des SGB II zu lösen: die Pattsituationen in Trägerversammlungen der ARGEn, in denen beide Träger gleiche Stimmanteile haben, und das Problem der Zuschreibung von Verantwortung (accountability) an beide Leistungsträger. Dabei bezog sich die BA bzw. der Bund auf das Konzept des Gewährleistungsstaates. Zusammengefasst bot die Rahmenvereinbarung folgende Paketlösung zur Stärkung der Geschäftsführungen der ARGEn, zur Stärkung der dezentralen Verantwortung und zur Trennung von Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung:

Wenn eine ARGE die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA, die Controlling-Berichterstattung, das Benchmarking und die in § 4 der Rahmenvereinbarung definierten Mindeststandards für die Leistungserbringung anerkennt, dann gesteht die BA der ARGE einen größeren Handlungsspielraum zu. Dabei werden die in § 4 genannten Standards als Voraussetzung zur Sicherung der Gewährleistungsverantwortung der BA verstanden. Im Gegenzug erhält die ARGE die Umsetzungsverantwortung für die Leistungen des SGB II, wobei die BA weitgehend auf Weisungen zur operativen Umsetzung verzichten wollte. Zur Stärkung der Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaften sollten diese größere Entscheidungskompetenzen in Personalangelegenheiten erhalten (vgl. Abschnitt A 2.3).

Zusätzlich wurde den Kommunen angeboten, die Stimmenmehrheit in der Trägerversammlung und damit in der ARGE „die Führung und Verantwortung" zu übernehmen. Anderenfalls ist nach dem Text der Rahmenvereinbarung auch die Agentur für Arbeit bereit, das entscheidende Stimmrecht wahrzunehmen.

Die Entscheidungsregeln in der Trägerversammlung und ihre Kohärenz mit den gesetzlichen Zuständigkeiten waren zuvor immer wieder Grund für Debatten. Viele ARGEn – nach den Daten der IAW-SGB-II-Organisationserhebung (Welle 2006) Ende 2005 rund 33 % – hatten sich auf konsensuale Entscheidungen geeinigt, was dazu führte, dass beide Seiten erhebliches Vetopotential gewannen und die ARGEn permanent der Gefahr der Entscheidungsunfähigkeit ausgesetzt waren.[34]

Auch wenn die ARGE die Rahmenvereinbarung unterzeichnet hat, behält sich die BA ein Rückholrecht vor: falls eine ARGE „wiederholt schwer und ohne Rechtfertigungsgrund" gegen die Vorgaben des § 4 und die Einhaltung der Mindeststandards verstößt, kann die BA-Zentrale die ARGE „von den Vergünstigungen der Rahmenvereinbarung ausschließen". Die Rahmenvereinbarung war damit zwischen Herbst 2005 und Frühjahr 2007 ein wesentlicher Bestandteil der Regelungsstrukturen zur Organisation der Entscheidungskompetenzen in den ARGEn und zur Durchsetzung von Mindeststandards für den Leistungsprozess in den ARGEn.

[33] Der DLT war zwar an den Verhandlungen beteiligt, hat aber als Ausdruck seiner generellen Kritik an den ARGEn die Rahmenvereinbarung nicht unterzeichnet.

[34] In 65 % der Fälle ohne allgemeines Konsensprinzip hatten nach dieser Erhebung die Vorsitzenden der Trägerversammlungen in Pattsituationen das Letztentscheidungsrecht.

Laut Angaben der BA hatten bis April 2007 215 ARGEn (rd. 61 %) den § 4 Abs. 1 Satz 4 der Rahmenvereinbarung vollständig anerkannt. Andere haben aus verschiedenen Gründen nur Teilaspekte anerkannt. Allerdings wurden nur in einem Teil der ARGEn, die die Rahmenvereinbarung anerkannt haben, die personal- und haushaltrechtlichen Kompetenzen der Geschäftsführung oder die Entscheidungsfähigkeit der Trägerversammlung wie vorgesehen gestärkt. In 141 ARGEn (rd. 40 %) wurde ein Vertrag zur Übertragung der Bewirtschaftung von Bundesmitteln auf die ARGE geschlossen. In 113 Fällen hat die Kommune und in 15 Fällen die Arbeitsagentur die Führungsverantwortung übernommen (insgesamt 36 %). In lediglich zwölf dieser 215 ARGEn (6 %) kam es zu einer Personalzuweisung mit entsprechenden größeren personalrechtlichen Befugnissen für den Geschäftsführer (vgl. dazu Abschnitt A 2.3).[35]

Der Verzicht auf Weisungen zur operativen Umsetzung der Grundsicherung wurde von der BA ursprünglich mit der Anerkennung der Rahmenvereinbarung verknüpft. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass die BA-Zentrale hier bisher keine Unterschiede zwischen ARGEn mit und ohne unterschriebener Rahmenvereinbarung macht. Auch in der BA wird deshalb der Vorteil der Rahmenvereinbarung für die ARGEn nicht überall gesehen:

„Wir haben versucht zu verkaufen, dass die ARGEn eine größere Eigenständigkeit hätten. Das stimmt zwar nicht, wir haben es aber probiert." (Vertreter/in RD)

In Reaktion auf die Kritik des Bundesrechungshofes vom Sommer 2006 und auf entsprechende Forderungen der BA hat das BMAS im Januar 2007 mit dem sog. Rollenpapier[36] einen Versuch unternommen, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Steuerung der Leistungserbringung in den ARGEn zu klären. Darin wird die gemeinsame Verantwortung der Leistungsträger für die Umsetzung betont und der Grundgehalt der Rahmenvereinbarung wiederholt. Daneben wird auf die Auftraggeberfunktion der Agenturen und der Kommunen für ihre jeweiligen Leistungen verwiesen. Die Agentur wird dabei grundsätzlich „als Auftraggeber eines gesetzlichen bzw. rechtsgeschäftlichen Auftrags gegenüber der ARGE" verstanden, die bei Bedarf auch Weisungen zur Leistungserbringung und zur Einhaltung der Zielvereinbarungen erteilen könne.

Das Papier hat Einfluss auf die Governancestrukturen, indem es lokal zu neuen Auseinandersetzungen zwischen den ARGE-Partnern führen kann und indem es Folgen für das Handeln der BA hat. So wurden in der Folge von den Regionaldirektionen (RD) der BA regionale Workshops zur Rolle der Agenturleitung als Verantwortliche vor Ort durchgeführt, die einen Umschwung in der Kooperationsbereitschaft der Agenturen andeuten:

„Es läuft (mit dem Rollenpapier) immer auf die Frage hinaus, welchen Entscheidungsspielraum die Kommune noch hat. Regel Nummer 1: es gibt keine gleiche Augenhöhe mehr, wenn es sie mal gegeben hat, dann gibt es sie jetzt nicht mehr. Das ist aber auch transparent, denn wer bezahlt denn die ganze Veranstaltung? Und wenn man sich dann gemeinsam überlegt, wo die Freiräume liegen, dann sieht man, dass der Landkreis gemeinsam

[35] Angaben der BA-Zentrale, Stand April 2007.

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

mit mir und der ARGE eine aktive Arbeitsmarktpolitik gestalten kann. In der Wahl der Maßnahmen, der Träger, der Ausschreibung ist man ja frei." (Vertreter/in Arbeitsagentur)

Das Rollenpapier stellt heraus, was in der Logik der Arbeitsgemeinschaft grundsätzlich angelegt ist: im Ernstfall kann und muss jeder Leistungsträger Entscheidungen über die Erbringung der ihm jeweils übertragenen gesetzlichen Aufgaben allein entscheiden. Inwieweit hiermit beide Seiten dazu motiviert werden, ihre Vetopotentiale zu nutzen, bleibt bisher offen. Deutlich aber wird, dass das BMAS unmissverständlich auf die „Rute im Fenster" (Scharpf 2000: 323) hinweist.

In einer gemeinsamen Stellungnahme haben die Länder das Rollenpapier kritisiert und in der AG Arbeitsmarkt diesem ausdrücklich widersprochen. Aus der Warte der Länder stellt das Rollenpapier eine Abkehr von Dezentralität, einen Bedeutungsverlust der Trägerversammlungen und eine Schwächung des Geschäftsführers dar, die mit der Rahmenvereinbarung von August 2005 unvereinbar ist.

Die Landesarbeitsgemeinschaften der ARGE-Geschäftsführer haben sich ebenfalls zu Wort gemeldet. Sie verweisen vor allem auf die immer noch schwierigen Rahmenbedingungen in Bezug auf Personal-, IT-, Controlling- und Planungsfragen sowie die Probleme am Arbeitsmarkt, vor allem im Niedriglohnbereich und bieten ihre Mitarbeit bei der Weiterentwicklung der ARGEn an.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die externen Governancestrukturen zu den Entscheidungsregeln in den ARGEn nach wie vor nicht klar definieren, welche Entscheidungsspielräume den ARGEn zur Verfügung stehen und mit welchen Ressourcen sie diese füllen können. Die Reibungsverluste an dieser zentralen Stelle der „Mischverwaltung" (Berlit 2006) verursachen im Modell der Arbeitsgemeinschaft hohe Transaktionskosten und schaffen Regelungsunsicherheiten, die den Leistungsprozess negativ beeinflussen können.

2.2.4 Vorgaben zur Kooperation an den Schnittstellen

Durch die SGB II-Reform wurde zwar die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt und damit eine lang diskutierte Schnittstelle beseitigt, gleichzeitig sind neue Schnittstellen zwischen dem SGB II und dem SGB III, aber auch zum SGB VIII, SGB IX und SGB XII entstanden. Zur Minderung der Probleme an den Schnittstellen gibt es gesetzliche und untergesetzliche Regelungen. Der Kooperationsansatz der BA zielt darauf, bestimmte Aufgaben aus dem Bereich des SGB II zu übernehmen. Dies soll unter den Bedingungen bundeseinheitlicher Organisationsmodelle der BA geschehen, die in das Geschäftsmodell des KuZ passen und unter der Fachaufsicht der BA ablaufen. Schon in den Handlungsleitlinien zur Umsetzung des SGB II empfahl die BA-Zentrale, Doppelstrukturen zwischen Agenturen und zugelassenen kommunalen Trägern bzw. ARGEn zu vermeiden (BA 2004e). Angestrebt wurde „eine ganzheitliche Zuständigkeit für einzelne Aufgaben", um „unnötige Schnittstellen" zu vermeiden. Dieser Lösungsansatz biete sich insbesondere für Sondergruppen (z.B. Jugendliche und Rehabilitanten) „auf Grund der besonderen Erfahrungen der Agenturen" (BA

2004e: 6-7).[37] Im Folgenden werden kurz gesetzliche und Organisationsvorgaben der BA zu wesentlichen Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern beschrieben.

2.2.4.1 Förderung von Rehabilitantinnen und Rehabilitanten (SGB II/III/IX)

Die Schnittstelle des SGB II zum SGB IX war bei In-Kraft-Treten des SGB II nicht eindeutig geregelt[38], da die Leistungsträger des SGB II nicht in die Aufzählung der Reha-Träger in § 6 SGB IX aufgenommen waren. Mit dem Fortentwicklungsgesetz wurde rückwirkend zum 1.1.2005 gesetzlich klargestellt, dass die BA auch für behinderte erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB II Rehabilitationsträger ist, soweit kein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist (§ 6a SGB IX). Die Rehabilitationsträgerschaft der Bundesagentur im Bereich des SGB II hat auch zur Folge, dass die Bundesagentur damit verbundene, gesetzliche Aufgaben nach dem SGB IX wahrnimmt. Hierzu gehören beispielsweise die Klärung der Zuständigkeiten und des Rehabilitationsbedarfs nach § 14 SGB IX einschließlich Erstellung eines Eingliederungsvorschlags. Davon unberührt bleibt die grundsätzliche Leistungsverantwortung und Entscheidungskompetenz der Grundsicherungsträger über die Leistung zur beruflichen Teilhabe behinderter Menschen nach § 16 Abs. 1 SGB II. Nach § 1 Satz 4 Nr. 5 SGB II sind die Leistungen der Grundsicherung insbesondere darauf auszurichten, dass behindertenspezifische Nachteile überwunden werden. Im Interesse einer raschen beruflichen Eingliederung hilfebedürftiger behinderter Menschen sollen daher die Grundsicherungsträger eng mit der Bundesagentur als Rehabilitationsträger zusammenarbeiten. Die berufliche Wiedereingliederung kann auch komplett an die Arbeitsagentur rückübertragen werden. Knapp 48 % aller ARGEn und 18 von 20 gAw hatten nach Angaben der BA Anfang 2007 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht[39] .

Das organisatorische Auseinanderfallen von Träger auf der einen Seite und Finanzier auf der anderen Seite führt in der Praxis zu erheblichen Steuerungsproblemen, die im vorliegenden Zwischenbericht nur angedeutet werden können. Da aber aus Sicht einiger unserer Interviewpartner die Regelungsstrukturen im Reha-Bereich besonders unübersichtlich und problematisch sind, sollen sie im weiteren Verlauf der Evaluation näher untersucht werden.

2.2.4.2 Ausbildungsvermittlung von Jugendlichen (SGB II/III)

Bei der Betreuung und Vermittlung von Jugendlichen besteht eine zentrale Schnittstellenthematik: die Organisation der Ausbildungsvermittlung (vgl. Abschnitt B 3.2). Das SGB II hatte mit § 16 Abs. 1 SGB II zunächst die Arbeits- und Ausbildungsvermittlung als Ermessensleistung für Arbeitsgemeinschaften und als Pflichtleistung für zkT geregelt. Bis zum Fortentwicklungsgesetz bildeten der „Leitfaden für arbeitslose Jugendliche“ (Handlungsempfehlung /

[37] Auch wird die Übernahme von Aufgaben durch die ARGE im Rahmen einer sinnvollen Spezialisierung (z. B. Übernahme von Fallmanagement auch für SGB III-Kunden) in Betracht gezogen.

[38] Dies betraf insbesondere die Frage, ob die zkT Reha-Träger waren.

[39] Zu den zkT liegen keine Daten vor.

Geschäftsanweisung (kurz HEGA) Aktuelles 57/2004), die „Hinweise zur Umsetzung des Ausbildungspakts in der BA 2005“ (HEGA 07/2005) und der „Leitfaden für ausbildungssuchende Jugendliche unter 25 Jahren im Rechtskreis SGB II“ die Handlungsgrundlagen für die Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung in ARGEn, gAw und Arbeitsagenturen.

Mit dem Fortentwicklungsgesetz vom 20.07.2006 wurden alle SGB II-Träger verpflichtet, die Arbeitsvermittlung und die Ausbildungsvermittlung für Leistungsbezieher zu übernehmen.[40] Es besteht dabei die Möglichkeit, dass die SGB II-Träger die Arbeitsagentur nach den §§ 88 bis 92 SGB X rechtsgeschäftlich mit der Erbringung von Leistungen an erwerbsfähige Hilfebedürftige gegen Kostenerstattung beauftragen. Die Arbeitsagentur kann dies nur aus wichtigem Grund ablehnen. Das BMAS kann durch Rechtsverordnung die Höhe der zu zahlenden Pauschale für die Arbeitsagenturen festlegen. Berufliche Beratung und Berufsorientierung sind nach den §§ 29 und 33 SGB III weiterhin Pflichtaufgaben der Arbeitsagentur, die auch für junge Menschen, die dem Rechtskreis des SGB II angehören, durch die Berufsberatung zu übernehmen sind.

Der BA-Vorstand hatte im August 2006 den Geschäftsführungen der ARGEn und der gAw empfohlen, die Ausbildungsvermittlung für alle ausbildungssuchenden Jugendlichen im Rechtskreis SGB II an die Arbeitsagenturen zu übertragen, um eine ganzheitliche Betreuung zu gewährleisten und Schnittstellen zu reduzieren. Mit der HEGA 09/06-02 vom August 2006 wurde diese Empfehlung bestätigt; die Arbeitsagenturen wurden angewiesen, wie die Berufsberatung auf die neue Situation zu reagieren hat. Bestandteil dieser HEGA war auch ein Leitfaden zur „Übertragung der Ausbildungsvermittlung im Rechtskreis SGB II“, die Detailregelungen zum Datentransfer zwischen SGB II und SGB III und zur Verbindlichkeit der Vorgaben des Ausbildungspaktes für jene Einheiten enthalten, die die Ausbildungsvermittlung nicht rückübertragen. Zudem wurde von der BA-Zentrale eine Verwaltungsvereinbarung entwickelt, die für die Rückübertragung anzuwenden ist und an die Arbeitsagenturen in den Verhandlungen mit den Grundsicherungsträgern gebunden sind. Weiterhin wurde mit dieser HEGA, vorbehaltlich einer Verordnung des BMAS, der Preis für die Dienstleistung (77 Euro je Bewerber und Beratungsmonat) der BA definiert. Den Agenturen soll die Übernahme der Ausbildungsvermittlung personalwirtschaftlich ausgeglichen werden.

Eine neben der Ausbildungsvermittlung zweite Stelle, an der Organisationsvorgaben der BA für die Aktivierung von Jugendlichen auf den Rechtskreis des SGB II wirken, ist der Einsatz von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, zu denen die BA ein Fachkonzept entwickelt hat (HEGA 03/2006) (vgl. Abschnitt B 3.2).

Derzeit haben trotz der hier beschriebenen geschäftspolitischen Leitlinie nach Angaben der BA nur rund 53 % der ARGEn die Ausbildungsvermittlung an die Agentur übertragen.[41]

[40] Dagegen hatte sich im Vorfeld der Gesetzesreform die Wirtschaftsministerkonferenz ausgesprochen. Sie forderte eine einheitliche Zuständigkeit der Arbeitsagenturen für die Ausbildungsvermittlung für alle Jugendlichen (vgl. http://www.bundesrat.de/DE/gremien-konf/fachministerkonf/wmk/Sitzungen/06-06-07-08/06-06-07-08-beschluesse,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/06-06-07-08-beschluesse.pdf).

[41] Für die zkT liegen keine Informationen über die Anzahl der Übertragungen vor.

2.2.4.3 Zugangssteuerung (SGB III/II)

Zunächst war gesetzlich vorgegeben, dass von den Agenturen Job-Center als einheitliche Anlaufstellen für alle Arbeitssuchenden eingerichtet werden sollten (§ 9 Abs.1a SGB III). Diese Vorschrift bezog sich im rot-grünen Gesetzentwurf auf das Konzept, dass die BA alleiniger Träger der Grundsicherung werden sollte. Die konkrete Ausgestaltung der Job-Center, insbesondere ob sich das Job-Center auf die einheitliche Anlaufstelle beschränkt oder auch Back-Office-Bereiche umfasst, sollte in der Entscheidung der örtlichen Agenturen für Arbeit liegen. Diese Vorgabe wurde mit dem Fortentwicklungsgesetz abgeschafft, da der Gesetzgeber den Gesetzestext an die organisatorische Praxis angepasst hat, in der sich diese Regelung nicht bewährt hatte.

Beim Übergang von Arbeitsuchenden zwischen SGB III und SGB II entstehen wegen der unterschiedlichen IT-Systeme und wegen datenschutzrechtlicher Bestimmungen Informationsprobleme in Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern. Ein gravierendes Schnittstellenproblem ist, ob und wie über die Systemgrenze hinaus individuelle Integrationskonzepte überhaupt zu entwickeln sind, wer die entsprechenden Maßnahmen finanziert – und nicht zuletzt, ob die Eingliederungsvereinbarung (EGV) aus dem SGB III in der Folgebetreuung im SGB II Gültigkeit besitzt. Gesetzlich geregelt ist, dass Bezieher von Leistungen sowohl nach dem SGB II als auch nach dem SGB III (sog. Aufstocker bzw. Doppelbezieher) grundsätzlich in die Zuständigkeit des SGB II fallen. Diese Lösung ist nicht unumstritten, so forderten bei der Verabschiedung des Fortentwicklungsgesetzes die Länder Hessen, Saarland und Sachsen-Anhalt u.a., dass ALG-I-Aufstocker vollständig der Zuständigkeit der Agenturen untergeordnet werden.

2.2.4.4 Arbeitgeberservice (SGB III/II)

Beim Arbeitgeberservice und der Stellenakquisition ist eine neuartige Konkurrenzsituation entstanden. Seit dem Jahre 2005 steht der Arbeitgeberservice der Agentur nicht nur in einem Konkurrenzverhältnis zu privaten Personaldienstleistern, sondern auch zum öffentlich finanzierten Arbeitgeberservice der Grundsicherungseinheiten.

Obwohl die BA aus verschiedenen Gründen dieses Konkurrenzmodell als suboptimal betrachtet, gab es in diesem Bereich seitens der BA keine direkten Vorgaben. Allerdings wurde die klare Empfehlung zur Einrichtung gemeinsamer Arbeitgeberteams mit den ARGEn ausgesprochen (vgl. BA 2004e). In diesen soll mit den ARGEn in gleichberechtigter Partnerschaft kooperiert werden. Über die Ausgestaltung von Schnittstellen sollte gemeinsam entschieden werden. Allerdings lehnt sich das BA-Konzept für den gemeinsamen Arbeitgeberservice erneut stark an das Konzept des Arbeitgeberservices im KuZ an. Seit August 2006 müssen ARGEn, die mit der Agentur einen gemeinsamen Arbeitgeberservice errichten oder aufrechterhalten wollen, eine Mustervereinbarung unterschreiben (vgl. Anlage zur HEGA 08/2006). Darin müssen sie sich u.a. zur Einhaltung der Qualitätsstandards der Agentur verpflichten, sowie die fachliche Leitung des gemeinsamen Arbeitgeberservices seitens der Agentur akzeptieren (vgl. zum Thema ausführlich Abschnitt B 3.3). Diese aus Sicht vieler

SGB II-Träger wenig flexible Grundhaltung erschwert eine Einigung mit ARGEn, die dem KuZ-Geschäftsmodell kritisch gegenüber stehen (vgl. zum Thema ausführlich Abschnitt B 3.3).

Zugleich war die BA jedoch in Regionen mit zugelassenen kommunalen Trägern nicht an einer Kooperation interessiert.

2.2.4.5 Feststellung der Erwerbsfähigkeit: Einigungsstelle (SGB II/XII)

Die Schnittstelle zum SGB XII ist gesetzlich relativ klar durch § 8 SGB II geregelt, indem definiert wird, dass alle Hilfeempfänger, die unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein können, Leistungen nach dem SGB II erhalten. In Zweifelsfällen soll eine Einigungsstelle entscheiden, deren Einrichtung für alle Formen der Aufgabenwahrnehmung gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 45 SGB II) (vgl. dazu ausführlich Abschnitt B 3.4).

2.2.5 Zusammenfassung

Die konkrete Gestaltung der Produktionsprozesse bei der Leistungserbringung in den ARGEn wurde den Parteien vor Ort weitgehend überlassen und obliegt im Prinzip dem Ermessen und dem Verhandlungsergebnis zwischen Agentur und Kommune. Die ARGEn und gAw sind jedoch stark eingebettet in die überregionalen Strukturen der BA und die Verhandlungen finden „im Schatten der Hierarchie “statt. Die BA wollte dabei von Beginn an Kernelemente ihres eigenen Organisationskonzeptes aus dem Versicherungszweig auch im SGB II anwenden. Dies betrifft insbesondere das Geschäftsmodell des Kundenzentrums inkl. eines gemeinsamen Arbeitgeberservices sowie der Trennung von Leistungsbereich und Aktivierung/Vermittlung und einer Kundengruppendifferenzierung.

Diese Positionen der BA prägten die Organisationsentwicklung in den ARGEn und in den gAw. Ein Kundenportal zur Vorfiltrierung von Kundenanliegen und terminierte Beratungs- und Vermittlungsgespräche und eine separate Betreuung für U25 Kunden sind nahezu universale Merkmale der ARGEn und gAw; andere Organisationsmerkmale wie die Trennung von Vermittlung und Leistungsbearbeitung und ein gemeinsamer Arbeitgeberservice kommen in der überwiegenden Mehrzahl der ARGEn und gAw vor.

Die Rahmenvereinbarung stellt den Versuch dar, zwei grundsätzliche Governanceprobleme des SGB II zu lösen: das Problem der Zuschreibung von Verantwortung an beide Leistungsträger und die Pattsituationen in Trägerversammlungen der ARGEn. Gegen die Einhaltung von Mindeststandards und die Beteiligung am Zielvereinbarungs- und Controllingprozess sollte den ARGEn mehr dezentraler Handlungsspielraum zugestanden werden Dabei konnten auch die Kommunen die Führungsverantwortung in der Trägerversammlung übernehmen. Dies führt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes zur Verwischung der gesetzlich definierten Verantwortung der Träger der Grundsicherung.

Bis April 2007 hatten 215 ARGEn (rd. 61 %) den § 4 Abs. 1 Satz 4 der Rahmenvereinbarung vollständig anerkannt. Allerdings wurden nur in einem Teil der ARGEn, die die Rahmenvereinbarung anerkannt haben, die personal- und haushaltrechtlichen Kompetenzen der Geschäftsführung oder die Mehrheitsverhältnisse in der der Trägerversammlung wie vorgesehen verändert. Obwohl die Anerkennung der Mindeststandards Bestandteil der Rahmenvereinbarung ist, um die Qualität der Leistungserbringung zu sichern, gab es bis Anfang 2007 unseres Wissens kein systematisches Monitoring oder Nachhaltung der Mindeststandards. Ein solches System befindet sich im Frühjahr 2007 im Aufbau.

In Reaktion auf die Kritik des Bundesrechungshofes vom Sommer 2006 und auf entsprechende Forderungen der BA hat das BMAS im Januar 2007 mit dem sog. Rollenpapier einen Versuch unternommen, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Steuerung der Leistungserbringung in den ARGEn zu klären. Darin wird die gemeinsame Verantwortung der Leistungsträger für die Umsetzung betont und der Grundgehalt der Rahmenvereinbarung wiederholt. Daneben wird auf die Auftraggeberfunktion der Agenturen und der Kommunen für ihre jeweiligen Leistungen verwiesen. Die Agentur wird dabei grundsätzlich „als Auftraggeber eines gesetzlichen bzw. rechtgeschäftlichen Auftrags gegenüber der ARGE“ verstanden, die bei Bedarf auch Weisungen zur Leistungserbringung und zur Einhaltung der Zielvereinbarungen erteilen könne.

Die Kommunen sind an Stelle der BA Träger der Bundesleistungen. Bis auf die gesetzlichen Vorgaben zur Einrichtung einer besonderen Einheit zur Umsetzung des SGB II und zur Errichtung einer Einigungsstelle, sind sie in der Organisation des Produktionsprozesses völlig frei.

2.3 Rahmenbedingungen des Personaleinsatzes in SGB-II-Trägern

Im folgenden Kapitel werden die Rahmenbedingungen des Personaleinsatzes in den ARGEn und in zugelassenen kommunalen Trägern zusammenfassend dargestellt. Die Rechtslage hinsichtlich des Personaleinsatzes in den ARGEn ist äußerst kompliziert und teilweise umstritten. Sie hängt von mehreren Faktoren ab, insbesondere von der Rechtsform der ARGE, vom Arbeits- und Beamtenrecht, von tariflichen Bestimmungen, von der Form der Personalüberleitung und nicht zuletzt vom geltenden Landesrecht zur Personalvertretung für Angestellte sowie Landes- und Kommunalbeamte.

Hier wird die Problemlage kurz zusammengefasst sowie die Auslegung und Umsetzung dieses Rahmens für die SGB II-Träger durch das BMAS und die BA nachgezeichnet und diskutiert.[42]

Im Wortlaut des § 44 SGB II werden die organisatorischen Strukturen zur Umsetzung in knapper Form umrissen, es wurde keine spezifische gesetzliche Grundlage für den Personaleinsatz geschaffen. Bei den zkT ist insbesondere die Befristung der Option für Personalfragen kritisch, da die Arbeitsverträge in aller Regel an die Laufzeit der Option gekoppelt

[42] Für ein umfassendes Rechtsgutachten siehe Blanke/ Trümner (2006).

werden. Die ARGE dagegen ist als Konstrukt mit schwerwiegenden Problemen und Unsicherheiten in Bezug auf die Überleitung und den Einsatz des Personals behaftet, die im alltäglichen Geschäft zu Reibungsverlusten führen. Aus rechtlicher Sicht resultieren die besonderen Probleme des Personaleinsatzes aus den für den öffentlichen Dienst untypischen Beschäftigungsverhältnissen. Angestellte und Beamte aus der Agentur und den kommunalen Sozialämtern wurden in den ARGEn zusammengeführt, bleiben aber arbeits- und dienstrechtlich an ihre bisherige Dienststelle angebunden (Blanke/ Trümner 2006: 14ff).

Für die Geschäftsführungen der ARGEn entstanden ebenso rechtliche und organisatorisch-handlungspraktische Unsicherheiten u.a. hinsichtlich des Umfangs ihrer Befugnisse, infolgedessen die Funktionsfähigkeit der ARGEn zum Teil erheblich beeinträchtigt wird. Dies betrifft insbesondere den gesamten Bereich des Personaleinsatzes, der Personalentwicklung und -qualifizierung sowie der Ablehnung von entsandtem bzw. der Einstellung zusätzlichen geeigneten Personals (vgl. B 1.1.2).

Daraus ergab sich von Beginn an ein breites Spektrum externer und auch interner Kritik, die sich vor allem auf die Praxis der internen Organisation und die Gestaltung des Personaleinsatzes konzentrierte (Greifenstein et al. 2005; Schulze-Böing 2004 und 2005; Hesse/Keller 2006).

2.3.1 Geschäftspolitik der BA zur Organisation des Personaleinsatzes in den ARGEn

2.3.1.1 Personalüberleitung

Die ARGE verfügt grundsätzlich über kein eigenes Personal. Zur Überleitung von Personal in die ARGEn bestanden verschiedene Möglichkeiten der rechtlichen Gestaltung, die in der praktischen Handhabung der unter Zeitdruck stehenden Gründungsphase vieler ARGEn in zwei Hauptformen mündeten: die Dienstleitungsüberlassung und die Personalzuweisung (siehe Abb. A 2-1).

In der Gründungsphase schloss die BA Dienstleistungsüberlassungsverträge mit den ARGEn, da das Modell der Dienstleistungsüberlassung aus der Sicht der BA klare Vorteile hatte. Das Arbeitsverhältnis wird nicht verändert und die Rechte des Arbeitgebers verbleiben bei der BA. Eine Zustimmung der Beschäftigten ist daher nicht erforderlich. Der Personalrat muss bei einer Dienstleistungsüberlassung nicht beteiligt werden; sie ist gleichermaßen für Beamte und Angestellte anwendbar (BA 2004c und 2004d). Nach Blanke und Trümner erklärt diese „personalrechtlich mit den geringsten Anforderungen verbundene ‚Umsetzung'" die Attraktivität der öffentlich-rechtlichen Rechtsform (2006: 80).

Die Vorteile der „Umsetzung" des Personals kehren sich jedoch ins Gegenteil, wenn es um die Funktionsfähigkeit der ARGE als Organisation geht, weil das Dienstleistungsüberlassungsmodell nur ein sehr eingeschränktes Direktions- und Weisungsrecht der Geschäftsführungen vorsieht und damit ihren Handlungsspielraum auf ein Minimum reduziert.

Im Gegensatz zu Angestellten können Beamtinnen und Beamte der BA nach § 123a Abs. 2 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) ohne Zustimmung zugewiesen werden. Eine Abordnung kommt allerdings nur in Betracht, wenn die ARGE als eine Dienststelle im Sinne des jeweiligen Landespersonalvertretungsrechts gilt. Dies ist nur in wenigen Bundesländern der Fall.

Für die kommunalen Beschäftigten in den ARGEn gibt es prinzipiell die gleichen Probleme bei der Personalüberleitung wie für die Mitarbeiter aus der BA. Sie bleiben Beschäftigte der Kommune, sofern die Personalüberleitung über eine Dienstleistungsüberlassung stattfindet. Der Geschäftsführer der ARGE erhält zwar ein Direktionsrecht über die kommunalen Mitarbeiter, ist aber sowohl für die kommunalen Mitarbeiter wie für die aus der Agentur kein Dienstherr. Die Form der Überleitung des kommunalen Personals hängt jeweils von örtlichen Entscheidungen ab. Daten über die Formen des kommunalen Personaltransfers an die ARGEn stehen nicht zur Verfügung.

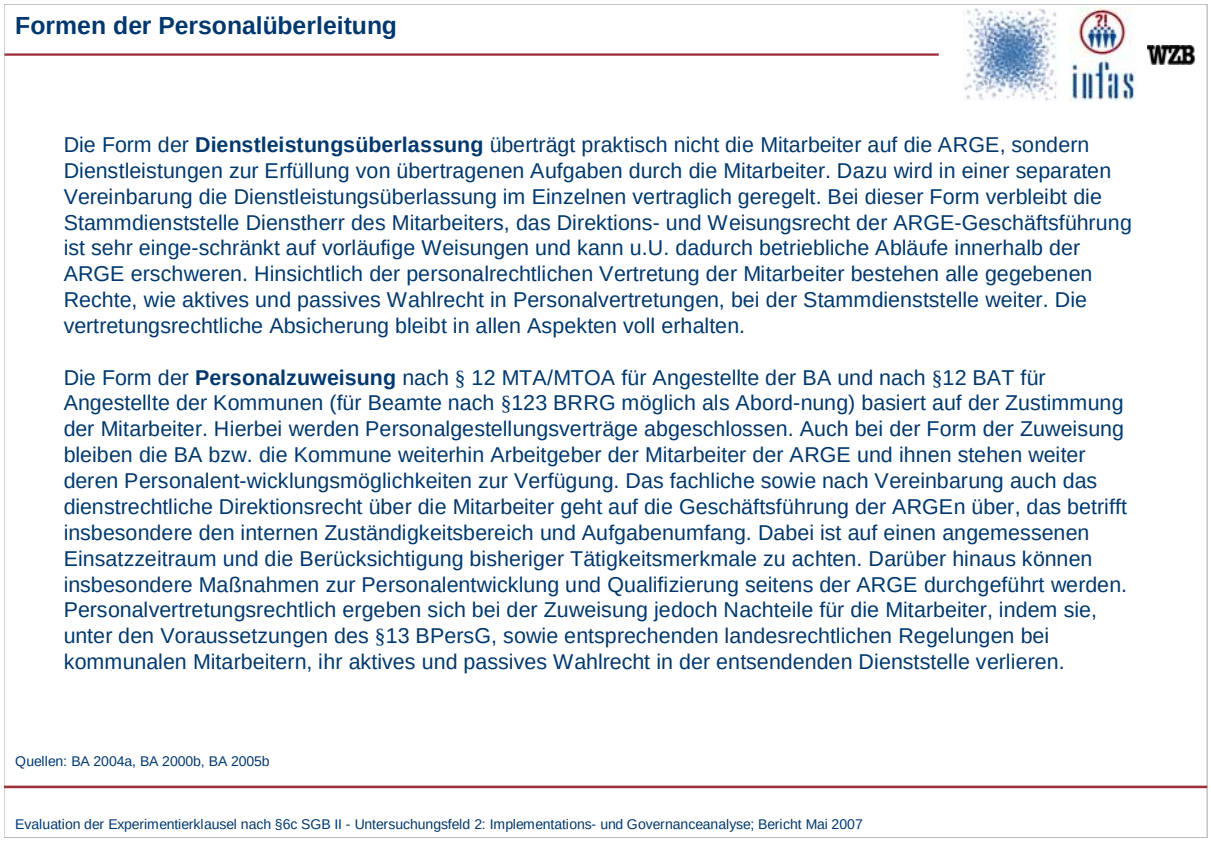
Da in der Regel die gleiche Form der Personalüberleitung für beide Mitarbeitergruppen vereinbart wird, ist davon auszugehen, dass die Dienstleistungsüberlassung auch für die Mehrheit der kommunalen Mitarbeiter die Regelform darstellt.

2.3.1.2 Personalrechtliche Kompetenzen der Geschäftsführung

Der Geschäftsführung obliegt die Leitung des operativen Geschäfts einschließlich der Entscheidungen über die fachliche Aufgabenerfüllung und Berichterstattung, also die Fach- und Dienstaufsicht. Das schließt die Ausübung des Direktionsrechtes über alle der ARGE zugewiesenen bzw. gestellten Mitarbeiter ein, wie beispielsweise die Konkretisierung des fachlichen Verantwortungsbereiches der Mitarbeiter im tarifrechtlichen Rahmen.

Des Weiteren wurden die ARGEn zu separaten detaillierten Vereinbarungen über die Dienstleistungsüberlassung von Personal verpflichtet, in deren Rahmen die vorläufige Weisungsberechtigung der Geschäftsführung zur Aufrechterhaltung des laufenden Betriebs geregelt wird. Aber nur im Falle der Personalzuweisung über Personalgestellungsverträge wird das Direktions- und Weisungsrecht gegenüber Mitarbeitern hinsichtlich der Wahrnehmung sämtlicher Aufgaben vom jeweiligen Träger der ARGE vollständig an die Geschäftsführung übertragen. Bei Beamten gilt dies für das fachliche Weisungsrecht in gleichem Umfang (BA 2004c und 2004d).

Abbildung A 2-1: Formen der Personalüberleitung



2.3.1.3 Die Rolle der Rahmenvereinbarung für den Personaleinsatz

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, sind die Unterschiede zwischen den beiden Hauptformen der Personalüberführung in die ARGEn für die Handlungsfähigkeit der Geschäftsführung und damit die Funktionsfähigkeit von wesentlicher Bedeutung. In der Gründungsphase war die Dienstleistungsüberlassung offenbar die überwiegende Form der Personalüberleitung, vor allem für Mitarbeiter der BA. Recht früh wurden die organisatorischen Schwächen des Konstrukts erkannt. Im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Rahmenvereinbarung vom 01.08.2005 (vgl. A 2.2) wurde in einem internen Arbeitspapier der BA zur Weiterentwicklung der Organisation der ARGEn ein eindeutiges Bekenntnis zur Form der Zuweisung von Mitarbeitern und die feste Absicht formuliert, dass diese Form zukünftig die Dienstleistungsüberlassung weitgehend ablösen solle und im Regelfall nach der Zuweisung von Mitarbeitern verfahren werden soll. (BA 2005c). Wichtig bei der Zuweisung ist das Prinzip der Freiwilligkeit, letztlich durch Überzeugung und eventuell finanzielle Anreize.

In weiteren Dokumenten wie den Handlungsempfehlungen der BA vom 20.12.2005 (BA 2005d) wird die Aussage zur Zuweisung als künftig beabsichtigte Hauptform der Personalüberleitung spezifiziert. Dabei schließen die personalrechtlichen Kompetenzen der Ge-

schäftsführungen erweiterte Direktions- und Weisungsrechte, das Vorbehaltsrecht bei Zuweisungen und Stellenbesetzungen sowie die Einstellung befristet Beschäftigter ein.

Wie aus dem SBG-II-Monitoring der BA-Zentrale (Stand April 2007) hervorgeht, ist der Prozess der Einführung der Personalzuweisung kaum vorangekommen. Von insgesamt 235 ARGEn, die die Rahmenvereinbarung anerkannt haben, wird in nur 12 (5 %) die Zuweisung praktiziert, in 3 wurden Verhandlungen darum begonnen, in 33 noch nicht begonnen. In 80 % der ARGEn bleibt man bei der Dienstleistungsüberlassung für Mitarbeiter der BA.

Die BA hält daran fest, die Zuweisung als Regelform anwenden zu wollen. Aus Sicht der BA fehlt es nicht an der Zustimmungsbereitschaft der Mitarbeiter. Nach § 4 Abs. 3 des neuen Tarifvertrags (TV-BA) vom 1.1.2006 ist eine Zuweisung für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen der BA auch ohne deren Zustimmung im Prinzip möglich. Der Konflikt liegt dagegen beim Personalvertretungsrecht für die Mitarbeiter der BA. Solange nicht eindeutig und in allen Bundesländern die volle personalrechtliche Interessenvertretung gewährleistet werden kann, entweder durch Erhaltung dieser Rechte in der Stammdienststelle oder durch Wahl von Personalvertretungen in der ARGE, wird die Zuweisung durch die Personalräte der örtlichen BA blockiert und auch vom Personalvorstand und den Leitungsgremien der BA als problematisch angesehen.[43] Darüber hinaus wird die im Mai 2007 anberaumte Anhörung wegen der Klage gegen die ARGEn vor dem Bundesverfassungsgericht abgewartet, um danach entsprechend zu reagieren.

2.3.2 Tarif- und personalvertretungsrechtliche Probleme

Für die Mitarbeiter der ARGEn gilt hinsichtlich der Vergütung ihrer Tätigkeit sowie auch der Arbeitszeitregelung ein unterschiedliches Tarifrecht zwischen den Trägern BA und Kommune, das zu wesentlichen Unterschieden in der Bezahlung für annähernd gleiche Aufgabenstellungen führt. Die Mitarbeiter aus der Kommune und der BA werden für gleiche Aufgaben nach zwei Tarifverträgen unterschiedlich bezahlt. Auch mit dem neuen Tarifvertrag der BA bleibt dieses Problem bestehen. Diese tarifliche Heterogenität kann Unzufriedenheit und Konfliktpotential mit sich bringen, das sich kontraproduktiv auf die Motivation der Mitarbeiter auswirkt und die Aufgabe einer annähernd einheitlichen Personalführung in erheblichem Maße erschwert (Czommer/Knuth/Schweer 2006; Greifenstein/Kißler 2005, Wiechmann 2005).

Für die personalrechtliche Interessenvertretung der Mitarbeiter ergeben sich aus den verschiedenen Formen der rechtlichen Gestaltung der Personalüberleitung in die ARGEn ebenfalls Unterschiede sowie wesentliche Probleme. In den ARGEn mit öffentlich-rechtlichem Status, die 95 % aller ARGEn ausmachen, ist die Situation insgesamt kompliziert. Bei der üblichen Dienstleistungsüberlassung bleibt die Personalvertretung der entsendenden Dienst-

[43] Unter der umstrittenen Annahme, dass die ARGEn den Charakter eigenständiger Dienstellen haben, verlieren die Mitarbeiter sowohl nach Bundes- wie Landesrecht, das zudem unterschiedlich ist, innerhalb von drei Monaten ihr aktives und passives Wahlrecht in der entsendenden Dienststelle. In diesem Falle wären in den ARGEn eigene Personalräte zu wählen. Prümen weist ausführlich auf die aus dem unterschiedlichen Verständnis der Länder zum Status der ARGEn als Dienststelle resultierenden Probleme hin (Prümen 2006).

stelle zuständig. Für die Geschäftsführung der ARGE bedeutet dies allerdings, dass sie mit zwei oder mehr Personalvertretungen und Personalrechtssystemen zu tun hat.

Bei einer Zuweisung dagegen wirkt sich die den Bundesländern obliegende Organisationsaufsicht über die ARGEn personalvertretungsrechtlich für die Mitarbeiter aus. Für die Beteiligung der Personalvertretung im Zusammenhang mit der operativen Tätigkeit in der ARGE erforderlichen Maßnahmen (z.B. Arbeitszeit, Überstunden, Umsetzung) gelten einheitlich für alle Beschäftigten (BA und Kommune) die entsprechenden Landespersonalvertretungsgesetze. Nur bei Maßnahmen, die das Grundrechtsverhältnis betreffen (z.B. Ernennungen, Höhergruppierungen), ist die bei der Stammdienststelle zuständige Personalvertretung zu beteiligen, wobei das Bundespersonalvertretungsgesetz (BpersVG) gilt (Prümen 2006; BA 2005d).

Bei den wenigen privatrechtlich geführten ARGEn kommt dafür das Betriebsverfassungsgesetz zur Anwendung, da in rechtlichem Sinn weitgehende Einigung darüber besteht, dass ARGEn als GmbH oder GbR nach dem BetrVG Betriebe sind. Damit können die Mitarbeiter einen eigenen Betriebsrat wählen und durch diesen personalrechtlich vertreten werden. Beamte in privatrechtlichen ARGEn können durch diesen jedoch nicht vertreten werden (Prümen 2006, Trümner 2005).

2.3.3 Umfang und Herkunft des Personals der ARGEn

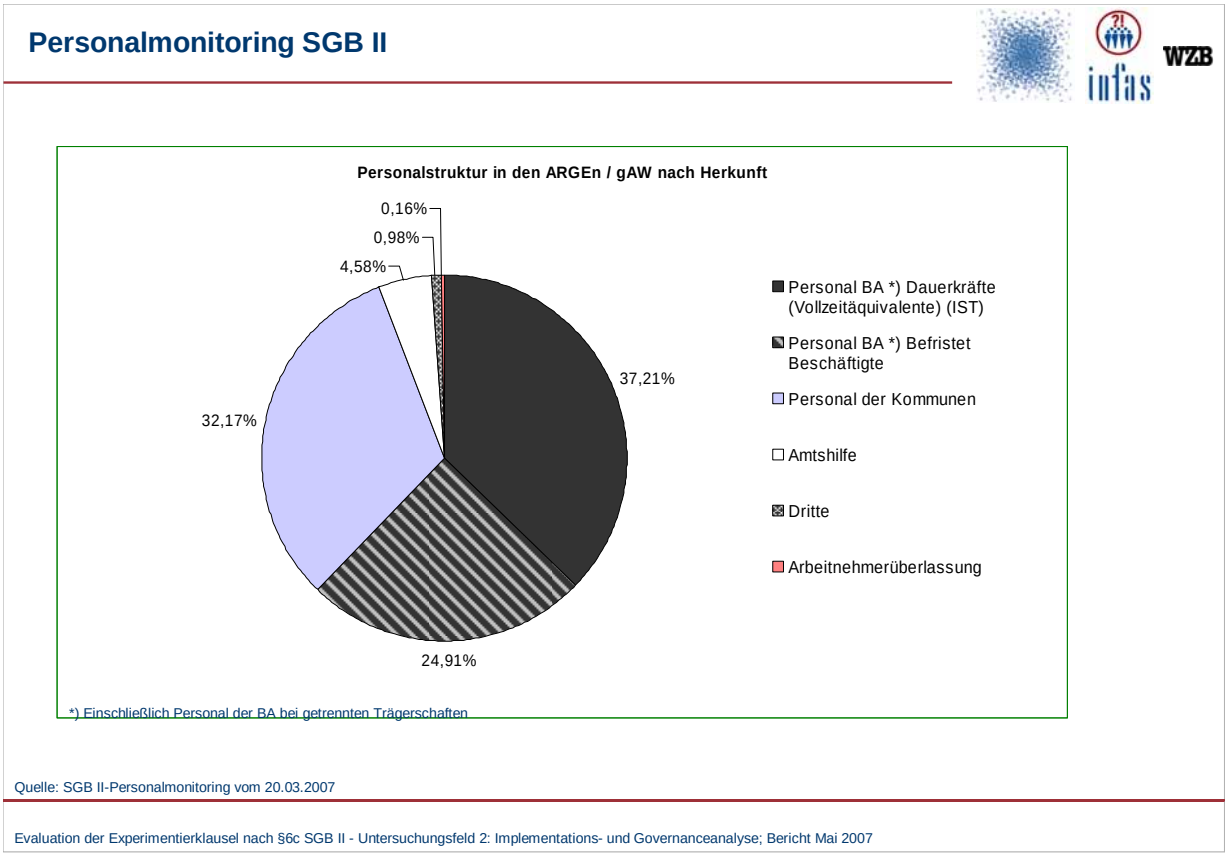
Von den insgesamt rund 55.000 Beschäftigten in allen ARGEn und Einheiten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, die mit Bundesleistungen befasst sind, stellen nach den Angaben der BA-Zentrale Anfang 2007 die BA 62 % und die Kommunen 32 % des Personals. Darüber hinaus kamen etwa 5 % der Beschäftigten über die Amtshilfe zu den ARGEn und gAw, d.h. vor allem aus dem Personalüberhang der Telekom (Vivento), der Post und der Bahn (siehe Abb. A 2-2). Darüber hinaus stammen die kommunalen Mitarbeiter in vielen ARGEn ebenfalls von mehreren Arbeitgebern. Etwa 40 % des BA-Personals (rund 14.000 oder 25 % aller Beschäftigten) wurden befristet eingestellt und sind so von der aktuellen Rechtsunsicherheit über die Möglichkeit einer Verlängerung ihrer Arbeitsverträge betroffen.[44]

Nach dem SGB II kann die ARGE auch durch Dritte – bei Vermittlungs- und Betreuungsaufgaben – und seit Juni 2005 auch über Arbeitnehmerüberlassung ihren Personalbedarf abdecken. Beide Personaloptionen werden relativ selten in Anspruch genommen und betragen nur 1 % bzw. 0,18 % des Gesamtpersonals.

Ende März 2007 lag der Betreuungsschlüssel, d.h. die Anzahl der erwerbsfähigen arbeitslosen Hilfebedürftigen pro Vermittler, für Jugendliche unter 25 Jahren (U25) bei 93:1 und für Erwachsene (Ü25) bei 171:1. Die Jahresdurchschnittswerte für 2006 waren 89:1 für U25 bzw. 171:1 für den Bereich Ü25. Diese Werte entsprechen nicht dem ursprünglich anvisierten Verhältnis von 150:1 bzw. 75:1 im Jugendbereich, der nunmehr nur noch als Empfehlung betrachtet wird.

[44] Quelle für alle Angaben ist das SGB II-Personalmonitoring der BA-Zentrale.

Abbildung A 2-2: Personalstruktur in den ARGEn/gAw



2.3.3.1 Befristung als ungelöstes Problem

Die Befristung von Arbeitsverträgen wurde vor allem vor dem Hintergrund des massiven Mehrbedarfs an Personal in der Aufbauphase der ARGEn unter der Maßgabe der gesetzlichen Verpflichtung zur Erfüllung des sich aus dem SGB II ergebenden Aufgabenumfangs praktiziert und war aus dieser Sichtweise erforderlich. Die Dauer der Befristung war dabei vom Arbeitgeber gestaltbar. Andererseits war die Anzahl der vorhandenen unbefristeten Stellen begrenzt und diesbezügliche Veränderungen sind erst durch politische Verhandlungen zwischen Ministerien erreichbar. Die Vielzahl der Befristungen erschwert eine kontinuierliche Personalentwicklung und schafft eine Situation ständiger Verunsicherung über die weiteren Perspektiven der Tätigkeit, die sich auf die Haltung und Motivation zur Arbeit auswirkt. Da das Arbeitsrecht bei Befristungen keine beliebige Zahl an Vertragsverlängerungen zulässt, bedarf dieses Problem einer dringenden Lösung. Ansonsten würden die ARGEn eine große Anzahl gut geeigneter und eingearbeiteter Mitarbeiter verlieren, zumal befristet Beschäftigte in den ARGEn keine „Randbelegschaft“ darstellen, sondern qualifizierte Tätigkeiten ausüben.

Über eine Lösung verhandeln das BMAS, das Bundesministerium der Finanzen sowie die BA, um diese noch Mitte 2007 vorlegen zu können. Dazu wurden für die Jahre 2007 und

2008 insgesamt zusätzliche 4750 unbefristete Stellen im Haushalt der BA genehmigt, 4000 davon für das Jahr 2007. Der BA-Vorstand erklärte dazu, dass alle Beschäftigten, deren befristete Verträge bis zum 30.6.2007 ohne Verlängerungsmöglichkeit auslaufen, bei entsprechender Eignung unbefristet übernommen werden. Ebenso soll es für die 5000 bis 31.12.2007 befristet beschäftigten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen eine adäquate Lösung geben. Allerdings hänge dies davon ab, wie viele Stellen aus dem SGB III-Bereich in die Grundsicherung umgeschichtet werden und wie viele erforderlich sind, wenn sich die Arbeitsmarktlage weiterhin verbessert (BMAS 2007a).

2.3.4 Organisation des Personaleinsatzes bei zugelassenen kommunalen Trägern (zkT)

Die optierenden Kommunen konnten ihre Organisationseinheiten für den Aufgabenbereich des SGB II nach eigenem Ermessen als kommunales Amt oder Abteilung dessen, als kommunalen Eigenbetrieb oder privatrechtliche Organisation aufbauen und dabei auch klare Leitungsstrukturen entwickeln. Im Unterschied zu den ARGEn gab es geringere Hürden der Personalüberleitung in arbeits-, tarif- und personalrechtlicher Hinsicht zu überwinden. Die für die ARGE typische Trennung zwischen Arbeitgeber und Einsatzort kommt zumeist nicht vor. Wenn einzelne Bereiche der Leitung aber formell privatisiert wurden, sind auch hier Fragen des Personaltransfers und der Personalvertretung zu lösen.

Der Umfang der Aufgaben wurde im Vergleich zu vorher für die betreffenden Kommunen jedoch größer, da auch der Anteil, den die BA in den ARGEn übernimmt, von den zkT vollständig abgedeckt werden muss. Dabei sahen die Kommunen bei der Entscheidung für die Option die Möglichkeit, Personalüberhänge in anderen Fachbereichen abzubauen. Teilweise war es auch erforderlich, zusätzliches Personal aus kommunalen Personalpools und vom freien Markt einzustellen. Zusätzlich wurden bei den zkT auch fachfremde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingestellt.

Für die kommunalen Mitarbeiter in den ARGEn und bei den zkT stellt sich im Prinzip nach dem Befristungsgesetz das gleiche Problem wie für BA-Mitarbeiter in den ARGEn (vgl. B1-8).

In den zkT kann, vor allem bei kommunaler Haushaltsnotlage, der Handlungsspielraum der Kommunen in Personalfragen wegen kommunalaufsichtlicher Restriktionen der Länder begrenzt sein. Kreisgebiets- oder Verwaltungsreformen der Länder können ebenfalls die Governancestrukturen in Personalfragen erheblich verändern, z. B. weil dadurch in den Kreisen bzw. Kommunen Personalüberhang entsteht. Die Kommunen, die die Option gezogen haben, können dann angesichts der überregionalen Finanzierungsstrukturen versucht sein, diesen Personalüberhang vom Bund im Rahmen der Umsetzung des SGB II finanzieren zu lassen. Dieses haushaltspolitische Interesse der Kommune als Governanceakteur im Politikfeld wird an folgenden Stellungnahmen deutlich:

„Der Stellenabbau des Kreises soll natürlich sozialverträglich gelöst werden, also schickt der Kreis die Leute in die SGB II-Einheit hinein. Aber die Mitarbeiter aus der Kreisverwaltung sind eher nicht geeignet. (…) Darunter lei-

det die SGB II-Einheit, wir bräuchten dringend Fachkräfte im sozialarbeiterischen und Fallmanagement-Bereich. (…) Wir würden uns gern noch Mitarbeiter vom Markt holen, aber das ist schwer bei der Haushaltslage. Deshalb wollen wir auch raus aus dem Kreis und eine eigenständige Einheit bilden." (Sozialdezernent/in zkT)

„Durch die Option haben wir Personalkosten in der Kernverwaltung einsparen können. Ohne die Option hätten wir das Personal der Kernverwaltung nicht um (...) Mitarbeiter reduzieren können." (Sozialdezernent/in zkT)

2.3.5 Zusammenfassung

Die personalrechtlichen und personalvertretungsrechtlichen Rahmenbedingungen sind vor allem in den ARGEn komplex. Die besonderen Probleme sind vor allem auf die für den öffentlichen Dienst untypischen Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen. Angestellte und Beamte aus der Agentur und den kommunalen Sozialämtern wurden in den ARGEn zusammengeführt, bleiben aber arbeits- und dienstrechtlich an ihre bisherige Dienststelle angebunden

Die Gründe dafür liegen vor allem in der Form der Personalüberleitung, der Dienstleistungsüberlassung, wodurch die Direktionsbefugnisse der Geschäftsführungen der ARGEn eingeschränkt und eine einheitliche längerfristige Personalführung und -planung erschwert wird.

Unterschiede in Tarifverträgen, Dienstvereinbarungen und im Personalvertretungsrecht führen zu unterschiedlicher Bezahlung gleicher Tätigkeiten von Mitarbeitern der Kommunen und der Agenturen und bergen erhebliche Konfliktpotenziale und können die Handlungsfähigkeit der ARGE beeinträchtigen.

Daneben – und das trifft für alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung zu – erschwert ein hoher Anteil befristeter Arbeitsverträge die Qualität und Kontinuität der Leistungserbringung. Da das Arbeitsrecht bei Befristungen im Regelfall keine beliebige Zahl an Vertragsverlängerungen zulässt, bedarf dieses Problem einer dringenden Lösung, zumal befristet Beschäftigte in den ARGEn keine „Randbelegschaft" darstellen, sondern qualifizierte Tätigkeiten ausüben.

Bis auf das ungelöste Problem der Befristung haben die zugelassenen kommunalen Träger diese ARGE-spezifischen personalrechtlichen Probleme nicht, da die für die ARGE typische Trennung zwischen Arbeitgeber und Einsatzort zumeist nicht vorkommt. Dies gilt ebenso für die Agenturen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung. Allerdings kann die Ansiedlung der zkT in einer lokalen Verwaltung auch personalpolitische Spielräume begrenzen. In den zkT können zum Beispiel Haushaltsnotlagen Einstellungen verhindern oder Kreisgebietsreformen Personalüberhang produzieren, die sich negativ auf die SGB II-Einheit auswirken. Manche Kommunen sahen bei der Entscheidung für die Option die Möglichkeit, Personalüberhänge in anderen Fachbereichen abzubauen. Teilweise war es auch erforderlich, zusätzliches Personal aus kommunalen Personalpools und vom freien Markt einzustellen.

2.4 Zielsteuerung und Controlling zur Umsetzung des SGB II

Nach § 48 SGB II soll das BMAS im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen mit der BA eine Zielvereinbarung zur Umsetzung des SGB II abschließen. Da im rot-

grünen Regierungsentwurf zunächst davon ausgegangen wurde, dass die BA das SGB II in alleiniger Verantwortung umsetzt, erstreckte sich in der ersten Fassung diese Pflicht zur Zielvereinbarung auf alle Grundsicherungseinheiten. Mit der Ermöglichung der Option und der ansonstigen Übertragung der Aufgaben auf eine zu gründende Arbeitsgemeinschaft wurde der Passus in § 48 zunächst nicht geändert, da die zkT nach den Vorstellungen des Bundes das Gesetz als Organe der BA umsetzen sollten. Deshalb war im Regierungsentwurf zum kommunalen Optionsgesetz noch die Einbindung der zkT in das Zielvereinbarungsverfahren vorgesehen. Mit der Ablehnung des Modells der Organleihe im Vermittlungsausschuss und der nun mit dem Optionsgesetz geregelten Form der Aufgabenübernahme durch die zkT gilt § 48 SGB II nur noch für die ARGEn und die Arbeitsagenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung. Damit unterscheiden sich die gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf das Steuerungsinstrument der Zielvereinbarung zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung erheblich.

Dem Konzept nach werden bei Zielsteuerung fachliche Anweisungen der Aufsichtsbehörde zugunsten von Zielvereinbarungen und Leistungskontrolle abgebaut. Die Prozessgestaltung und der Einsatz der verfügbaren Mittel sollen weitgehend der Umsetzungsbehörde – dem jeweiligen SGB II-Träger vor Ort – überlassen werden. Um Effizienz steigernd zu wirken, soll ein Zielsteuerungssystem einige wichtige Bedingungen erfüllen (vgl. Mosley, Schütz, Breyer 2001 und Mosley 2006), von denen einige im Folgenden beleuchtet werden:

- eine begrenzte Anzahl von klaren und verständlichen Zielen;
- Beteiligung von Mitarbeitern – nicht nur auf der Leitungsebene – an der Zielgestaltung, um das nötige Commitment zu den Zielen zu erreichen;
- Reduzierung der Dichte und Komplexität zentraler Vorgaben für die Leistungserbringung;
- zuverlässige Controllingdaten, um zeitnah Soll-Ist-Vergleiche auch auf Teamebene zu ermöglichen;
- ein faires und transparentes Verfahren zur Beurteilung und Belohnung von Leistungen und
- ergänzende Mindeststandards für die Leistungserbringungen.

Neben dem gesetzlich vorgesehenen Zielvereinbarungsverfahren hat die BA ein Controllingsystem für ARGEn und gAw entwickelt, um die Zielerreichung kontinuierlich beobachten und überwachen und um bei Bedarf nachzusteuern zu können. Im Folgenden wird deshalb zunächst der Zielvereinbarungsprozess für ARGEn und gAw erörtert sowie das Controllingsystem der BA und ihre Strategien der Zielnachhaltung im SGB II dargestellt. Um Unterschiede zwischen beiden Modellen deutlich zu machen, zeichnen wir zunächst am Beispiel der ARGE die Verfahren generell nach und diskutieren ihre Effekte auf die ARGEn (Abschnitt A 2.4.1). Im Abschnitt A 2.4.2 zeigen wir dann Unterschiede in den Regelungsstrukturen für Zielvereinbarung und Controlling für die getrennte Aufgabenwahrnehmung auf.

Obwohl die zkT nicht in den Zielvereinbarungsprozess mit dem BMAS einbezogen sind, wird in Abschnitt A 2.4.3 diskutiert, inwieweit die zkT den Zielen des SGB II entsprechende eige-

ne Zielsteuerungssysteme entwickelt haben und welche Controllinginstrumente und -verfahren sie nutzen, um diese Zielsteuerung zu begleiten. Daneben ergibt sich aus dem Abrechnungsverfahren zur Finanzierung der SGB II-Umsetzung in den zkT zwischen dem Bund und den Kommunen die Notwendigkeit, Verfahren des Finanzcontrollings einzuführen. Hier hat das BMAS Verfahrensvorgaben gemacht, die ebenfalls in Abschnitt A 2.4.3 erörtert werden.

2.4.1 Zielvereinbarung und Controlling in den Arbeitsgemeinschaften

2.4.1.1 Das Zielsteuerungs- und Controllingsystem

Die konkrete Ausgestaltung des gesetzlich vorgesehenen Zielsteuerungssystems basiert auf den Vorschlägen der sog. „Projektgruppe Steuerung SGB II“, die zwischen BA und dem BMAS abgestimmt wurden. Die Projektgruppe bestand aus Vertreterinnen und Vertretern des BMAS, der BA, der kommunalen Spitzenverbände und der Geschäftsführungen der ARGEn.[45] Im – nicht unumstrittenen – Ergebnis entwickelte die Projektgruppe ein Steuerungssystem, das die Grundelemente der Zielsteuerung im Sinne von „management by objectives“ umfasst:

- die Definition von Wirkungszielen und entsprechenden Indikatoren,
- die Abstimmung quantifizierbarer Jahresziele in Leistungsvereinbarungen zwischen Ministerium und ausführender Behörde bzw. zwischen deren Zentrale und regionalen und lokalen Einheiten,
- ergänzende qualitative Mindeststandards,
- Controlling und Nachhaltung der Zielerreichung durch übergeordnete Ebenen sowie
- Leistungsvergleich in Form von Benchmarking.

Demnach werden Zielvereinbarungen auf zwei Ebenen geschlossen: eine bundesweite Zielvereinbarung gemäß § 48 Abs. 1 SGB II zwischen BMAS und BA sowie lokale Zielvereinbarungen zwischen der Geschäftsführung und der Trägerversammlung der ARGE.

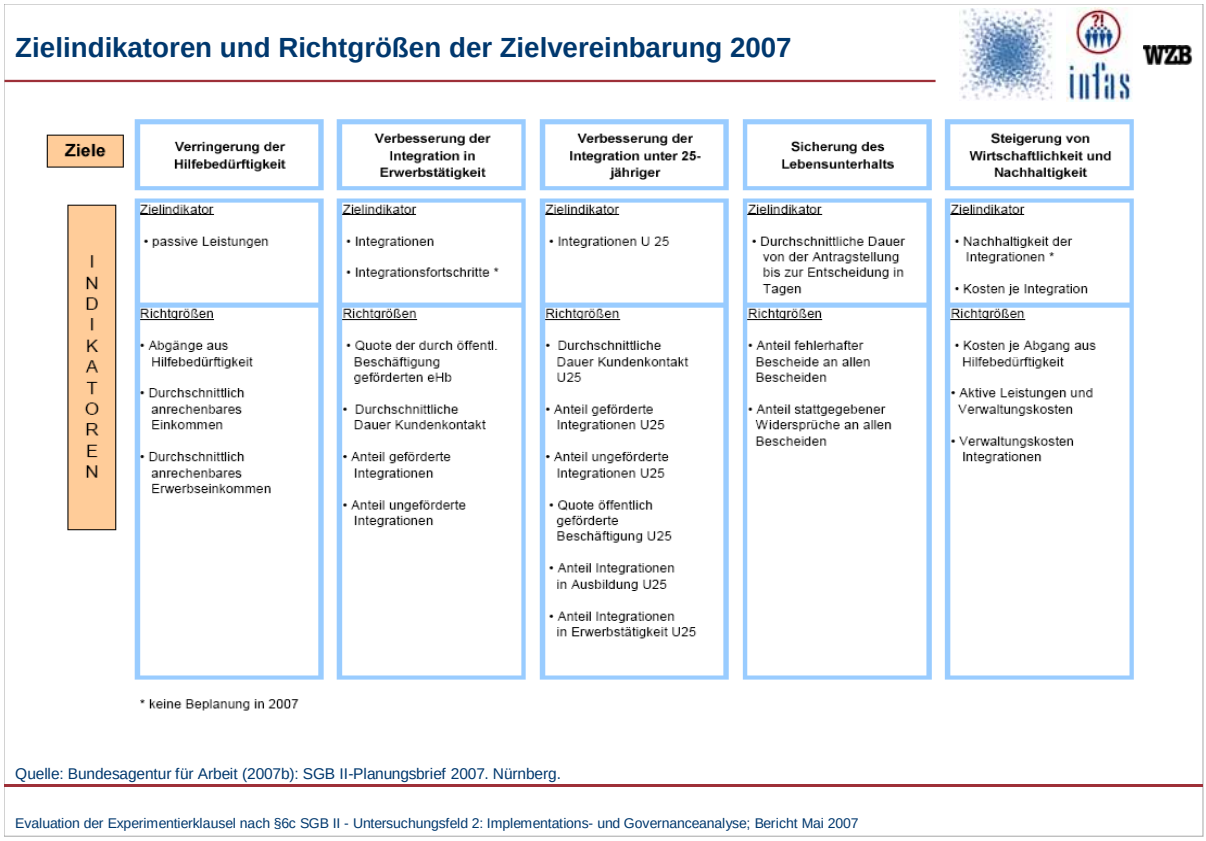
Die fünf allgemeinen Ziele, die die „Projektgruppe SGB II“ unter Federführung der BA aus dem SGB II und den Bestimmungen der Bundeshaltsordnung abgeleitet hat, sind:

- Verringerung der Hilfebedürftigkeit,
- Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit,
- Verbesserung der Eingliederung unter 25-Jähriger (U25),
- Sicherung des Lebensunterhalts und
- Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit bei der Leistungserbringung.

[45] Für Details vgl. Projektdokumentation: „Projekt Steuerung SGB II: Entwicklung einer Steuerungslogik für den SGB II-Bereich“, Projektdokumentation, BA, Juli 2005.

Diese Ziele wurden mit verschiedenen Zielindikatoren operationalisiert (vgl. Abb. A 2-3). Wegen nicht verfügbarer Daten konnten allerdings die Indikatoren „Nachhaltigkeit der Integration“ und „Integrationsfortschritte“ bis 2007 nicht beplant werden. Auch der Indikator „Kosten je Integration“ ist bisher nicht valide abbildbar, so dass er zumindest von einigen ARGEn nicht vereinbart wurde. Zur operativen Untersetzung der Zielindikatoren wurden für jedes Ziel verschiedene Richtgrößen definiert, die ergänzende Informationen zum jeweiligen Zielindikator liefern. Sie weisen einzelne Komponenten der Zielindikatoren aus oder bilden zusätzliche Facetten quantitativ ab. Ziele, Zielindikatoren und Richtgrößen bilden den operationalisierten Kern der Zielsteuerung für ARGEn und gAw.

Abbildung A 2-3: Ziele, Zielindikatoren und Richtgrößen der Zielvereinbarung 2007



Während das Ziel „Verbesserung der Integration unter 25-Jähriger“ als austauschbares Ziel betrachtet wird, sollen die anderen vier Ziele dauerhaft gesetzt werden. Darüber hinaus können von den jeweiligen lokalen SGB II-Trägern zusätzliche lokale Ziele vereinbart werden. Nach Angaben der BA-Zentrale ist dies in etwa einem Drittel der Fälle geschehen. In unse-

ren Falleinheiten kam dies in etwa der Hälfte der Falleinheiten vor und betraf inhaltlich insbesondere das Ziel „Senkung der Kosten der Unterkunft". [46]

2.4.1.2 Der Zielplanungsprozess

Die Abstimmung der quantitativen Zielwerte für bundesweite und lokale Zielvereinbarungen erfolgt unter Federführung der BA über ein komplexes top-down/bottom-up/top-down-Verfahren, das hier am Beispiel des (erstmals vollständig durchlaufenen) Zielvereinbarungsprozesses für das Jahr 2007 kurz erläutert wird (vgl. Abbildung A 2-4): Die BA-Zentrale hat im September 2006 den sog. Planungsbrief und Orientierungswerte an die lokalen Einheiten versandt. Der Planungsbrief gibt Erläuterungen zu Zielindikatoren, Zielgrößen und Rahmenbedingungen. Die Orientierungswerte sind von der BA-Zentrale auf die einzelnen Regionaltypen heruntergebrochene Vorstellungen zur Leistungssteigerung auf der Basis der Erfahrungswerte des Vorjahres unter Berücksichtigung erwarteter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Parallel zum Zielvereinbarungsprozess fanden im Oktober von der BA veranstaltete Regionalkonferenzen statt. Den Geschäftsführungen der ARGEn, Vertreterinnen und Vertretern der zugehörigen Kommunen und Arbeitsagenturen sowie der kommunalen Spitzenverbände wurden auf der Basis voraussichtlicher Mittelweisungen die Planungsdokumente und die lokalen Handlungsspielräume erläutert. Im Anschluss an die Regionalgespräche waren die ARGEn (und im Falle der gAw die Agenturen) gefordert, ihre Planungen zu konkretisieren und orientiert an den Zielvorstellungen der BA eigene Angebote zu unterbreiten. Problematisch ist dabei, dass zu diesem Zeitpunkt, Ende Oktober bis Ende November 2006, noch nicht endgültig klar war, über welche Mittel die Einheiten verfügen können (vgl. auch Kap. A 2.1).

„Der ganze Prozess ging los noch bevor die Argen ihren EGT kannten, das macht es natürlich nicht einfacher." (Sozialdezernent/in ARGE)

Die Geschäftsführungen der Arbeitsagenturen sind gehalten, die ARGEn zur Teilnahme am Zielvereinbarungsprozess anzuhalten. Einheiten, die keine Angebote abgeben oder deren Vorstellungen weit von den Orientierungswerten abweichen, können in diesem bottom-up-Stadium im Rahmen von Rückkopplungsgesprächen auch durch die Regionaldirektionen zur Beteiligung am Prozess oder zur Korrektur ihrer angebotenen Zielwerte „motiviert" werden.

„Die Senkung passiver Leistungen um 5 % habe ich provokant mit Erhöhung um 2 % gekontert. (…) Das ist von der RD kassiert worden." (Mitarbeiter/in ARGE)

Die Angebotswerte werden auf regionaler und zentraler Ebene gebündelt und auf Plausibilität und Nähe zu den Orientierungswerten geprüft. Unstimmigkeiten werden über Rückkopplungsschleifen reduziert. Auf Basis der in diesem bottom-up-Schritt ermittelten Zielwerte werden die Kontraktverhandlungen zur bundesweiten Zielvereinbarung zwischen BA und BMAS geführt. Das BMAS wiederum muss die Vorschläge der BA mit den Vorgaben aus den Haushaltsverhandlungen des Bundes in Deckung bringen. Dabei kann es zu erheblichen

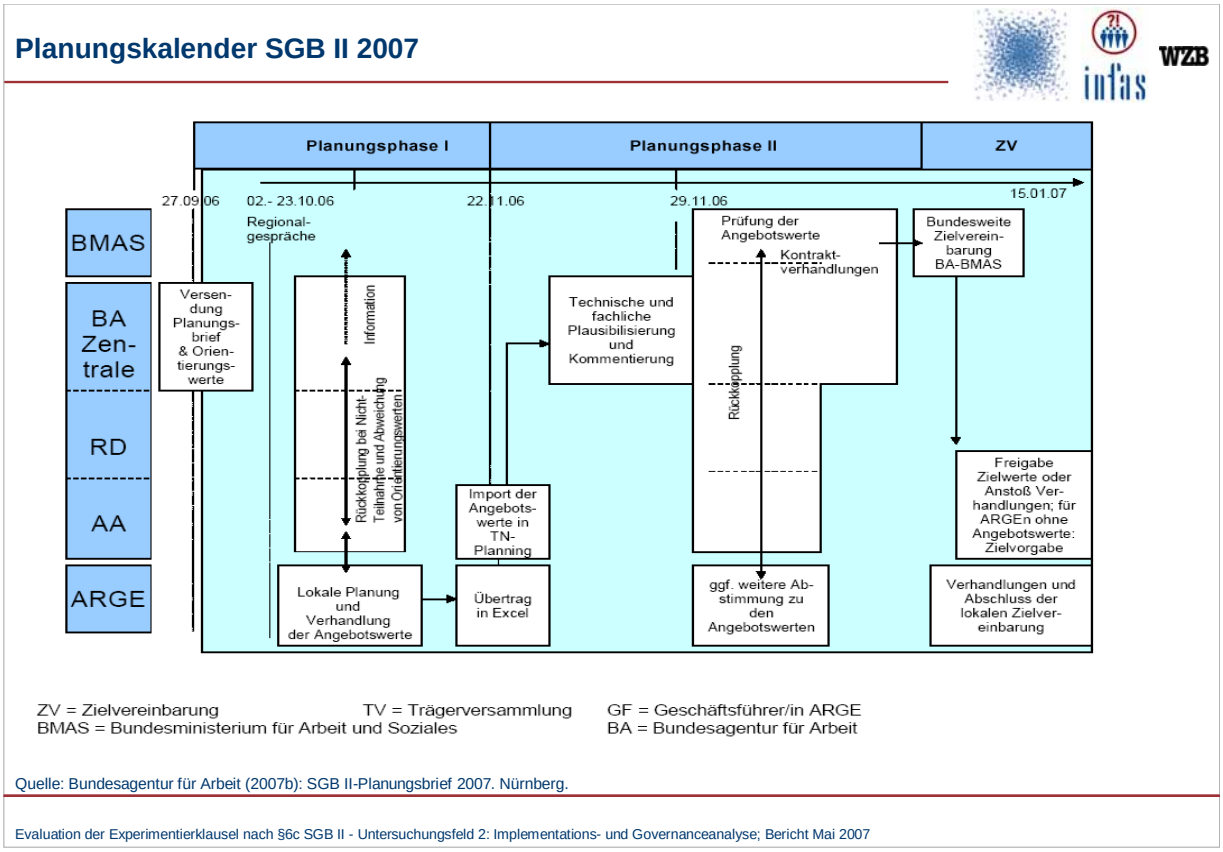
[46] Quelle: SGB-II Monitoring, April 2007. Da in dem Zielsystem 2007 ausschließlich die Bundesziele betrachtet werden, enthält der Indikator Passive Leistungen nur noch die Zahlungen an Arbeitslosengeld II und Sozialgeld. Leistungen für Unterkunft und sonstige Kosten, die kommunale Leistungen darstellen, werden in dem Zielindikator seit 2007 nicht mehr berücksichtigt.

Diskrepanzen zwischen den Zielwertvorschlägen der BA und den Vorgaben des BMAS 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 Regionen bzw. Regionaltypen (vgl. IAB 2006) und auf die einzelnen SGB II-Einheiten. Aus Sicht vieler Akteure ist der Verhandlungsspielraum im gesamten Zielsteuerungsprozess gering:

„Es gab keinen Verhandlungsspielraum, nicht mit der RD und nicht mit dem Bund. Der Bund hatte ja keinen Spielraum, wenn der Haushalt saniert werden soll. Transparenz vom Bund kann ich schon verstehen, aber wir hätten die Zeit sparen können und nicht diese ganzen Planungsprozesse durchlaufen müssen." (Mitarbeiter/in Arbeitsagentur)

Diese top-down definierten Zielwerte müssen nun von den Agenturchefs in allen ARGEn mit den kommunalen Partnern in der Trägerversammlung und mit den Geschäftsführern abgestimmt, bei deutlicher Abweichung auch noch einmal bottom-up verhandelt werden. Die lokalen Zielvereinbarungen werden dann zwischen der Trägerversammlung und der Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft geschlossen.

Abbildung A 2-4: Planungskalender zum Zielsteuerungsprozess des SGB II (2007)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007b): SGB II-Planungsbrief 2007. Nürnberg.

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

Die Regionaldirektion agiert auch im top-down-Prozess als Vermittlungsinstanz. Sie 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 Grundsicherungseinheiten 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 zu sichern, dass insgesamt die Werte der bundesweiten Zielvereinbarung von den lokalen Einheiten akzeptiert werden.

Nachdem das Jahr 2005 als Übungsjahr betrachtet wurde und im Jahre 2006 noch kein formeller Kontrakt zwischen BMAS und BA zustande kam und lokale Zielvereinbarungen – wenn überhaupt – erst Mitte 2006 abgeschlossen wurden,[47] lief der Zielvereinbarungsprozess für 2007, zumindest was das Timing betrifft, relativ planmäßig ab: 98 % der ARGEn beteiligten sich am Zielvereinbarungsprozess.

Die bundesweite Zielvereinbarung wurde – fast einen Monat verzögert – am 7. Februar 2007 verabschiedet. Damit verschob sich auch der lokale Zielvereinbarungsprozess bis in den April des Jahres. Als Zielwerte für 2007 sind bezogen auf die Werte des Vorjahres eine Reduktion der passiven Leistungen um 3,5 %, eine Steigerung der Integrationsquote um 8,7 % im Vergleich zum Vorjahr und eine Steigerung der Integrationsquote für Jugendliche um 9,5 %, vereinbart worden. Die Kosten der Integration wurden mit bundesdurchschnittlich 1006 Euro definiert. Für die Bearbeitungsdauer der Leistungsanträge wurde – in Anlehnung an die Mindeststandards – ein absoluter Wert von 15 Tagen vorgegeben. Bis auf den letzten dieser Zielwerte werden für die einzelnen ARGEn die Zielvorgaben in Abhängigkeit vom Regionaltyp weiter differenziert.

Die größte Diskrepanz zwischen der Summe der bottom-up vorgeschlagenen und der top-down definierten Zielwerte ergab sich beim Indikator „passive Leistungen“: In der Planungsphase ging die BA zunächst von einer Reduzierung von 4 % aus. Im bottom-up-Prozess ergab sich angesichts der beobachteten Steigerungsraten im Jahr 2006 eine Steigerung von 2,8 %. Der Vertrag zwischen BMAS und BA sah anschließend eine Reduzierung von 3,5 % vor. Dies erklärt sich aus den Vorgaben des Bundeshaushalts an das BMAS, wonach im Bereich des SGB II über fünf Mrd. Euro eingespart werden sollten (vgl. Abschnitt A 2.1).

Mitte April 2007 hatten trotz der teilweise erheblichen Unterscheide zwischen den lokal angebotenen und den top-down definierten Zielwerten nach Angaben der BA-Zentrale 84,5 % der ARGEn eine Zielvereinbarung geschlossen. Bei 5,7 % der ARGEn war der Prozess zu diesem Zeitpunkt gescheitert, Nachverhandlungen hatten zu keiner Einigung geführt. In 9,9 % der ARGEn war der Verhandlungsprozess zu diesem Zeitpunkt noch nicht beendet.

Von überregionalen Akteuren wird der gesamte Zielvereinbarungsprozess sehr unterschiedlich bewertet.

[47] Statt eines Kontrakts kam es nur zu einer gemeinsamen Feststellung der Ziele für 2006. Der Prozess wurde auch durch die Haushaltsperre im Juni 2006 (vgl. Abschnitt A 2.1) stark belastet.

„Die Trägerversammlungen haben ja das gleiche Ziel. Daran muss man sie erinnern; wenn mal wieder über Finanzierungsströme oder KdU unterschiedliche Auffassungen bestehen. Auf das gemeinsame Ziel muss man sich besinnen. Da können sich dann auch die Träger wieder zusammenraufen. Man sollte auch dem Eindruck entgegen wirken, dass die ARGEn unsteuerbare Konstrukte sind. In Trägerversammlungen geht es in der überwiegenden Mehrheit sehr konstruktiv zu. Beide Seiten versuchen sich einzubringen, unabhängig davon wessen Aufgabengebiet gerade berührt ist. Zumeist sind es in den ARGEn gute Partnerschaften, obwohl es natürlich Probleme gibt, die sich aber auch aus der Organisationsstruktur zwangsläufig ergeben." (Vertreter/in RD)

"Durch Zielvereinbarungen und Controllingsysteme greift die Gewährleistungsverantwortung automatisch und die Trägerversammlungen werden überflüssig. Und in dem Maße wird das Grundprinzip Gewährleistungsverantwortung und Ressourcen in einer Hand gestärkt." (Vertreter/in Landesministerium)

„Wir stehen Zielvereinbarungen kritisch gegenüber, da wir es nicht von Planwirtschaft unterschieden können." (Vertreter/in DLT)

Dadurch strukturieren sowohl die Zielindikatoren als auch die Zielwerte das strategische Handeln der ARGEn vor Ort.

2.4.1.3 Zielnachhaltung und Controlling

Um die Zielerreichung kontinuierlich nachhalten zu können, hat die BA für die Grundsicherungseinheiten ein eigenes Controllingsystem entwickelt. Dabei werden die monatlichen Ist-Werte zu den Zielindikatoren und Richtgrößen zentral aus Prozessdaten gewonnen und stehen 6 Wochen nach Abschluss des Berichtsmonats zur Verfügung.[48] Zumindest bis März 2007 ließen sich diese Controllingberichte in den von uns untersuchten Falleinheiten nicht auf Ebene von Teams oder Geschäftseinheiten auswerten. Nach Angaben der BA-Zentrale stehen die Controllingdaten seit März 2007 den ARGEn auf Teamebene zur Verfügung. Damit ist ein Hauptmangel aus Sicht der Trägereinheiten (siehe B 2.1.4) behoben. Zudem können die Grundsicherungseinheiten künftig mit dem sog. operativen Datensatz umfangreiche Daten aus A2LL nutzen, um auch zielgruppenspezifische Strategien zu entwickeln.

Die Controlling-Berichterstattung basiert weitgehend auf Daten aus den BA-Systemen. Für die sozialintegrativen Leistungen der Kommunen (Schulden- und Suchtberatung, Kinderbetreuung etc.) sind bis dato keine Daten verfügbar.

Die BA-Zentrale führt Zielnachhaltungsdialoge mit den Regionaldirektionen, die wiederum für die Zielnachhaltung bei den einzelnen ARGEn zuständig sind. Im Allgemeinen kann man davon ausgehen, dass mit dem sukzessiven Aufbau der Elemente der Zielsteuerung die Verbindlichkeit der zentralen Vorgaben für die einzelnen ARGEn zunimmt.

Die Zielnachhaltung durch die Zentrale und die Regionaldirektionen basiert dabei auf den vorhandenen Controllingdaten. Entsprechend dem in der BA-Zentrale entwickelten Konzept „Weiterentwicklung Zielnachhaltedialoge SGB II" sind künftig monatliche „Zielnachhaltedialoge" zwischen Regionaldirektion (RD) und dem Bereich Steuerung der Zentrale vorgesehen. Zu den Standardthemen gehören vor allem die Betrachtung des RD-Aggregats zu jedem Zielindikator sowie die Einhaltung der Mindeststandards. Bei negativer Soll-Ist-Abweichung

[48] Darüber hinaus wird zu Analysezwecken analog dem SGB III-Bereich zusätzlich eine große Anzahl von Kennzahlen erhoben.

soll eine Analyse aller ARGEn/gAw mit deutlich negativen Abweichungen durchgeführt und RD-spezifische Steuerungsmaßnahmen vereinbart werden.

Dabei sollen Schwerpunktthemen bearbeitet werden (z.B. Dauer von Widerspruchsverfahren, Zielgruppe Migranten, Aktivierung von Neukunden), die im Zusammenhang mit den SGB II-Zielen für 2007 stehen. Sie wurden von der Zentrale definiert und sollen den Regionaldirektionen, Agenturgeschäftsführungen und den ARGE-Geschäftsführungen als Orientierung für strategische Planungen und die Strukturierung von Zielnachhaltegesprächen dienen.

Zielnachhaltung für einzelne Einheiten geht einher mit Leistungsvergleichen zwischen den SGB II-Einheiten auf der Basis der vom IAB entwickelten Regionaltypen. Zunächst mit 18 Typen gestartet, basiert der Leistungsvergleich seit Anfang 2007 auf noch zwölf Typen, in denen sich jeweils mindestens zehn ARGEn (bzw. gAw, die hier integriert sind) finden (vgl. BA 2007a: 68).

2.4.2 Zielvereinbarung und Controlling bei getrennter Aufgabenwahrnehmung

Das Zielsteuerungs- und Controllingsystem für die ARGEn gilt ähnlich bei getrennter Aufgabenwahrnehmung. Allerdings schließt hier die Agenturleitung analog zum SGB III die Zielvereinbarung direkt mit der Regionaldirektion, da die Leistungen in der Trägerschaft der BA, auf die sich § 48 SGB II bezieht, in der alleinigen Verantwortung der Agentur erbracht werden. In diesen Standorten ist der Träger der Bundesleistungen als Bereich der Agentur organisiert und genießt damit, im Vergleich zu den ARGEn, weniger Handlungsspielraum gegenüber der Agenturleitung. Anders als in den ARGEn, in denen die Kommune als Vetoplayer in der Trägerversammlung sowohl den Geschäftsführern als auch den Agenturchefs größere Spielräume gegenüber überregionalen Vorgaben verschafft, ist der Zielsteuerungsprozess in den gAw letztlich ein top-down-Prozess:

„Wir machen unsere Zielvereinbarung mit der RD für das SGB II. Die Zielerwartung wurde von der RD gestellt und wir haben uns diesen angeschlossen. Viel Diskussionsspielraum gab es da nicht. Da wir keine weiteren Schnittstellen zum SGB II haben, unterscheidet sich der Zielvereinbarungsprozess zwischen SGB II und SGB III nicht. In einem Fall kommt die Erwartung von der Bundesregierung und im anderen Fall von der Zentrale. Man könnte schon sagen, dass der Handlungsspielraum der ARGE größer ist als bei der gAw. Das liegt daran, dass, wenn sich die ARGE quer stellt, die Zentrale weniger Durchsetzungsmöglichkeiten als gegenüber einer gAw hat.“ (Mitarbeiter/in Arbeitsagentur gAw)

Im Unterschied zum SGB III aber können die Agenturen ihre für die Erreichung vorgegebener Ziele notwendigen Ressourcen nicht in den EGT der BA buchen, sondern bekommen wie alle Regionen das Eingliederungsbudget im SGB II nach den Vorgaben des BMAS (vgl. Abschnitt A 2.1). Damit folgen die Agenturen – anders als in ARGE- und zkT-Regionen – in den gAw-Regionen zwei unterschiedlichen Steuerungslogiken, die miteinander abgestimmt werden müssen.

Für die gAw gelten die bereits bei den ARGEn beschriebenen Vorgaben der BA-Zentrale zum Prozesscontrolling.

2.4.3 Zielsteuerung und Controlling bei zugelassenen kommunalen Trägern

Wie bereits erläutert unterliegen die zkT nicht dem Zielvereinbarungsprozess mit der BA. Deshalb können sie selbst darüber entscheiden, ob sie über Ziele steuern und wenn ja, welche Zielindikatoren sie für welche Ziele definieren.

In der laufenden Experimentierphase findet eine Zusammenarbeit der zkT auf überregionaler Ebene nur auf freiwilliger Basis statt. Versuche zur Vereinheitlichung von Ergebnisindikatoren für die 69 zkT, um Leistungsvergleiche zwischen ihnen und zwischen den Modellen zu ermöglichen, wurden seitens des Landkreistages in Kooperation mit der Bertelsmann-Stiftung gefördert und moderiert (vgl. Abschnitt A 4).

Die zkT haben die Möglichkeit, sich an den Zielen des Zielvereinbarungsprozesses der BA zu orientieren und sie auf lokale Bedarfe angepasst zu operationalisieren. Inwieweit den zkT zur Nachhaltung der Zielerreichung Instrumente des Prozesscontrollings zur Verfügung stehen, hängt von der jeweils eingesetzten Software ab. Für die Zielsteuerung von zkT mussten die von den Kommunen beauftragten IT-Firmen zunächst neue Systembausteine entwickeln. Die IT-Logik konnte hier gemeinsam mit den Auftraggebern, den einzelnen Kommunen, gestaltet und an die lokalen Controllingbedarfe der Kommunen angepasst werden.

Die fehlende Einbindung der zkT in den gesetzlichen Zielvereinbarungsprozess erzeugt einen deutlich höheren Handlungsspielraum für sie. Zugleich liegt hierin ein Defizit in den Governancestrukturen, weil das Gesetz in den Experimentierregionen völlig anders umgesetzt werden könnte.

Anstelle von Zielsteuerung und Prozesscontrolling spielt in den Beziehungen zwischen dem Bund und diesen Kommunen eine andere Verfahrensdimension eine wichtige Rolle: das Finanzcontrolling im Zuge der Abrechnung der Bundesmittel durch die zkT.

Das BMAS hat standardisierte Verwaltungsvereinbarungen mit den zkT abgeschlossen, die bei Einhaltung definierter Mindeststandards zum Verfahren[49] den Kommunen eine Beteiligung am HKR-Verfahren des Bundes eröffnen. Damit wird ihnen ermöglicht, die für die Umsetzung des SGB II benötigten Mittel direkt und in angemessenem Umfang im Voraus aus dem Bundeshaushalt abzubuchen. Dieses Verfahren erspart den Kommunen wie dem Bund erheblichen Aufwand, weil so die Möglichkeit besteht, die Abrechnungen der Kommunen im Rahmen einer sog. Systemprüfung im Paket zu kontrollieren. Würden die Kommunen die vorgegebenen Standards nicht erfüllen und würde ihnen damit die Teilnahme am HKR-Verfahren verwehrt, müsste die Kommune jede einzelne Ausgabe belegen, beim BMAS nachweisen und bekäme dann erst im Nachgang die anerkannten Kosten rückerstattet.

In den ersten beiden Jahren hatte das BMAS nur wenige Ressourcen für das Finanzcontrolling der zkT. Der Bundesrechungshof hat mit seinem Bericht an den Haushaltsausschuss

[49] Mit dieser Vereinbarung verpflichten sich die zkT, die Ordnungsmäßigkeit der Berechnung und Zahlung sowie den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der vom Bund zu tragenden Aufwendungen sicherzustellen sowie dem (damaligen) BMWA auf Anforderung zeitnah Auskünfte zu erteilen und Unterlagen vorzulegen sowie örtliche Prüfungen zu ermöglichen, die eine Beurteilung zulassen, ob Aufwendungen nach Grund und Höhe vom Bund zu tragen sind.

des Bundestages vom Mai 2006 gefordert, dass das BMAS seine Kontrolle des Einsatzes von Bundesmitteln verstärken soll. Daraufhin hat das BMAS eine sog. „Prüfgruppe SGB II" gebildet, wobei für diesen Zweck vom Haushaltsausschuss neue Mitarbeiterstellen bewilligt wurden (die Prüfgruppe besteht derzeit aus zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern). Im Dezember 2006 hat das BMAS den zkT sein neues Prüfkonzept und seine Vorstellungen zu Mindeststandards für das Verwaltungs- und Kontrollsystem vorgestellt und seit Jahresbeginn 2007 nimmt die Prüfgruppe Prüfungen vor Ort vor. Das Prüfungskonzept sieht die folgenden Prüfungsschwerpunkte vor:

- Standardisierte Prüfungen: Sie werden für alle zkT nach Checklisten durchgeführt. Dabei werden Schlussrechnungen auf Richtigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft. In der Regel sind keine Vor-Ort-Prüfungen vorgesehen.
- Schwerpunktprüfungen: Zu bestimmten Themen (z.B. EDV-Systeme, bedarfsgerechte Mittelverwendungen, Eingliederungsleistungen, Beschäftigungspakte) werden bei sechs bis acht zkT Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt.
- Einzelfallbezogene Sonderprüfungen: Vor Ort wird in begründeten Verdachtsfällen untersucht, ob Mittel des Bundes sparsam und wirtschaftlich verwendet werden.

Das neue Prüfungskonzept reagiert auf die grundsätzliche Kritik des Bundesrechnungshofs und geht über das bisherige Verfahren der Systemprüfung hinaus. Gegen die neue Prüfstrategie regt sich der Widerstand der Bundesländer Niedersachsen, Hessen und Nordrhein-Westfallen (vgl. BT-Drs. 16 (11) 598). Aus Sicht dieser Länder stehen dem BMAS keine weitreichenden Prüfungsbefugnisse zu und können aus der Verwaltungsvereinbarung auch nicht abgeleitet werden.

Nimmt man die Kritik des Landkreistages Schleswig-Holstein, das vom Bund angekündigte Prüfsystem sei „darauf ausgelegt, Einfluss auf die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung und der Organisation [der zkT] zu erlangen"[50], als Hinweis, so ist dieses Instrument des Finanzcontrollings des Bundes im Laufe der weiteren Evaluation im Hinblick auf seine Steuerungswirkungen zu beobachten.

2.4.4 SGB II-Kennzahlen für überregionale Vergleiche

Nach § 53 in Verbindung mit § 51b SGB II ist die Bundesagentur für Arbeit für die gesamte SGB II-Statistik zuständig. Schon vor Inkrafttreten des Gesetzes trat deshalb eine Arbeitsgruppe unter Federführung der BA-Statistik zusammen, um diese Aufgabe umzusetzen und dabei technische Probleme an der Datenschnittstelle zwischen BA und zkT zu lösen.

Die Daten für die ARGEn und die gAw stammen aus den IT-Verfahren der BA, die für die zugelassenen kommunalen Träger werden aus dem XSozial-Datenübermittlungsverfahren entnommen und – sofern keine plausiblen Daten geliefert wurden – von der BA nach einem definierten Verfahren geschätzt (vgl. Korn 2006a und b).

[50] Schleswig-Holsteinischer Landkreistag, Landkreis Info 0070/2007 vom 23. Januar 2007: 3.

Aus diesen Daten wurden von der BA in Abstimmung mit dem BMAS die sog. Kennzahlen für interregionale Vergleiche im SGB II entwickelt. Sie umfassen grundlegende wirtschaftliche und soziale Rahmendaten, die Struktur der Hilfebedürftigkeit, passive SGB II-Leistungen, die Einkommenssituation von Hilfebedürftigen sowie Daten zu Aktivierung, Integration und Kosten für aktive Leistungen. Die Datenplattform startete im Januar 2007 mit ausgewählten Kennzahlen für den Berichtsmonat September 2006.

Obwohl die kommunalen Spitzenverbände am Prozess der Auswahl und der Umsetzung der Kennzahlen beteiligt waren, kritisieren die zkT, dass die Kennzahlen zu stark an die Kennzahlen und das IT-Verfahren der BA angelehnt seien.

Um die Definition von Kennzahlen, die neben der arbeitsmarktpolitischen auch die fürsorgepolitische Logik des SGB II abbilden, hatte es in den vergangenen Jahren immer wieder fachliche Debatten gegeben. Beim nun etablierten Kennzahlenvergleich werden die Steuerungsziele der BA für die ARGEn und gAw implizit auf die zkT übertragen, indem die dort genutzten Kennzahlen für den Leistungsvergleich aller Grundsicherungseinheiten eingesetzt werden. Dabei fehlt es nach Meinung der zkT an inhaltlicher wie technischer Transparenz bei der Operationalisierung der Kennzahlen und an Plausibilität der zugrunde liegenden X-Sozial-Daten (vgl. Brennecke 2006).

2.4.5 Zusammenfassung

Zielsteuerung und Controlling unterscheiden sich in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung. Für die ARGEn und gAw gibt es einen vom Gesetzgeber vorgesehenen Zielsteuerungsansatz (§ 48 SGB II), der sich allerdings Anfang 2007 noch im Aufbau befand. Dem Konzept nach werden fachliche Anweisungen der Aufsichtsbehörde zugunsten von Zielvereinbarungen und Leistungskontrolle abgebaut; die Prozessgestaltung und der Einsatz der verfügbaren Mittel sollen weitgehend der Umsetzungsbehörde – dem jeweiligen SGB II-Träger vor Ort – überlassen werden. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit das unter Federführung der BA entwickelte Zielsteuerungssystem für ein kombiniertes Arbeitsmarkt- und Fürsorgesystem tauglich ist und ob die Indikatoren die SGB II-Ziele hinreichend abbilden. Die Funktionsfähigkeit des Zielsteuerungs- und Controllingverfahrens der BA kann nicht vor Ende 2007 bewertet werden.

Nachdem das Jahr 2005 als Übungsjahr betrachtet wurde und im Jahre 2006 noch kein formeller Kontrakt zwischen BMAS und BA zustande kam und lokale Zielvereinbarungen – wenn überhaupt – erst Mitte 2006 abgeschlossen wurden, lief der Zielvereinbarungsprozess für 2007 relativ planmäßig ab: 98% der ARGEn beteiligten sich. Die bundesweite Zielvereinbarung wurde am 7.2.2007 verabschiedet. Die größte Diskrepanz zwischen den bottom-up vorgeschlagenen und den top-down definierten Werten gab es beim Indikator „Reduzierung der passiven Leistungen." Der lokale Zielvereinbarungsprozess zog sich bis in den April des Jahres hinein. Mitte April hatten trotz der teilweise erheblichen Unterschiede zwischen den lokal angebotenen und den top-down definierten Zielwerten nach Angaben der BA-Zentrale 84,5 % der ARGEn eine Zielvereinbarung geschlossen. Bei 5,7 % der ARGEn war der Pro-

zess zu diesem Zeitpunkt gescheitert, Nachverhandlungen hatten zu keiner Einigung geführt. In 9,9 % der ARGEn war der Verhandlungsprozess zu diesem Zeitpunkt noch nicht beendet.

Das Zielsteuerungs- und Controllingsystem für die ARGEn gilt ähnlich bei getrennter Aufgabenwahrnehmung. Allerdings schließt hier die Agenturleitung analog zum SGB III die Zielvereinbarung direkt mit der Regionaldirektion ab, da die Leistungen in der Trägerschaft der BA, auf die sich § 48 SGB II bezieht, in der alleinigen Verantwortung der Agentur erbracht werden. In diesen Standorten ist der Träger der Bundesleistungen als Bereich der Agentur organisiert und genießt damit, im Vergleich zu den ARGEn, weniger Handlungsspielraum gegenüber der Agenturleitung. Anders als in den ARGEn, in denen die Kommune als Vetoplayer in der Trägerversammlung sowohl den Geschäftsführern als auch den Agenturchefs größere Spielräume gegenüber überregionalen Vorgaben verschafft, ist der Zielsteuerungsprozess in den gAw letztlich ein top-down-Prozess.

Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger (zkT) obliegt den zuständigen Landesbehörden (§ 47 SGB II). Folglich unterliegen die zkT nicht dem Zielvereinbarungsprozess und Controllingsystem der BA. Deshalb können sie selbst darüber entscheiden, ob sie über Ziele steuern und wenn ja, welche Zielindikatoren sie für welche Ziele definieren. Dies schafft zwar einen breiteren Handlungsspielraum für sie im Vergleich zu den ARGEn. Zugleich liegt hierin ein Defizit in den Governancestrukturen, weil das Gesetz in den Experimentierregionen völlig anders umgesetzt werden könnte.

Anstelle von Zielsteuerung und Prozesscontrolling spielt in den Beziehungen zwischen dem Bund und den zugelassenen kommunalen Trägern eine andere Verfahrensdimension eine wichtige Rolle: das Finanzcontrolling im Zuge der Abrechnung der Bundesmittel durch die zkT.

3 Die Rolle der Länder

In diesem Abschnitt wird untersucht, inwieweit die Bundesländer in den letzten zwei Jahren versuchten, steuernd Einfluss auf die Umsetzung des SGB II in den einzelnen Grundsicherungseinheiten zu nehmen und welche Regelungsstrukturen sie dazu schaffen. Die Ergebnisse basieren u. a. auf vertiefenden Gesprächen in sieben Bundesländern und dazugehörenden Regionaldirektionen sowie auf den Wahrnehmungen der lokalen wie anderer überregionaler Akteure zur Rolle der Länder (vgl. Anhang A). Angesichts der Vielzahl der Aspekte und der selektiven Sicht auf einzelne Bundesländer konzentrieren wir uns auf besonders relevante Aspekte mit direkter oder indirekter Steuerungswirkung: auf Landesrecht und die Wahrnehmung der Aufsicht über die SGB II-Einheiten durch die Länder, auf Landes- und ESF-Programme sowie auf Formen der indirekten Steuerung durch Informationsaustausch und Koordination.

Die Rolle der Länder als „Laboratorien" (Blancke/ Schmid 2000) der Arbeitsmarktpolitik[51] ist von der Einführung des SGB II in einem über das unmittelbare Gesetz reichenden Ausmaß berührt (vgl. RWI/Söstra/Ronning 2005a und 2005b, Malik 2007). Dem wird hier aber nicht weiter nachgegangen.

Zentrale Fragen bei der Betrachtung der Rolle der Bundesländer im Politikfeld ist, wie sich die von ihnen geschaffenen Governancestrukturen im regionalen wie im Modellvergleich unterscheiden und ob sich diese Unterschiede aus unterschiedlichen Positionen zu den Modellen der Aufgabenwahrnehmung erklären lassen.

3.1 Regulative Steuerung durch die Bundesländer

Das zentrale rechtliche Instrument zur Konkretisierung des SGB II in den Bundesländern sind die Landesausführungsgesetze zum SGB II. Sie enthalten u. a. Regelungen zur kommunalen Trägerschaft, zur Aufsicht, zu möglichen Rechtsformen der ARGEn und zkT, zu Fragen des Finanztransfers zwischen Bund, Ländern und Kommunen (vgl. Abschnitt A 2.1) und zur Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden.

3.1.1 Aufsichtsrechte

Im Hinblick auf die Aufsicht über die SGB II-Einheiten kommt den Ländern eine bedeutende Rolle zu, die sich zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung unterscheidet.

Im ARGE-Modell mischen sich die Aufsichtsrechte des Bundes und der Länder (vgl. Abschnitt A 1): die zuständigen obersten Landesbehörden führen die Aufsicht über die ARGEn als Organisation im Benehmen mit dem BMAS, während das BMAS die Fach- und Rechtsaufsicht über die BA führt, soweit diese Leistungen nach dem SGB II erbringt. Die Aufsicht über die zkT obliegt den zuständigen obersten Landesbehörden. In allen drei Model-

[51] Zur Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer vor 2005 vgl. exemplarisch Blancke/ Schmid (2001) und Schult et al. (2003).

len der Aufgabenwahrnehmung liegen Aufsichtspflichten bei der Kommunalaufsicht der Bundesländer für jene Leistungen, die die Kommunen nach dem SGB II erbringen.

Die Länder haben in den Landesausführungsgesetzen, soweit sie solche erlassen haben[52], mit Ausnahme Bayerns die kommunalen Aufgaben nach dem SGB II als Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung bzw. des eigenen Wirkungskreises definiert und leiten daraus die Rechtsaufsicht des Landes her. Bayern interpretiert diese Aufgaben, ebenso wie die gesamte Aufgabe der SGB II-Umsetzung durch die zkT als Angelegenheit des übertragenen Wirkungskreises und folgert daraus die Fachaufsicht des Sozialministeriums über die kommunalen Träger.

Die Aufsicht über die ARGEn wird von allen Ländern als Rechtsaufsicht definiert. Die meisten Länder bestimmen – je nach Verortung der Aufgabe Arbeitsmarktpolitik – die Wirtschafts- oder Sozialministerien als zuständige Aufsichtsbehörden, lediglich Mecklenburg-Vorpommern hat das Innenministerium für zuständig erklärt.

Die Ausführungsgesetze in NRW, Niedersachsen und Thüringen enthalten einen Passus, dass sich die fachlich zuständigen Ministerien jederzeit über die Durchführung unterrichten können. Thüringen verpflichtet seine oberste Aufsichtsbehörde, die kommunalen Träger und die zkT beratend bei der Durchführung ihrer Aufgaben und der Optimierung der Dienstleistungen zu unterstützen. Hessen geht noch einen Schritt weiter und verpflichtet das zuständige Ministerium darüber hinaus zur beratenden Unterstützung bei der Überprüfung der Leistungen und der Qualitätssicherung.

Der Kommunalaufsicht und teilweise explizit dem Landesrechnungshof oder der Rechnungsprüfung der kommunalen Träger werden Prüfrechte für die kommunalen Leistungen zugewiesen.

Insgesamt sind die Aufsichtsrechte der Länder mit Ausnahme Bayerns so formuliert, dass sowohl hierarchische Eingriffe als auch Verhandlungen „im Schatten der Hierarchie“ ermöglicht werden. Solange die Länder nicht oder nur selten von ihren Aufsichtsrechten Gebrauch machen, beschränken diese jedoch den Handlungsspielraum der SGB II-Träger kaum – und das relativ unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung.

Aus den Gesprächen mit überregionalen Experten und Expertinnen aus sieben und lokalen Experten und Expertinnen aus elf Bundesländern ließen sich für einen Teil der Länder Aufsichtsaktivitäten erkennen.

- Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt setzten selten bis gar nicht Mittel der Rechtsaufsicht ein, sondern suchten den Informationsaustausch mit den Grundsicherungsträgern im Vorfeld eventueller Umsetzungsprobleme.

[52] Die Stadtstaaten und Sachsen haben keine Ausführungsgesetze erlassen, Sachsen-Anhalt hat sein Gesetz als Artikel 3 eines Haushaltsbegleitgesetzes formuliert.

- Berlin und Hamburg agierten eher als Kommune denn als Land in Bezug auf die Umsetzung des SGB II und hatten schon deshalb Probleme, aufsichtsrechtlich aktiv zu werden, weil Aufsichtssubjekt und Aufsichtsobjekt kaum zu trennen sind.
- Hessen und Niedersachsen agierten durchaus im Rahmen der Rechtsaufsicht. So wurden Richtlinien zur Umsetzung des SGB II erlassen oder in aufsichtlichen Gesprächen spezielle Fachthemen erörtert.
- Mecklenburg-Vorpommern trat den von uns untersuchten Grundsicherungsträgern gegenüber weder aufsichtlich deutlich in Erscheinung noch wurde der Erfahrungsaustausch zwischen Land und Grundsicherungsträgern gesucht.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass sich die Länder in der Nutzung der Rechtsaufsicht durchaus unterscheiden, wobei das Instrument auch politisch genutzt wird, wenn Landesregierung und BMAS eine unterschiedliche fachliche Position vertreten. Die Aufsicht über die zkT scheinen die Länder unmittelbarer auszuüben als jene über die ARGEn, was auch den unterschiedlichen Aufsichtsverpflichtungen in beiden Modellen entspricht.

Themen, bei denen die Länder zu aufsichtlichen Mitteln griffen, waren die Datenqualität, die Umsetzung der Grundsicherung für Jugendliche, der Einsatz von Lohnkostenzuschüssen, Vermittlungsgutscheinen oder sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II, der Umgang mit Beihilfen oder mit den Kosten der Unterkunft, aber auch Verfahrensfragen zur Abwicklung der Mischfinanzierung zwischen Bund und Kommunen (vgl. Abschnitt A 2.1.2 und A 2.1.3). In Reaktion auf Petitionen und sonstige Beschwerden wurden diverse Themen des Leistungsrechts und der Aktivierung behandelt, teilweise auch auf Probleme aufsichtlich reagiert.

Viele Länder versuchen eher indirekt die SGB II-Einheiten zu steuern, indem der unmittelbare Informationsaustausch, die Beratung und die Diskussion über spezielle fachliche Aspekte gesucht werden (vgl. Abschnitt A 3.3).

Neben der Aufsicht über die SGB II-Einheiten als Ganzes obliegt den Ländern die Aufsicht über die kommunalen Leistungen nach dem SGB II, für die mit Ausnahme Bayerns nach den Landesausführungsgesetzen ebenfalls Rechtsaufsicht besteht. Auch hier wurde aber eher koordinierend und informierend als aufsichtlich Einfluss genommen. So wurden aus Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen über Aktivitäten zur Bewertung der Angemessenheit der KdU berichtet.

Speziell jene Kommunen, die in einer Haushaltsnotlage sind, 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 Jugend(berufs)hilfe, aber auch in Bereichen, die unmittelbar die Aufgaben nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4 berühren, kritisch in Frage 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.

„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.

3.1.2 Rechtsformen der Aufgabenwahrnehmung

Der § 44 b Abs. 1 Satz 1 SGB II enthält die Regelung, dass ARGEn durch einen privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Vertrag errichtet werden sollten. Nach § 6 a 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 werden, unterscheidet sich der Handlungsspielraum in Bezug auf Personal- und Budgethoheit (vgl. Abschnitt A 2.3), unterscheiden sich aber auch die Rechte der Kontrollgremien. Die Landesgesetzgebung entscheidet wesentlich darüber, in welchen Rechtsformen die ARGEn und besonderen Einrichtungen der zkT gründbar sind, 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. In den Stadtstaaten regeln die ARGE-Verträge diese Frage.

In Hessen können diese demnach als öffentlich-rechtlicher Vertrag, GmbH oder GbR organisiert sein, in Mecklenburg-Vorpommern über einen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag und in Nordrhein-Westfalen über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag oder als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) mit eigenen Dienstherreneigenschaften. Niedersachsen und Hessen ermöglichen seit Anfang 2007 ebenfalls diese Rechtsform.

Als nach dem SGB II zu schaffende besondere Einrichtungen der zkT können in Hessen und Thüringen privatrechtliche Organisationen durch Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlichen Vertrag von der optierenden Kommune mit der Umsetzung des SGB II beliehen werden. Thüringen stellt darüber hinaus Bedingungen an die Organisationskapazität dieser Einrichtungen, zur Eignung der Geschäftsführung und zum Datenschutz und stellt klar, dass die Aufgaben in Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen sind.

Für die Umsetzungspraxis spielt die Rechtsform der SGB II-Einheit auch außerhalb personalrechtlicher Fragen eine Rolle. So können privatrechtlich organisierte Einheiten wegen der

im Vergleich zu öffentlich-rechtlichen Einheiten geringeren öffentlichen Kontrolle von den internen Führungsgremien grundlegende Entscheidungen schneller und politisch reibungsloser herbeiführen. Zudem können privatrechtliche Einheiten unabhängiger in Bezug auf die Budgethoheit agieren, weil sie innerhalb eines einmal definierten Wirtschaftsplans relativ selbständig entscheiden können.

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 (AöR) organisiert. Es lassen sich aber 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.

Nach den Daten der gleichen Erhebung hatten 20 zkT Teile des Leistungsprozesses an mehrheitlich kommunale Beschäftigungs-, Service-, Qualifizierungs- oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften ausgelagert (vgl. Abschnitt B.2.2.4). 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 hatte ein Drittel 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 und auch hier (kommunale) Anstalten öffentlichen Rechts. 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.

Die GmbH unterschied sich zwischen ARGEn und zkT hinsichtlich ihrer steuerlichen Stellung. Während die ARGEn in Form einer GmbH von der Umsatzsteuer befreit waren, mussten die in GmbH-Form konstruierten besonderen Einheiten der Optionskommunen die Einnahmen aus Bundesmitteln für das SGB II versteuern.

„Die ARGEn wurden damals von der Steuerpflicht befreit, die Optierer hingegen nicht. Die Mehrwertsteuer bezieht sich hauptsächlich auf das Personal. Wenn wir das Geld vom Bund in die GmbH rüber geben, muss das die GmbH versteuern. Das sind bei uns insgesamt bis zu 800.000 Euro. (…) So müssen wir jetzt nach einer neuen Rechtsform für unsere GmbH suchen. Man könnte auch ein Amt draus machen, dann wäre das Thema Steuern nicht da, aber die Stadtverwaltung ist zu unflexibel. (…) Am liebsten hätte ich alles in einer GmbH. Geht aber nicht, da sie keine Verwaltungsakte erlassen kann.“ (Mitarbeiter/in zkT)

3.1.3 Heranziehung der Gemeinden

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.

Aus der IAW-SGB II-Organisationserhebung (Welle 2006) ist bekannt, dass 21 der 69 zkT Aufgaben an die kreisangehörigen Gemeinden delegiert hatten.[53] 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.

In beiden Varianten der Heranziehung geht die Umsetzung des SGB II durch die kreisangehörigen Gemeinden aber mit zusätzlichen Steuerungsproblemen einher (vgl. Abschnitt B 1).

3.2 Anreizsteuerung

Die finanziellen Mittel nach dem SGB II verteilt der Bund (vgl. Abschnitt A 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, dem Volumen verfügbarer Fördermittel und der Kapazität der lokalen Einheiten, diese Mittel zu akquirieren, wird der Handlungsspielraum der kommunalen Grundsicherungsträger im Bereich der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB II beeinflusst.

3.2.1 Landesarbeitsmarktförderung

Einzig Mecklenburg-Vorpommern verpflichtet sich in seinem Ausführungsgesetz zum SGB II zur Förderung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gegen soziale Ausgrenzung mit Hilfe des ESF. Dennoch setzen alle Bundesländer – 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 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. Deshalb konzentrieren wir uns auf eine vergleichende Betrachtung der

[53] Für die ARGEn wurde eine ähnliche Frage nicht gestellt. In unseren Falleinheiten sind uns aber auch dort Delegationsgemeinden begegnet.

- Zielgruppen,
- Programmschwerpunkte und
- Steuerungsmodi

der Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Die im Zusammenhang mit dem SGB II zur Verfügung stehenden Mittel aus Arbeitsmarktprogrammen der Länder ließen sich im Rahmen der bisherigen Untersuchungen nicht deutlich herausarbeiten. An Beispielen aus den Falleinheiten soll aber am Ende dieses Abschnitts ein Eindruck vom möglichen Spektrum zusätzlich verfügbarer Finanzierungsmittel für die Grundsicherungsträger vermittelt werden.

Insgesamt haben die Länder nach eigenen Angaben rund 130 Arbeitsmarktprogramme aufgelegt, die zumindest teilweise für ALG-II-Empfänger einsetzbar sind (vgl. Tab. A 3-1).[54] Alle Länder haben Programme zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung von Jugendlichen. Ältere Arbeitslose werden in insgesamt zwölf Ländern besonders gefördert. An Langzeitarbeitslose richten sich Programme in elf Bundesländern. In fünf Ländern wird der Unterstützung von Behinderten besondere Bedeutung beigemessen. Sieben Länder fördern Frauen besonders, in drei Ländern richten sich Förderprogramme an Alleinerziehende.

[54] Die BA hatte die Länder Anfang 2006 gebeten, Auskunft über ihre Förderprogramme zum SGB II zu geben. Damit wollte man „Transparenz über die vielfältigen Initiativen der Länder, die die Umsetzung des SGB II auf Landesebene flankieren, (…) schaffen. Die Angaben in Tabelle A 3-1 beziehen sich auf den daraus entstandenen Bericht (vgl. Bundesagentur für Arbeit, Zentralbereich SGB II (2006), Stand Mai 2006).

Tabelle A 3-1: SGB II-flankierende Arbeitsmarktprogramme der Länder und wichtigste Zielgruppen 2006

SGB-II-flankierende Arbeitsmarktprogramme der Länder und wichtigste Zielgruppen 2006

	Anzahl flankierender Programme	Exklusiv für SGB II	Besondere Zielgruppen
Baden-Württemberg	1	1	LZA, Ältere
Bayern	1	1	ALG-II-Empfänger
Berlin	11	3	ALG-II-Empfänger, U25, Ältere
Brandenburg	8	3	LZA, U25, Ältere
Bremen	8	1	U25, Ältere, Frauen
Hamburg	5	4	ALG-II-Empfänger
Hessen	6	1	U25
Mecklenburg-Vorpommern	7	1	LZA, U25, Ältere
Niedersachsen	13	1	ALG-II-Empfänger, U25
Nordrhein-Westfalen	16	5	LZA, U25, Ältere, Berufsrück-kehrerinnen,
Rheinland-Pfalz	7	0	U25, Ältere
Saarland	3	2	ALG-II-Empfänger, U25
Sachsen	2	2	LZA
Sachsen-Anhalt	15	3	ALG-II-Empfänger, U25, Ältere
Schleswig-Holstein	9	4	LZA, U25
Thüringen	19	0	LZA, U25, Ältere

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Zentralbereich SGB II (2006), Stand Mai 2006

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

Die inhaltliche Ausrichtung der Landesarbeitsmarktpolitik unterscheidet sich ebenfalls. So förderten im Jahr 2006 zehn Länder besonders die Berufsausbildung in Unternehmen und Ausbildungsverbünden (Brandenburg, Niedersachsen, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein, Thüringen). Kombilohn-Programme für ALG-II-Empfänger wurden in Baden-Württemberg (KOLIPRI), Hamburg (Hamburger Kombilohn), Niedersachsen (Niedersachsen-Kombi), Nordrhein-Westfalen (Kombilohn-NRW), Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen aufgelegt. Baden-Württemberg hat 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 ALG-II-Empfänger fanden sich in Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. In fünf Ländern existierten im Jahr 2006 spezielle Programme zur Kinderbetreuung (Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Thüringen).

Neben den SGB II-flankierenden Programmen bieten viele Länder weitere Möglichkeiten zur Förderung von arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Programmen. So hatte beispielsweise Nordrhein-Westfalen im Jahre 2006 insgesamt 39 Programme aufgestellt (vgl. http://www.gib.nrw.de/de/foerderprogramme). Hessen hatte neben insgesamt 18 Programmen des Sozialministeriums weitere neun durch vier andere Ministerien aufgestellt (vgl. Keil 2006).

Neben den Arbeitsmarktprogrammen der Länder existieren gerade im Bereich der Berufsschulsozialarbeit und der allgemeinen Jugendarbeit weitere Programme, die zur Flankierung des SGB II genutzt werden können. Auch hier ist die Vielfalt nahezu unüberschaubar. Exemplarisch seien an dieser Stelle Programme zur Berufsschulsozialarbeit angeführt, die im Jahr 2006 von den Ländern Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Thüringen gefördert wurden (vgl. Lassmann 2006).

Je nach Steuerungsmodus verfügen die Länder über direkte Entscheidungskapazität über die Mittelverteilung oder haben diese an regionale Gremien verlagert, in denen die kommunalen Träger die Entscheidungen prägen 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.

Die meisten Landesprogramme wurden über Richtlinien und Zuwendungen gesteuert. In einigen Fällen kamen Ideenwettbewerbe hinzu. Regionalbudgets fanden sich im Jahr 2006 in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern.[55] In Brandenburg wurden sie in einigen Modellregionen ausprobiert, um 2007 flächendeckend eingesetzt zu werden. Sachsen-Anhalt hatte im Rahmen seines Kommunalen Rahmenprogramms bis Mitte 2007 ebenfalls Mittel an die Regionen verteilt, mit der neuen Förderperiode diese Steuerungsstrategie aber zugunsten von Richtlinienförderung wieder abgeschafft. Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2006 einen Teil der Mittel aus den Regionalbudgets herausgenommen, um sie in Ausbildungsförderungsprogramme zu investieren. Rheinland-Pfalz hat für die ergänzende Förderung von Zusatzjobs ein Regionalbudget aufgelegt, das die Mittel direkt den Grundsicherungsträgern 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 zumindest theoretisch schneller und gezielter auf Finanzierungslücken in den Sozialgesetzbüchern reagieren. Zudem lässt sich besser erfassen, welchen Handlungsspielraum die einzelne ARGE über zusätzliche Landesmittel gewinnt.

Aus einem anderen Bundesland gibt es Hinweise darauf, dass spezielle Budgets für die zkT eingerichtet wurden.

„Im letzten Sommer, bei der Haushaltssperre des Bundes, waren wir zu Gesprächen im Arbeitsministerium. Dort wurde uns eine Kompensation der Ausfälle durch den Haushaltsstopp aus Berlin versprochen. Die Optionskommunen wurden von der Ministerin bei der Akquirierung von ESF-Mitteln besonders gefördert: sie wollte nicht, dass die Optionskommunen im Modellvergleich schlechter dastehen, nur weil Geld aus Berlin fehlt. Das war für uns große Hilfe.“ (Mitarbeiter/in zkT)

Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen versuchten, den Einsatz des jeweiligen Kombilohn-Programms in den Grundsicherungsträgern zu steuern. Während Niedersachsen dabei eher auf das Überzeugungsgespräch setzte, wurde in Nordrhein-Westfalen auch damit gedroht, Grundsicherungsträgern, die dieses Programm nicht nutzen wollten, andere ESF-Mittel zu verweigern.

„Der Minister lädt aber auch mal ein und sagt, er erwartet von uns, dass wir uns an einem Programm beteiligen. Dann fragt einer mal, mit welchem Recht, dann hat man gleich eine heftige Debatte. Oder es funktioniert über Anschreiben. In der aktuellen Debatte um die Landesarbeitsmarktpolitik heißt es dann: Wenn ihr euch an diesen Projekten nicht beteiligt, dann stoppe ich alle ESF-Bewilligungen. Da gibt es vielfältige Dinge, und wer da etwas Böses denkt, ist selber schuld.“ (Mitarbeiter/in Grundsicherungsträger)

Zudem hat Nordrhein-Westfalen im Jahr 2006 seine Förderpolitik in Richtung Ausbildungsförderung verändert, was auch einen Einfluss auf den Mitteleinsatz der Grundsicherungsträger hatte.

[55] In Baden-Württemberg 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 die sog. Regionalbeiräte über die Fördermittel im Rahmen des Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramms des Landes (ASP M-V).

„Die Landesregierung hat auch einige Landesprogramme, für die wir schon ESF-Mittel akquiriert hatten, wieder eingesammelt, weil die Finanzierung ihres neuen Ausbildungsprogramms noch nicht in trockenen Tüchern ist. Da hat die Landesregierung auf die Ausführung schon einen Einfluss, insbesondere wenn komplementäre Mittel aus dem eigenen Budget übrig bleiben, weil Programme abgesetzt werden." (Mitarbeiter/in Agentur)

In Sachsen-Anhalt wurden zwischen Land und Regionaldirektion sowie zwischen der Regionaldirektion und den zugelassenen kommunalen Trägern zwei Rahmenvereinbarungen zur Umsetzung des SGB II unterzeichnet, die den Handlungsspielraum vor allem in Bezug auf den Einsatz der Landesförderung definieren. Damit wurden die Einsatzmöglichkeiten der Landesarbeitsmarktprogramme für alle Grundsicherungsträger transparent vereinbart.

Nach den Ergebnissen der IAW-SGB II-Organisationserhebung (Welle 2007) nutzten die zugelassenen kommunalen Träger Landesarbeitsmarktprogramme deutlich stärker als die ARGEn. Die Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung hatten nach eigenen Angaben diese Fördermöglichkeiten am wenigsten genutzt.

Tabelle A 3-2: Nutzung von Landesarbeitsmarktprogrammen (inkl. ESF) im zweiten Halbjahr 2006

Nutzung von Landesarbeitsmarktprogrammen (inkl. ESF) im zweiten Halbjahr 2006

	Argen	zkT	gAW	Total
Überhaupt nicht	5,6%	4,4%	5,6%	5,4%
In geringen Maße	31,5%	17,4%	33,3%	29,3%
In durchschnittlichem Maße	29,1%	34,8%	50,0%	30,9%
In hohem Maße	22,0%	23,2%	11,1%	21,7%
In sehr hohem Maße	11,9%	20,3%	0,0%	12,7%
Anzahl der Nennungen	337	69	18	424

Datenbasis: IAW-SGB II-Organisationserhebung (Welle 2007)

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

In den Gesprächen mit den lokalen Akteuren wurde dagegen betont, dass es unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung entscheidend darauf ankomme, in den SGB II-Einheiten oder bei ihren Trägern Strukturen zu schaffen, die in der Lage sind, solche zusätz-

lichen Fördermöglichkeiten zu erschließen und strategisch an die SGB II-Mittel anzubinden. Die Grundsicherungseinheiten gehen dabei unterschiedliche Wege.

„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)

„Für den Ideenwettbewerb 50 plus haben wir einen Dritten beauftragt, uns das Konzept zu entwerfen. Die Idee war da, aber wir hatten zu wenig Zeit, um das auszuarbeiten. Da haben wir eine Ausschreibung über den Landkreis gemacht. (…) Ich weiß nicht so genau, was es gekostet hat, das machen zu lassen. Da kam noch ne Voruntersuchung dazu. Ich glaube zweimal neunzehntausend. Und damit haben wir für die zwei Jahre zusätzlich mehr als 4 Mio. Euro für die Eingliederung zur Verfügung." (Mitarbeiter/in zkT)

Die 19 von uns untersuchten SGB II-Einheiten haben zusätzliche Landesmittel in deutlich unterscheidbarem Umfang genutzt. Zwar lassen sich aus einer Abfrage zum Mitteleinsatz bei den untersuchten Falleinheiten (vgl. Anhang A 4.1.1) keine systematischen Vergleiche ziehen, aber es finden sich zumindest Hinweise auf das Spektrum zur Verfügung stehender Mittel. So hatten die Grundsicherungseinheiten angegeben, dass aus Landesprogrammen zusätzliche Mittel in der Höhe von 1,7 % bis 17 % des jeweiligen EGT genutzt werden konnten. Deutlich wurde aber, dass einer Abbildung dieser den Handlungsspielraum ausdehnenden Daten erhebliche Informationsbarrieren im Wege stehen, die sich aus intransparenten Zuständigkeiten ergeben.

In vielen Gesprächen wurde auf die Bedeutung dieser Mittel sowohl für den lokalen Handlungsspielraum – gerade für die Betreuung von Jugendlichen und älteren Langzeitarbeitslosen – als auch für die Bewertung der Performanz der einzelnen Einheiten verwiesen.

„Wir liegen bei Kosten je Integration sehr gut. Das liegt daran, dass wir Integration auch mit Geldern finanzieren, die in dieser Statistik nicht mit drin sind." (Mitarbeiter/in ARGE)

„Diese ganzen Drittmittel, die man sich irgendwo zusammensammelt, müssten (zur Vergleichbarkeit) natürlich benannt werden." (Sozialdezernent/in zkT)

Die Notwendigkeit, zusätzliche Mittel einwerben zu müssen, wurde angesichts der bisher guten EGT-Ausstattung von einigen Einheiten noch nicht gesehen. Allerdings verwiesen Gesprächspartner auch darauf, dass die Bedeutung dieser Landesmittel angesichts des sinkenden EGT steigen könnte.

„Da es im SGB II kein Geldproblem gibt und die ARGEn in den letzten zwei Jahren im Geld geschwommen sind, gibt es noch nicht die Notwendigkeit, neue Kofinanzierungsquellen aufzutun." (Mitarbeiter/in Agentur)

3.2.2 Weitergabe der Wohngeldentlastung der Länder

Die Länder haben ein gemeinsames Interesse daran, dass die Kommunen weitestmöglich von den Kosten der Unterkunft entlastet werden, um die kommunale Haushaltlage zu verbessern. In den Ausführungsgesetzen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt sind deshalb Regelungen zur Weitergabe der Wohngeldersparnis der Länder an die Kommunen definiert. Thüringen z. B. bestimmt ei-

ne feste Summe von 20 Mio. Euro, die aus dem Landeshaushalt auf die kommunalen Träger verteilt werden sollen.[56] Unterschiede können sich aus den Regelungen zur Mittelverteilung zwischen den Kommunen eines Landes ergeben. Insgesamt ist die Dimension dieser Mittel aber eher gering.

Allerdings sind die Einsparungen beim Wohngeld noch nicht die einzigen Mittel in den Landeshaushalten, die mit der Einführung des SGB II frei wurden.

„Die Länder haben sich verpflichtet, das Geld weiterzugeben, was sie bisher für die SGB II-Leute aufgewendet haben. Das sind Gelder, die wir in das Programm (…) eingespeist haben und die jetzt über das SGB II abgedeckt werden, so dass wir diese zurückziehen mussten. Das ist aber nur eine Umverteilung, da wir die Gelder über Budgets wieder an die kommunalen Träger verteilen." (Vertreter/in Landesministerium)

„Wir ziehen uns nicht aus der Arbeitsmarktförderung zurück. Wir geben die Einsparungen auf Länderebene, also die Entlastungen beim Wohngeld und aus dem Eingliederungstitel, an Kommunen weiter." (Vertreter/in Landesministerium)

Zudem sind in den ostdeutschen Bundesländern auch die Mittel aus den Sonderbedarfsergänzungszuweisungen bis 2009 zu verteilen.

Auch zu diesen finanziellen Mitteln konnten im bisherigen Rahmen der Governanceanalyse keine flächendeckenden Daten gewonnen werden. Da die Mittel aber zwischen den Regionen teilweise erheblich schwanken, dürften sie im Zuge der weiteren Reduzierung der Eingliederungsmittel (vgl. A 2.1) insgesamt an Bedeutung gewinnen.

Insgesamt haben die verschiedenen Programme und Mittelverteilungen aber durchaus problematische Nebenwirkungen: hohe Transaktionskosten für die Fördermittelakquisition, Anreize zur Fehlsteuerung und im Wettbewerb der Grundsicherungsträger unterschiedliche ökonomische Rahmenbedingungen, die kaum transparent abzubilden sind.

„Bei Ausrichtung auf den zweiten Arbeitsmarkt kann man die nationale Kofinanzierung stark über BA-Anteile darstellen. Das ist zwar eigentlich nicht gewollt, aber es spart Geld beim Land vor allem, auch bei den Kommunen. Das ist also bei den jährlichen Haushaltsrunden immer wieder großes Sparpotenzial. Und alle Programme, die auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet sind, sind davon abhängig, dass sie von den Unternehmen genutzt werden, dass die Unternehmen ihre Eigenanteile zahlen. Und wenn das nicht so klappt, dann lässt man das Geld ja nicht nach Brüssel zurückgehen, sondern verlagert es in Programme im zweiten Arbeitsmarkt, denn das ist leicht zu machen, da freuen sich alle Träger und Sie werden das Geld schnell los. Das ist die Crux der Mischfinanzierung, sie führt zu zweit- und drittbesten Lösungen." (Vertreter/in Landesministerium)

3.3 Indirekte Steuerung durch Information und Koordination

Neben Versuchen der direkten Einflussnahme auf die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der Rechtsaufsicht agieren alle Bundesländer mehr oder weniger indirekt im Politikfeld. Zumeist versuchen sie über diverse Arbeitsgremien das Handeln der Grundsicherungsträger zu koordinieren und dabei auch zu beobachten. Typischerweise treffen sich dabei zkT und ARGEn nicht in gemeinsamen Gremien. Einige Länder begleiten

[56] Das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum SGB II in der Fassung vom 15.12.2006 sieht allein für die letzten beiden Monate des Jahres 2006 ein Budget von 39,5 Mio. Euro aus eingesparten Landesmitteln zur Verteilung an die lokalen Grundsicherungsträger vor, die allerdings nicht zweckgebunden sind und demnach nicht für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingesetzt werden müssen.

die zkT besonders intensiv, einige Länder haben keine formellen Gremien für den Informationsaustausch zwischen den ARGEn eingerichtet.

Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt haben eigens Arbeitskreise für die zkT beim Land eingerichtet, während die meisten anderen Länder (außer den Stadtstaaten und Mecklenburg-Vorpommern) die Gremien der Optionskommunen beim jeweiligen Landkreistag für den Informationsaustausch nutzen.[57] Im Saarland existiert ein gemeinsames Abstimmungsgremium für alle fünf Grundsicherungsträger. Brandenburg und Niedersachsen haben Arbeitsgremien für ARGEn bei den zuständigen Landesbehörden eingerichtet, die meisten anderen Länder nutzen die Versammlungen der ARGE-Geschäftsführer bei den Regionaldirektionen für den Informationsaustausch mit den ARGEn. Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt veranstalten mehrmals jährlich gemeinsame Arbeitstreffen für alle Grundsicherungsträger des Landes. Die Urteile über die verschiedenen Arbeitsgremien unterscheiden sich deutlich. Die folgenden Aussagen aus den Experteninterviews sind nicht repräsentativ (vgl. Anhang A 4.3), mögen aber das Spektrum der Wahrnehmungen dieser Gremien illustrieren.

„Das Sozialministerium in Bayern lädt einmal im Jahr alle Träger ein, aber das Treffen bringt gar nichts."

„Das Land Baden-Württemberg ist hilfreicher, unterstützender und kreativer als die RD in Bezug auf inhaltlichen Austausch und Geld."

„Es gab ein oder zwei Einladungen des Ministeriums in NRW zusammen mit der RD an die ARGE-Geschäftsführer und an die entsprechenden Dezernenten. Das waren Informationsveranstaltungen, keine Abstimmungsgremien. Im Gegenteil. Was man vorzubringen hatte, stieß meisten nicht auf viel Verständnis."

„Bei den Optionskommunen gibt es das sechswöchige Treffen beim niedersächsischen Landkreistag, bei dem Austausch stattfindet hinsichtlich Aufsichts- und Steuerungsfragen. In diesen Arbeitskreisen können viele Dinge direkt angegangen werden. Etwas größere Veranstaltungen wurden (vom Ministerium) auch gemacht. Aber unsere Erfahrung ist, dass je größer die Treffen werden, umso weniger effektiv sind sie."

„Es gibt eine ganz eigene und unmittelbare Verknüpfung des Landes Rheinland-Pfalz mit den ARGEn. Und steuern tun sie natürlich auch, denn die Geschäftsführer sagen dort alles, was sie stört und wie sie was finden und ob das dann vielleicht BA-Zuständigkeit ist oder nicht, ist der Landesregierung dann grade nicht so wichtig, das wird dann an die einzelnen Stellen weitergeleitet, von wegen ‚man müsste mal…'. Da sieht sich das Ministerium als Multiplikator der Meinungen der Geschäftsführer in Richtung BA oder anderen Institutionen und als Unterstützer der Geschäftsführer."

„Wir setzen uns in Sachsen-Anhalt viermal pro Jahr mit den Einheiten an einen Tisch zu einer großen Besprechung mit den GF. Da wird nicht delegiert, sondern da wird versucht, das Problem zu lösen. Dort gibt es eine mit dem Ministerium und der RD abgestimmte Tagesordnung. Es bleibt Platz für Diskussionen. Wir reden nicht übereinander, sondern miteinander."

Wollte man das Agieren der Länder repräsentativ abbilden, wäre eine flächendeckende Befragung notwendig. Dies war in der ersten Projektphase nicht geplant, erscheint aus unserer Perspektive aber durchaus sinnvoll.

[57] Am hessischen Arbeitskreis der zkT nehmen auch zkT aus Bayern und Thüringen teil. Der zkT Ostvorpommern beteiligt sich an den Treffen der brandenburgischen Optierer beim dortigen Landkreistag.

Vor allem Hessen und Niedersachsen versuchen im Rahmen des Austauschs mit den SGB II-Einheiten Controlling- bzw. Benchmarking-Systeme zu implementieren, um die Umsetzung des SGB II auch im Vergleich zwischen den Einheiten voranzubringen.

„Steuerung findet im Rahmen von Commitments statt, sie findet über Arbeitskreise des Ministeriums mit ARGEn und Optionskommunen auf fachlicher und politischer Ebene statt. Keine Steuerung an Ort und Stelle. Zukünftig soll eine Selbstregulierung infolge des Monitorings erreicht werden. (…) Durch Monitoring könnten Ausreißer identifiziert werden bzw. Kommunen, die falsche Daten liefern, woraus sich für diese automatischer Druck ergeben wird." (Vertreter/in Landesministerium)

In den anderen Ländern wird in Bezug auf Monitoring und statistische Vergleiche noch Zurückhaltung geübt. Dagegen wird von mehreren Ländern versucht, über qualitative Best-Practice-Vergleiche institutionelles Lernen zwischen den SGB II-Einheiten anzuregen.

„Bei der Veranstaltung zur Zugangssteuerung haben wir gute Praktiken präsentiert. Wir wollen bestimmte Ansätze vorstellen, wir organisieren die Praktiker, die die Konzepte vorstellen, bieten das Forum und wollen eine Art Kochbuch kreieren, damit man weiß, wie man sich in bestimmten Bereichen organisieren kann."

„Es gibt einige geschäftspolitische Felder, die uns sehr wichtig sind und die wir dann vorantreiben. Z.B. haben wir im AK ARGEn einen Workshop zu Best Practices U25 gemacht, in dessen Anschluss wir beispielhafte Projekte an die ARGE-Geschäftsleitungen mit deutlichem Anschreiben kommuniziert haben, dass sie es umsetzen sollten."

In einigen Bundesländern haben sich Landesarbeitsgemeinschaften der ARGE-Geschäftsführer gebildet, um die Interessen der ARGEn eigenständig gegenüber dem Bund und den Ländern zu vertreten. Die erste entstand in Hessen, unterdessen gibt es weitere in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg.

„Man versucht in der Landesarbeitsgemeinschaft über die politischen Wege das Landesministerium einzubeziehen und den Austausch untereinander zu pflegen, best practice. Und es ist gut, dass sich inzwischen in den anderen Bundesländern auch so was bildet, denn so können vielleicht mal die Positionen zum Bund durchkommen. Wir denken nämlich inzwischen, dass Schmachtenberg und Müntefering nicht immer wissen, was in den ARGEn vor sich geht, die kriegen vor allem Infos aus der BA und aus den RDs."

3.4 Zusammenfassung: Vergleich der Landespolitik zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung

Die Interventionsmöglichkeiten der Länder gegenüber den Grundsicherungseinheiten sind vor allem aufsichtsrechtlicher Art. Der Einsatz von Aufsichtsmitteln wurde anlassbezogen aus Brandenburg und Niedersachsen berichtet. Die meisten beobachteten Länder agieren durchaus quasi-aufsichtlich, nutzen aber dabei eher niedrigschwellige Instrumente und versuchen, die rechtsaufsichtlich relevanten Handlungen der Grundsicherungsträger durch Informationsaustausch und Verhandlungen zu koordinieren.

Über finanzielle Anreize steuern die Bundesländer ebenfalls die SGB II-Umsetzung, wobei aus Nordrhein-Westfalen und Bayern berichtet wurde, dass die Länder dabei auch Unterschiede zwischen zkT und ARGEn machen.

Auf den Einsatz von Leistungsvergleichen setzen vor allem Hessen und Niedersachsen, während Brandenburg, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und

Sachsen-Anhalt eher fachliche Informationen zum Einsatz bringen und auf deren steuernde Wirkung hoffen.

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 Modelle engagieren.

Nimmt man die Hinweise aus Bayern 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 auch zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen. Ob diese allerdings den Handlungsspielraum der Modelle der Aufgabenwahrnehmung beeinflussen können, hängt wesentlich davon ab, ob den lokalen Einheiten institutionelle Strukturen zur Verfügung stehen, diese Mittel zu akquirieren und strategisch einzubinden.

Auch wenn aufsichtliche Mittel eher selten eingesetzt wurden, sollte die Wirkung weicher Steuerungselemente, vor allem des Informationsaustauschs und der Handlungskoordination in diversen Arbeitsgremien, für das lernende System Grundsicherung nicht unterschätzt werden, zumal Verhandlungen zwischen den Grundsicherungsträgern und den Ländern im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991: 629) teils erhebliche Wirkungen erzielen können.

4 Die Rolle der kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände vertreten die Interessen der Landkreise, Städte und Gemeinden gegenüber anderen politischen Akteuren und üben auf Landesregierungen und Bundesregierung einen maßgeblichen Einfluss aus. Die Verbände auf Bundesebene sind der Deutsche Städtetag, der mehr als 5.700 Kommunen vertritt, der Deutsche Städte- und Gemeindebund, durch den mit 16 Landesverbänden ca. 13.000 kleine und mittlere Kommunen vertreten werden, und der Deutsche Landkreistag, der mit 323 Landkreisen in 13 Landesverbänden rund 74 % der Aufgabenträger sowie ca. 68 % der Bevölkerung und 96 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland repräsentiert. Zwar haben die kommunalen Spitzenverbände kein gesetzgeberisches Mitgestaltungsrecht, allerdings eine wichtige Beratungs- und Anhörungsfunktion bei Planungsvorhaben und kommunal relevanten Entscheidungen des Bundes und der Länder. Zudem nehmen sie die Interessenvertretung ihrer Mitglieder gegenüber Bund und Ländern wahr. Als weiteren großen Arbeitsbereich erfüllen die kommunalen Spitzenverbände Binnenfunktionen, z.B. die Organisation des Erfahrungsaustausches und Meinungsbildungsprozesses zwischen den Mitgliedern, sowie deren fachliche und juristische Beratung (vgl. ausführlich Henneke 2006).

Die kommunalen Spitzenverbände nahmen bereits am Diskussionsprozess zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in exponierter Position teil. Während allerdings der Deutsche Landkreistag von Beginn an vehement für eine kommunale Lösung bei der Betreuung Langzeitarbeitsloser eintrat[58], engagierten sich der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund zunächst für die sog. BA-Lösung bzw. im späteren Verlauf für die ARGE-Lösung:

„Beim Städtetag gab es eine harte Widerstandslinie gegen die Option. (…) Wie könnt ihr über die Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit nachdenken." (Mitarbeiter/in zkT, Stadt)

„Der Deutsche Landkreistag hat die Option sehr fundiert vertreten." (Mitarbeiter/in zkT)

Auch im weiteren Verlauf der Implementation des SGB II nahmen die Spitzenverbände, insbesondere der Landkreistag, aber auch der Städtetag[59] wesentlichen Einfluss, vor allem durch Stellungnahmen, als Informationsverteiler und Koordinatoren von Gremien; der Landkreistag darüber hinaus zum einen als Unterstützer der Verfassungsbeschwerde von elf Landkreisen gegen die Regelungen der §§ 6, 44b und 46 SGB II[60], zum anderen als Mitinitiator und Organisator eines Kennzahlenvergleichs der zkT untereinander.

---

[58] Wobei nicht alle Landesvertretungen die kommunale Lösung favorisierten.

[59] Weniger der Deutsche Städte- und Gemeindebund. Gleichwohl hat auch dieser die wichtigen Verhandlungsdokumente mitgetragen und unterzeichnet.

[60] Aus Sicht der elf Kreise und des Deutschen Landkreistages verstoßen die Organisations- und Finanzierungsregelungen im SGB II in drei Punkten gegen die verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsgarantie: „Zunächst erfolgt in § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II ein bundesunmittelbarer Aufgabendurchgriff auf die kommunale Ebene, für den die anerkannten engen verfassungsrechtlichen Durchgriffsvoraussetzungen nach geltendem Verfassungsrecht nicht vorliegen. Nach dem übereinstimmenden Willen der Mitglieder der Föderalismuskommission soll dieser Durchgriff künftig sogar vollständig unterbunden werden. Zudem wird die kommunale Gestaltungsfreiheit ausgehöhlt, wenn in § 44 b SGB II angeordnet wird, dass die kommunalen Träger die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem SGB II auf Arbeitsgemeinschaften übertragen sollen. Schließlich führt die Zuordnung der kommunalen Finanzverantwortung für die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu gravie-

Die organisatorische Umsetzung dieses Kennzahlenvergleichs und Benchmarkings wurde der Bertelsmann Stiftung übertragen. Das grundsätzliche Ziel des Benchmarkings ist es, die Stärken und Schwächen einer Organisation und ihrer Prozesse durch Vergleich mit anderen Organisationen und Prozessen aufzudecken und die Leistungsfähigkeit zu erhöhen. Durch die Leistungsvergleiche zwischen den zkT soll ein „Lernen-von-den-Besten" ermöglicht werden. Dies bezieht sich sowohl auf die Aufbau- und Ablaufstrukturen als auch auf die Vermittlungsergebnisse der zkT (Bertelsmann Stiftung 2007: 18).

An diesem Projekt, das seit Herbst 2005 läuft, nehmen alle 69 zugelassenen kommunalen Träger teil. Die im Projekt erhobenen Kennzahlen sollten ursprünglich in XSozial 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 Integrationsquoten, Eingliederungsquoten und Aktivierungsquoten.

„Da gab es nur Daten zu liefern. Bertelsmann hat eine Matrix entwickelt, damit die Optionskommunen vergleichbar sind. Die haben uns jedoch nicht bei der Qualitätsverbesserung der Daten unterstützt. Wir bekommen von Bertelsmann das, was geliefert wird. Bisher lässt sich allerdings noch kein echter Vergleich der 69 Optionskommunen machen. Ausgangspunkt des Kennzahlenvergleichs war ja das Misstrauen in die Berechnungen der BA bzw. was die mit unseren Daten machen. Deshalb wollten wir ein eigenes Statistikprogramm auf die Beine stellen, was wesentlich durchsichtiger ist. Ziel des DLT war vielleicht, dass die BA irgendwann dieses System übergestülpt bekommt." (Mitarbeiter/in, zkT)

Einerseits betonen fast alle zkT, dass ihnen das Bertelsmann-Benchmarking eine wichtige fachliche Hilfestellung bot, insbesondere in den Bereichen Kennzahlen-Entwicklung und Organisation. Besonders betont wird, dass bei den Treffen ein fachlicher Austausch mit allen anderen zkT möglich war. Andererseits können aufgrund der Datenqualität keine wirklichen Schlussfolgerungen gezogen werden, wie die jeweilige Einheit im Vergleich da steht. Für den im Frühjahr 2007 veröffentlichten Jahresbericht (Bertelsmann Stiftung 2007) verweigerten (daher) auch sieben zugelassene kommunale Träger die Veröffentlichung ihrer Daten. Die Verweigerung der Datenveröffentlichung stieß bei anderen zkT auf Unverständnis:

„Kann ich nicht nachvollziehen, sag ich ganz offen. Wenn ich mich an so was beteilige, das war vorher Konsens, dass wir dann auch die Zahlen rausgeben, egal wie." (Mitarbeiter/in, zkT)

Für die zkT ist der Landkreistag auch über das Bertelsmann-Benchmarking hinaus der Akteur, bei dem der eigentliche Informationsaustausch durch regelmäßige Treffen auf verschiedenen Ebenen stattfindet. Auch der Nutzen dieser Runden wird von fast allen zkT als positiv bewertet:

„Bspw. haben wir in dieser Runde nach Mitstreitern gesucht, um das Gutachten bei der KGST in Auftrag geben zu können. Wir haben demnach einen finanziellen Vorteil und einen verhandlungsstrategischen Vorteil in Berlin". (Mitarbeiter/in zkT)

renden Nettomehrbelastungen zahlreicher kommunaler Träger unmittelbar durch den Bund, ohne dass diese insoweit von den Ländern kompensiert werden können." (Henneke 2005: 3)

Die zkT sehen im Landkreistag den Gegenpol zum BMAS, das nach ihrer Auffassung den Optionsweg beenden will.

Die Landkreis-ARGEn sehen die Rolle des Landkreistages ambivalent. Zum einen bewerten sie die Informationen und Arbeitskreise des Landkreistages durchaus positiv, zum anderen sind sie verärgert, dass der Landkreistag eindeutig das Modell zkT präferiert. Sie wünschen sich vom Landkreistag dieselbe Unterstützung, die der Landkreistag den zkT gewährt. Insbesondere bedauern Landkreis-ARGEn, dass sich zwischen dem Landkreistag und der BA eine Front aufgebaut hat[61]:

„Der Landkreistag ist negativ eingestellt, bei allem was die BA betrifft. Im Zweifelsfall ist nach dessen Ansicht jede HEGA menschenverachtend und greift in das kommunale Selbstverwaltungsrecht ein. Das macht natürlich Stimmung bei unseren Partnern auf der kommunalen Seite. Mit jedem Rundschreiben vom Landkreistag kommen sofort Anfragen aus der Kommunalpolitik. Das bedeutet natürlich, dass wir die erstmal lesen müssen. Das macht alles Arbeit." (Mitarbeiter/in Landkreis-ARGE).

Die gAw sehen sich durch die kommunalen Spitzenverbände fast überhaupt nicht vertreten. Informationsaustausch bietet hier eher die Landesregierung und vor allem die zuständige Regionaldirektion. Die gAw sind beispielsweise verärgert darüber, dass in Rundschreiben häufig nur von ARGEn und zkT die Rede ist und so getan wird, als gebe es die getrennte Aufgabenwahrnehmung gar nicht.

Die Führungskräfte der städtischen ARGEn bewerten den Städtetag irgendwo zwischen „Hat nichts zu bieten", „Nicht sehr auffällig", und „Gibt nützliche Hinweise". Positiv wird von ihnen das kooperative Verhalten zwischen Städtetag und BA bewertet. Ähnlich wie der Landkreistag bietet auch der Städtetag 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 ARGEn und gAw den Landkreistag als politisch-konflikttreibend.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Bereich des SGB II die Interessenvertretungen von Landkreistag und Städtetag nicht entlang der Mitgliedschaften verlaufen, sondern dergestalt, dass der Landkreistag als deutlicher Interessenvertreter der zkT und der Städtetag eher als Interessenvertreter der ARGEn fungiert, während die getrennten Aufgabenwahrnehmungen von beiden Verbänden lange als Exoten angesehen wurden:

„Wir vom Städtetag beschäftigen uns sehr stark mit der ARGE-Welt, da der Städtetag für dieses Modell eingetreten ist. (…) Zudem sind fast alle Städte in ARGEn." (Vertreter/in Spitzenverband)

„Der Deutsche Städtetag hat uns nie unterstützt" (Sozialdezernent/in Stadt-zkT)

„Wir sind über den DLT sehr glücklich" (Sozialdezernent/in zkT)

„Ziel des Deutschen Landkreistages ist, in der Presse präsent zu sein mit den Erfolgen der Optionskommunen. Das kann nicht sein, dass die ständig gegen die ARGE schießen. (…) Ich glaube auch nicht, dass sich die ARGE-Landräte das noch lange gefallen lassen" (Mitarbeiter/in, Arbeitsagentur)

[61] In einem Bundesland grenzen sich beide Spitzenverbände stark von der BA ab. So laden dort die Spitzenverbände im Wechsel nur die kommunalen ARGE-Geschäftsführer ein.

„Ich habe den Eindruck, dass die getrennten Aufgabenwahrnehmungen bei den Spitzenverbänden nicht nur als exotisch, sondern auch als rechtswidrig angesehen wurden." (Sozialdezernent/in gAw)

Während die Optionsstädte die geringe Interessenvertretung seitens des Städtetags mehr als nur kompensiert sehen durch den Landkreistag, sind einige Landkreis-ARGEn verärgert über den Landkreistag, da dieser ignoriere, dass die klare Mehrzahl seiner Mitglieder eine ARGE gegründet hat. Auffallend ist, dass auch viele ARGE-Städte sich nicht entsprechend vom Städtetag vertreten sehen. Die Sozialdezernenten sehen ihr jeweiliges Vertretungsorgan dabei positiver als die Geschäftsführer der SGB II-Einheiten.

4.1 Zusammenfassung

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 aktiv mit. Dabei unterstützen sie die Modelle unterschiedlich. Während der Deutsche Städtetag in Kooperation mit dem Bund und den Ländern versucht, die Rahmenbedingungen für die Arbeitsgemeinschaften kontinuierlich zu verbessern, agiert der Deutsche Landkreistag in erster Linie im Interesse der zkT. Dagegen sehen sich die gAw durch die kommunalen Spitzenverbände ungenügend vertreten.

5 Die Rolle der EU

Eine wichtige Rolle im Kontext überregionaler Governance spielt die EU, einmal im Hinblick auf die Ebene des Bundes, zum anderen wie bereits ausführlich beschrieben (vgl. Kap. A 3) auf die der Bundesländer. Für die erstgenannte Politikebene ist die Methode der „offenen Koordinierung" im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie von ausschlaggebender Bedeutung. Die Europäische Beschäftigungsstrategie besteht aus drei übergeordneten Zielen (Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität und hohe Produktivität, soziale Kohäsion) und zunächst zehn (nunmehr acht) Leitlinien, deren Umsetzung auf die nationale Ebene über präzise quantifizierte Ziele und Zeitpläne erfolgt. Die Methode der „offenen Koordinierung" sieht vor, dass die Überprüfung der Umsetzung von Zielen und Leitlinien über ein systematisches Berichtswesen („Nationale Reformprogramme") und ein systematisches Benchmarking erfolgt.

Natürlich steht auch die Implementation des SGB II im Kontext der Europäischen Beschäftigungsstrategie, so dass sich die Governance-Analyse mit dieser Thematik beschäftigen muss – hier zugespitzt auf die Frage, ob und wie transnationale Vorgaben auf die lokale Ebene „durchschlagen".

Die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer in den 19 Falleinheiten messen diesen Vorgaben fast einheitlich eine marginale bis gar keine Bedeutung für ihr Handeln vor Ort zu. Überwiegend sind die Vorgaben und Leitlinien nicht einmal bekannt. Assoziiert wurde mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie allein der Begriff des „Gender Mainstreaming". Folgende typische Antworten der Führungskräfte der Grundsicherungsträger auf die Frage nach der Bedeutung der Europäischen Beschäftigungsstrategie für das Handeln vor Ort können dies verdeutlichen:

„Die hat eher nachgeordnete Bedeutung."

„Die kenne ich nur rudimentär. Uns gängeln arbeitsrechtliche und vergaberechtliche Dinge, die in Brüssel losgetreten werden, viel mehr."

„Keine"

„Was?"

„Gender-Mainstreaming und Maßnahmen für Rückkehrer, Teilzeitmaßnahmen für Frauen mit Kindern."

Andererseits zeigt sich auch auf Bundesebene, dass der Bund bei den meisten Leitlinien kaum Tendenzen zeigt, gestaltend zur Umsetzung der Leitlinien beizutragen (beispielsweise bezüglich der Leitlinien 23 und 24, die auf eine Stärkung der Aus- und Weiterbildungssysteme setzen oder bei der Leitlinie 18, die vorsieht, einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik zu fördern). Aktiv ist der Bund durch das Bundesprogramm „Beschäftigungspakt für Ältere", das darauf zielt, das Beschäftigungsquotenziel für ältere Arbeitskräfte (55-64 Jahre) von 50 Prozent zu erreichen (plus weiterer gesetzlicher Maßnahmen für diese Zielgruppe in den letzten Jahren; vgl. dazu auch Kap. A 2.1 sowie Jakob/Kolb 2007). Der zumindest formal anvisierte Ausbau der Kinderbetreuung[62] zielt darauf, die Beschäftigungs-

[62] Die Absprache aus dem Vermittlungsverfahren, dass die Kommunen 1,5 Mrd. ihrer 2,5 Mrd. Einsparungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Ausbau von Krippenplätzen verwenden,

quote für Frauen von 60 % zu erreichen. Die Diskussionen um Kombilöhne tragen der Leitlinie Rechnung, Arbeit attraktiver und lohnender zu machen. Insgesamt zeigen die beschäftigungspolitischen Leitlinien aber auf Bundesebene nur geringe und auf lokaler Ebene im Grunde keine Wirkung.

5.1 Zusammenfassung

Die Europäische Union spielt im Kontext des SGB II in zweierlei Hinsicht eine Rolle: als Finanzier und mit ihren strategischen Vorgaben der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Während die finanziellen Anreize, durch Bund und Länder in Programme transformiert, mittelbar deutliche Wirkung zeigen, spielt die Beschäftigungsstrategie auf lokaler Ebene eine untergeordnete Rolle.

spielt in der Realität kaum eine Rolle (vgl. dazu ausführlicher Kap. A 2.1). Für die Umsetzung ist allerdings der Bund nicht zuständig.

Teil B

Lokale Steuerungs- und Organisationsstrukturen

1 Lokale Steuerungsstrukturen in den untersuchten Standorten

1.1 Einleitung

Nachdem der Bericht im ersten Teil die überregionalen Governancebedingungen für die Umsetzung des SGB II ausgeführt hat, wendet sich der zweite Teil nun der Umsetzung auf der lokalen Ebene zu. Die Implementationsanalyse geht der Frage nach, wie sich die SGB II-Einrichtungen organisatorisch aufgestellt haben und wie sich dabei auch die überregionalen Bedingungen im lokalen Kontext niederschlagen.

Der Start des SGB II im Januar 2005 war dadurch gekennzeichnet, dass es für das neue Sicherungssystem bislang kein originäres Organisationsmuster gab.[63] Die Umsetzung erforderte Organisationsmodelle, für die es auf lokaler Ebene keine Vorbilder gab. Mit der Durchführung wurden Träger beauftragt, die zuvor im Rahmen des SGB III oder des BSHG nur mit Teilen der Leistungs- und Integrationsaufgaben betraut waren. Zwar hatte ein Teil der Arbeitsagenturen und der Sozialämter über Modellvorhaben, gemeinsame kleinere Projekte – insbesondere zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit – oder die Einrichtung von gemeinsamen Anlaufstellen für bestimmte Zielgruppen Erfahrungen sammeln können, die über die angestammten Aufgaben hinausgingen. Darlegungen der Führungskräfte aus den regionalen Leitungsebenen – Kommunen und Agenturen – lassen jedoch deutlich erkennen, dass man selbst dort, wo erhebliche Anstrengungen zur Betreuung und Integration von Hilfebedürftigen unternommen wurden, immer im jeweiligen Gesetzes- und Auftragsverständnis der Behörde gehandelt hatte und die Projekte eher klein dimensioniert waren. So lassen sich geschilderte Vorgeschichten zur Trägerschaft auf den Nenner bringen: Zwar haben beide Ämter in den Jahren vor der Zusammenlegung der beiden Hilfegesetze versucht, ihren Aktionskreis zu erweitern; letztlich blieben sie aber doch in ihrem Paradigma der Arbeitsmarkt- bzw. der Fürsorgepolitik. Die ganzheitliche Betreuung von Bedarfsgemeinschaften und Hilfebeziehern blieb den Agenturen fremd; darin sahen sie eine Stärke der Kommunen. Auf der anderen Seite verfügten selbst Kommunen mit einem ausgeprägten Angebot von Hilfe zur Arbeit nicht über dieselben Instrumente zur nachhaltigen und überregionalen Vermittlung wie die Agenturen. Vielerorts, so zeigen Interviewgespräche mit Agenturleitungen und Sozialdezernenten, sind die Vorerfahrungen weit von den Anforderungen entfernt, die heute aus der Durchführung des SGB II in quantitativer und qualitativer Hinsicht resultieren.

Man war auf der lokalen Ebene also gehalten, neue Organisationsmodelle zur effektiven Durchführung der Aufgaben zu finden. Dabei fand zunächst eine Ausrichtung an jenen Mustern statt, die aus den bisher durchgeführten Aufgaben präsent waren und die sich für eine Übertragung in den SGB II-Bereich anboten. Dies erklärt, weshalb die wenigen Organisationsstudien, die es aus der Startphase des SGB II gibt, auf die Pfadabhängigkeit der realisierten Organisationslösungen stoßen. Vereinfacht gesagt: Die Träger verlängern ihre Organisations- und Lösungsmuster in die neue Einheit hinein (Reis 2005: 51ff; Reis, Kolbe, Reinmüller 2007). Bei den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) wird diese „Pfadabhängigkeit“ besonders

[63] 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.

deutlich, weil das zentral in der Bundesagentur für Arbeit (BA) entwickelte „Roll Out-Konzept" der ARGE vielerorts die Grundrisse für die neue Organisation bildete. Mit dem Konzept des Kundenzentrums (KuZ) in Einklang gebracht, ist dieses Organisationskonzept in erster Linie auf das arbeitsmarktpolitische Kerngeschäft orientiert. Das Kundenstrommanagement wird arbeitsteilig auf die Bereiche Eingangszone, Markt & Integration und materielle Leistungsbearbeitung verteilt. Bei den kommunalen Trägern ist dagegen noch deutlich die stärker an der materiellen Leistungssicherung (Fürsorgepolitik) orientierte Praxis der Sozialämter erkennbar. Bei vielen der untersuchten kommunalen Träger nimmt das Kundenmanagement seinen Ausgang bei der Antragstellung und -bearbeitung. Revisionen der Organisationsabläufe auf Basis zwischenzeitlich vorliegender Erfahrungen, aber auch regionale Spielarten haben vielfache Organisationsvarianten erwachsen lassen. Die Organisationen der Leistungsprozesse und ihrer Einzelkomponenten (Zugangssteuerung, Leistungsgewährung, Aktivierung, Vermittlung) werden detailliert im Kapitel B.2 vorgestellt und zu Typen verdichtet.

Eine Organisation von Leistungsprozessen findet indes innerhalb von Rahmenbedingungen statt, die den Handlungsraum jeder SGB II-Einrichtung – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Organisation – abstecken. Das nachfolgende Kapitel beleuchtet deshalb zunächst die lokalen Governancebedingungen, die den Handlungsrahmen für die Geschäftsführungen bzw. Leitungen der SGB II-Einrichtungen bilden. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die empirisch auffindbaren Muster lokaler Steuerung, die Zielsetzungen und Zieldurchsetzung sowie das Controlling unter den Rahmenbedingungen von Personal- und Softwarestruktur.

1.2 Steuerung und Führung in den Formen der Aufgabenwahrnehmung

Die Implementationsanalyse zu Steuerungsfragen bindet an ein handlungstheoretisches Konzept von Steuerung an. Im Mittelpunkt steht die Ausrichtung und Organisation aus der Warte der verantwortlichen und miteinander interagierenden Akteure (Mayntz 1987). Die Analytik orientiert sich dabei an den Konzepten zum New Public Management (Naschold 2000). Steuerung wird verstanden als ein zyklischer Prozess, der die Elemente

- Planung und Formulierung von Zielen,
- die Implementierung von Strategien der Zielerreichung,
- die Erbringung konkreter Leistungen zur Zielerreichung,
- die Beobachtung der Zielerreichung,
- sowie Rückkopplung der Beobachtungsergebnisse in die Problemanalyse und Zielrevision

umfasst (Naschold 1995). Der Handlungsraum, in dem sich dieser Steuerungsprozess vollzieht, wird abgesteckt durch Regeln zum Treffen und Legitimieren von Entscheidungen, durch Kommunikationswege und Strukturen, über die diese Entscheidungen innerhalb der Organisation verbindlich gemacht werden, sowie durch Personen, die diese Entscheidungen möglichst kompetent in Handeln umsetzen. Steuerung bedeutet somit, dass Regeln, Struktu-

ren und Personen entwickelt und implementiert werden und durch Rückschleifen und Controlling der Erfolg oder Misserfolg der Steuerung an den Resultaten der operativen Handlungen gemessen wird (Reis, Kolbe, Reinmüller 2007: 41). Mit diesem Verständnis nehmen die nachfolgenden Abschnitte die lokalen Steuerungsstrukturen sowie die Zielausrichtungen, Anforderungen zu einheitlichen Zielverfolgungen, den Personal- und IT-Einsatz sowie das Controlling der Formen der Aufgabenwahrnehmung in Augenschein.

Wie steuern sich die SGB II-Einrichtungen? Welche Rolle spielen dabei die kommunalen Leitungsebenen, also die nach Gesetz beauftragten Agenturen und Kommunen? Wie führen Geschäfts- oder Amtsleitungen der SGB II-Einrichtungen unter den durch die überregionale Governance vorgegebenen Rahmenbedingungen ihre Organisation? An welchen Zielen orientiert man sich vor Ort? Und wie werden die Zielausrichtung, die Personalführung, das Controlling und die Lebensader einer modernen Organisation, die IT-Struktur, als Rahmenbedingungen der Steuerung gesehen?

Die empirische Basis der folgenden Ausführungen bildet die in den 154 für die Stichprobe ausgewählten Standorten durchgeführte qualitative Implementationsanalyse des Untersuchungsfelds 2.[64] In der Zeit zwischen Oktober 2006 und Mai 2007 wurden an jedem dieser Standorte umfängliche qualitative Interviews und Gruppendiskussionen mit Vertretungen der regionalen Leitungsebenen (Sozialdezernenten und -dezernentinnen, Vorsitzende der Geschäftsführung der Agenturen), mit Geschäftsführern und Geschäftsführerinnen oder Amtsleitern und Amtsleiterinnen der Einrichtungen, mit Führungskräften innerhalb der Einrichtungen (Bereichsleitungen des Fallmanagements, der Arbeitsvermittlung, der Leistungsgewährung und von Steuerung und Controlling) sowie mit der operativen Ebene (Fachkräfte aus den genannten Bereichen) geführt. Insgesamt realisierte das Untersuchungsfeld 2 über alle Standorte zusammen 883 leitfadengestützte Experteninterviews (mit 971 Gesprächspartnern) sowie 153 Gruppendiskussionen (mit 966 operativen Fachkräften). Für einzelne Deskriptionen, die im Folgenden dargestellt sind, werden teilweise auch Daten des Untersuchungsfelds 1 (UF1: „Deskriptive Analyse und Matching“) des Forschungsverbundes genutzt, welche der ersten Welle der IAW-SGB II-Organisationserhebung aus der Welle 2006 entstammen.

Gemäß der grundlegenden Ausrichtung der Evaluation nach § 6c SGB II wird bei den folgenden empirischen Analysen stets auf einen Vergleich zwischen den beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung – den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und den zugelassenen kommunalen Trägern – fokussiert. Da sich die Untersuchungsperspektive – im Unterschied zur vorhergehenden überregionalen Governanceanalyse – nunmehr rein auf die Stichprobenauswahl der 154 Standorte[65] konzentriert, sind zunächst einige wesentliche Strukturmerkmale für die Standortstichprobe zu betrachten.

---

[64] Vgl. zu methodischen Einzelheiten auch den Methodenanhang zum vorliegenden Zwischenbericht.

[65] Das Untersuchungsfeld 2 konnte bis Mai 2007 alle 154 Standorte besuchen und alle vorgesehenen Interviews führen. Allerdings konnten aus zeitlichen Gründen die Fälle der letztbesuchten Standorte (April/Mai 2007) nicht mehr für die inhaltsanalytischen Auswertungen des Zwischenberichts einbezogen werden. Die Analysebasis bildet daher das empirische Material aus insgesamt 152 Standorten. Aufgrund einer weitgehenden Kon-

1.3 Ausgewählte Strukturmerkmale der untersuchten Standorte

Vergleicht man die in der Stichprobe befindlichen Standorte differenziert nach der Form der Aufgabenwahrnehmung, so werden dabei strukturelle Ähnlichkeiten aber auch Unterschiede deutlich. Gemessen an den Zahlen der jeweils zu betreuenden Bedarfsgemeinschaften weist ein Größenvergleich aus, dass sich die untersuchten ARGE-Standorte gleichmäßiger als die Standorte der zugelassenen kommunalen Träger auf alle dabei betrachteten Größenkategorien verteilen. Die Standorte mit zugelassenen kommunalen Trägern sind vergleichsweise häufiger in den unteren Kategorien (bis 5.000 zu betreuende Bedarfsgemeinschaften) vertreten.

zentration auf den Vergleich zwischen ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern erfahren ferner die sechs besuchten Standorte mit der Form getrennter Aufgabenwahrnehmung in den meisten Analysen des vorliegenden Zwischenberichts noch vergleichsweise weniger Berücksichtigung. Eine umfassendere Betrachtung unter Einschluss der Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung ist für den Abschlussbericht vorgesehen.

Tabelle B 1-1: Ausgewählte Strukturmerkmale für die Standortstichprobe (nach Form der Aufgabenwahrnehmung, Angaben in Spaltenprozent, gerundet)

	ARGEn	Zugelassene kommunale Träger	Getrennte Aufgabenwahrnehmung
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			
Kreisfr. Stadt mit überdurchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	6	6	17
Kreisfr. Stadt mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund	13	-	-
Kreisfr. 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
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

In die oberste Kategorie (15.000 und mehr zu betreuende Bedarfsgemeinschaften) fällt dagegen ein Fünftel der untersuchten ARGEn, aber kein einziger Standort mit einem zugelassenen kommunalen Träger. Häufiger als die im Sample vertretenen zugelassenen kommunalen Träger betreuen die untersuchten ARGEn also sehr große Zahlen von Bedarfsgemeinschaften.

Vergleichsweise deutlicher als ARGEn sind zugelassene kommunale Träger im Sample mit Landkreis-Strukturen vertreten (86 zu 61%). Strukturelle Differenzen zeigen sich auch bei den betrachteten Arbeitsmarkttypen. Während 19 % der ARGE-Standorte kreisfreie Städte mit einem unterdurchschnittlichen Arbeitsmarkthintergrund repräsentieren, sind dies bei den zugelassenen kommunalen Trägern lediglich 6%. Bei den Landkreisen mit durchschnittlichem Arbeitsmarkthintergrund besteht – mit zwei von zehn ARGE-Standorten, aber nur rund vier von zehn Einheiten mit zugelassenen kommunalen Trägern – ein mehr akzentuierter Unterschied. Ausgeglichener ist die Repräsentanz hingegen bei den Landkreisen mit einem unterdurchschnittlichen Arbeitsmarkthintergrund (21% der ARGEn und 25% der zugelassenen kommunalen Träger). Ferner weist ein Drittel der untersuchten Standorte mit zugelassenen kommunalen Trägern eine Struktur von Delegationsgemeinden auf. Bei den ARGEn ist fast die Hälfte der untersuchten Standorte dadurch charakterisiert.

ARGEn wurden durch das Untersuchungsfeld 2 in allen sechzehn Bundesländern aufgesucht. In vergleichbarer regionaler Streuung trifft dies auch auf die zugelassenen kommunalen Träger zu. Ausnahmen bilden die Großstädte Berlin, Hamburg und Bremen, da dort keine zugelassenen kommunalen Träger existieren. Die sechs Standorte mit getrennter Trägerschaft konzentrieren sich nur auf drei Länder, dabei Niedersachsen mit zwei Standorten, Baden-Württemberg mit drei sowie Sachsen-Anhalt mit einem Standort.

Zusammengenommen zeigt also der Strukturvergleich der Standorte: Die durch Untersuchungsfeld 2 in den Blick genommenen ARGEn sind tendenziell größer als die untersuchten zugelassenen kommunalen Träger. Die ARGEn sind auch weniger landkreisig. Und häufiger als zugelassene kommunale Träger befinden sie sich in Städten mit einer schlechten Arbeitsmarktlage. Solche strukturellen Unterschiede zwischen den betrachteten Formen der Aufgabenwahrnehmung sollten bei wesentlichen interpretatorischen Aussagen und zentralen Schlussfolgerungen stets auch Berücksichtigung erfahren.

1.4 Eine Deskription lokaler Steuerungsstrukturen in den untersuchten Standorten

Eine Implementationsanalyse von Leistungsprozessen bedarf nicht nur der Darlegung wesentlicher organisatorischer Strukturen, in welche die Leistungsprozesse der SGB II-Einrichtungen eingebettet sind. Notwendig ist auch eine Betrachtung lokaler Governancebedingungen, die ihrerseits diese organisatorischen Strukturen umschließen. Mit lokalen Governancebedingungen sind jene Rahmenbedingungen angesprochen, unter denen ARGEn und zugelassene kommunale Träger überhaupt ihrem Geschäft nachgehen können. Das konkrete Organisationshandeln sowohl der ARGEn als auch der zugelassenen kommunalen Träger be-

wegt sich zum einen in einer fest umrissenen Arena gesetzlicher Vorgaben. Ferner bestehen aber auch Konstellationen vertraglicher Regelungen vor Ort. Man hat es mit Ergebnissen von Aushandlungen zu tun, die den SGB II-Einrichtungen Entscheidungs- und Bewegungsspielräume vorgeben. Die im Jahre 2006 geronnenen (wenngleich keineswegs überall endgültig abgeschlossenen) Muster dieser Rahmenbedingungen auf der lokalen Ebene, sowie daraus erwachsene Diskussionen beteiligter Akteure bis Frühjahr 2007 werden im Folgenden in den Blick genommen.

Übereinstimmend mit anderen Untersuchungen (Hesse 2005: 10) kann dabei grundsätzlich festgehalten werden, dass die SGB II-Träger seit dem Herbst 2004 (vor dem Hintergrund einer teilweise „komplizierten“ lokalen Governance) eine überzeugende Aufbauleistung vorgelegt haben. Dies gilt ganz unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung. Die allgemeine Sicherung der Leistungsgewährung zu Jahresbeginn 2005, welche die SGB II-Träger erreichen konnten, bleibt in diesem Zusammenhang besonders hervorhebenswert. In der nicht zuletzt in organisatorischer Hinsicht äußerst dynamischen Gründungsphase im ersten Jahr des SGB II – von einem Interviewpartner treffend als „Hauruck-Prozess des Jahres 2005“ charakterisiert – mussten sich dabei nicht nur unterschiedliche arbeits- oder beschäftigungspolitische Vorerfahrungen und Orientierungen der Akteure verbinden. Vielmehr mussten in diesem Prozess auch ganz unterschiedliche Verwaltungskulturen integriert werden.

Nach der Darstellung befragter Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen in ARGEn und Amtsleiter und Amtsleiterinnen in zugelassenen kommunalen Trägern sind die Vorerfahrungen aus der Phase vor Inkrafttreten des SGB II zwischen den Standorten unterschiedlich. Das Ausmaß darauf bezogener lokaler Unterschiede lässt sich unter anderem daran messen, welche Art von konkreter Zusammenarbeit seinerzeit zwischen der Agentur und dem Sozialhilfeträger bestanden hatte.

Eine zu Übersichtszwecken grobe Zusammenfassung weist aus, dass es verschiedene Formen bereits bestehender Kooperation bei zugelassenen kommunalen Trägern in genau der Hälfte der Standorte, bei den ARGEn sogar in mehr als der Hälfte gegeben hatte. Nur in einem Drittel der untersuchten Standorte wurde dargelegt, dass vor 2005 so gut wie keine Zusammenarbeit vorgelegen hatte.

Das Spektrum möglicher Kooperationen ist dabei vielfältig. Die Vorerfahrungen beziehen sich auf gemeinsame einzelne Projekte, auf Abstimmungen bei arbeitsmarktlichen Vorhaben, sie umfassen ferner gemeinschaftliche Anlaufstellen und Datenaustausche und reichen bis zu einer gemeinsamen Teilnahme an Programmen (unter anderem MoZArT).

Tabelle B 1-2: Zusammenarbeit zwischen der Agentur für Arbeit und dem Sozialhilfeträger vor Inkrafttreten des SGB II (Zusammenfassung der Aussagen von Geschäftsführungen/Amtsleitungen bei SGB II-Einrichtungen)[66]

	ARGEn		Zugelassene kommunale Träger	
Zahl der Standorte	96		50	
Anteile	abs.	Spaltenprozent	abs.	Spaltenprozent
Es gab Zusammenarbeit (gemeinsame einzelne Projekte, regelmäßige Abstimmung arbeitsmarktlicher Vorhaben, gemeinsame Büros/Anlaufstellen, Datenaustausch, gemeinsame Teilnahme an Programmen)	55	57	25	50
Es gab keine Zusammenarbeit (nur vereinzelte Kontakte, explizit keine Zusammenarbeit)	30	31	19	38
Keine Angabe	11	12	6	12

Quelle: UF2: Qualitative Erhebungen bei 146 SGB II-Trägern Herbst 2006/Frühjahr 2007 (nicht berücksichtigt: sechs Fälle bei getrennter Aufgabenwahrnehmung); Experteninterviews mit Geschäftsführern der ARGEn und Amtsleitern zugelassener kommunaler Träger

Im Hinblick auf mögliche Motive, die vor der Gründungsphase für die Einrichtung einer ARGE oder aber der kommunalen Option sprachen, wurden Vertreter und Vertreterinnen der Leitungsebenen in den Standorten – Sozialdezernenten und -dezernentinnen für die Kommunen sowie Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen der lokalen Agenturen für Arbeit – (in ungestützter Form) gefragt, wie es vor Ort zur Entscheidung über die Form der Aufgabenwahrnehmung gekommen war. Von allen Befragten aus der Rückschau betrachtet, fallen Motive für Gründungen heute insgesamt zwar wenig pointiert aus. Gleichwohl zeigen die Antworten doch bestimmte Muster an.

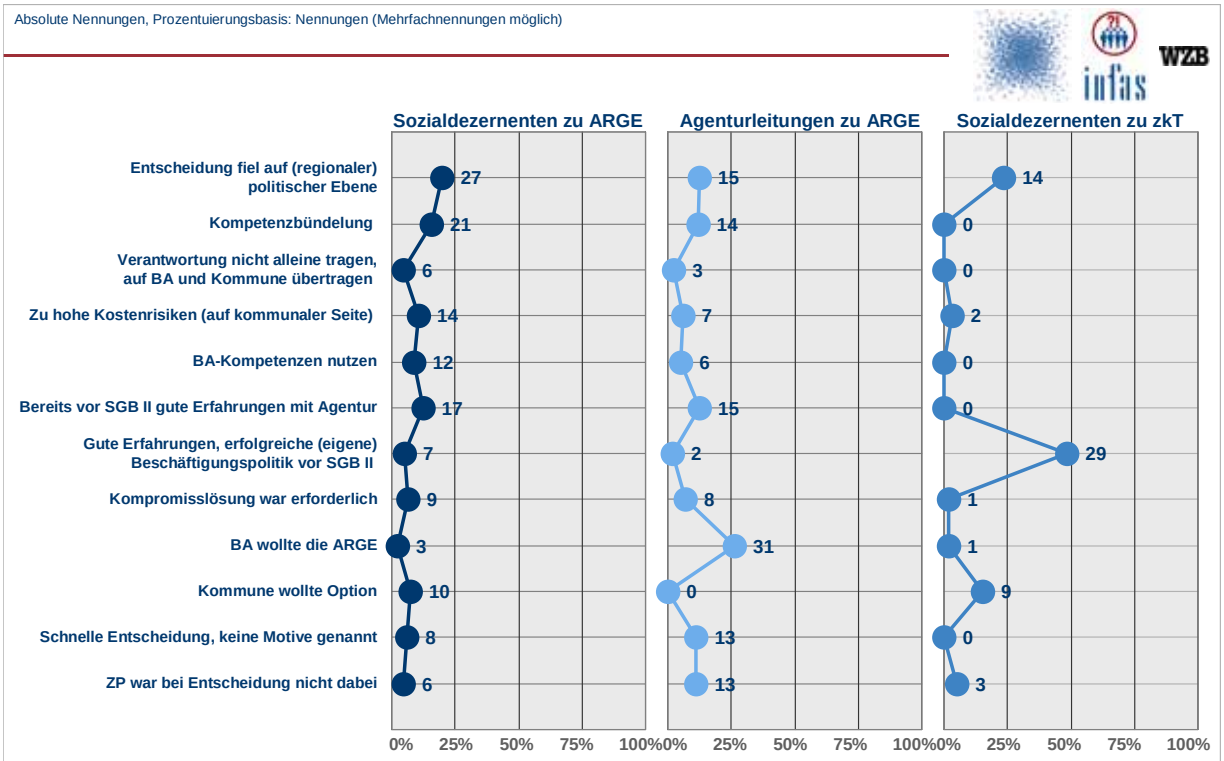
Von Sozialdezernenten und -dezernentinnen in Standorten mit zugelassenen kommunalen Trägern wird ein Motiv für die Option besonders akzentuiert: Die positive Bewertung der seinerzeit bereits vorhandenen „beschäftigungspolitischen" Strukturen. Damit werden Hinweise auf erfolgreiche „eigene" Beschäftigungspolitik verbunden, welche die Kommune vor Inkrafttreten des SGB II betrieben habe. Lokale Erfahrungen mit kommunaler Beschäftigungspolitik und aktivierender Sozialhilfe (Hilfe Zur Arbeit und Strukturen kommunaler Beschäftigungsgesellschaften) spielen nach retrospektiver Einschätzung also eine wichtige Rolle zugunsten von Optionsentscheidungen. Nicht selten wurde dies mit der ausgeprägten Formulierung verbunden: „Man ging davon aus: Wir können es."

Sozialdezernenten/Sozialdezernentinnen und Geschäftsführer/Geschäftsführerinnen der Agenturen in ARGE-Standorten geben dagegen ein (im Vergleich zu Aussagen in Standorten mit zugelassenen kommunalen Trägern) vielfältigeres Spektrum von Gründen an. Es wird nicht sichtbar, dass Motive dabei besonders hervorstechen. Aus der Perspektive von Sozialdezernenten/Sozialdezernentinnen, die sich zu ARGEn äußerten, stehen Argumente

[66] Frageformulierung im Leitfaden: „Wie ausgeprägt war die Zusammenarbeit zwischen der Agentur und dem Sozialhilfeträger vor Inkrafttreten des SGB II?"

der „Kompetenzbündelung“ und die „bereits guten Erfahrungen, die man vor 2005 mit der Agentur“ gemacht habe, eher im Vordergrund. Auch werden finanzielle Aspekte, mit dem Hinweis auf möglicherweise „zu hohe Kostenrisiken auf kommunaler Seite“, eher für die ARGEn, dagegen so gut wie gar nicht für das Modell zugelassener kommunaler Träger ins Feld geführt.

Abbildung B 1-1: Wichtigste Motive zur Gründung einer ARGE oder eines zugelassenen kommunalen Trägers: Die Sicht der Leitungsebenen (Sozialdezernate/Geschäftsführungen der Agenturen)[67]



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

Die detaillierte Beschreibung eines befragten Geschäftsführers zum Verlauf einer ARGE-Konstruktion und der Einrichtung ihrer Aufsichtsgremien kann die Entstehung einer lokalen SGB II-Struktur an dieser Stelle gut illustrieren. Für das ARGE-Modell kann diese Beschreibung durchaus als typisch gelten:

[67] Frageformulierung in den Leitfäden: „Wie ist es hier vor Ort zu der Entscheidung über die Art der Aufgabenwahrnehmung der SGB II-Trägerschaft gekommen?“ Lesebeispiel für die Grafik: Abgetragen sind sowohl die absoluten Nennungen der Befragten (Zahlenwerte) als auch die prozentualen Anteile der ausgewiesenen Items auf die Gesamtheit aller Nennungen in einer (Teil-)Box (Position der Kugeln). In der mittleren Box „Agenturleitungen zu ARGE“ haben etwa die Geschäftsführer der Agenturen insgesamt 127 Nennungen zur ARGE-Gründung gemacht; der Aspekt „Kompetenzbündelung“ wird dabei 14 Mal in dieser Zielgruppe genannt. Das entspricht einem Anteil von 11 Prozent, basierend auf allen 127 Nennungen der Geschäftsführer der Agenturen zum Thema. Prozentuale Anteile (hier auf Nennungen bezogen) lassen sich am unteren Raster der Boxen ablesen.

„Ausgangspunkt war das Jahr 2004, wo festgelegt wurde, das SGB II einzuführen, wo zwischen Landkreis XXX und der Agentur für Arbeit in XXX vereinbart wurde, eine ARGE zu gründen. Im Zuge dieser Vorbereitungsprozesse wurden Grundstrukturen abgestimmt und beide Träger waren sich einig darüber, dass man die Struktur vom Grundsatz her so aufbauen will wie die Agentur aufgebaut ist, d.h. Bereiche getrennt, Integration und Leistungsgewährung nicht mischen und von Anfang an auch klar war und vorgeschrieben war, eine Trennung zwischen dem Bereich Ü 25 und dem Bereich U 25. Weiterhin war vereinbart worden, einen Bereich, so genannte „Arbeitgeberträgerleistungen" aufzubauen, d.h. wo all die Leistungen zur Zahlung gebracht werden, was für Integrationsmaßnahmen dient bzw. sozialer Arbeitsmarkt, ABM, Arbeitsgelegenheiten und ähnliches bzw. auch individuelle Leistungen für Bürger, welche einmünden in Arbeit und auch für Firmen in diesem Bereich. Und man hat sich dazu verständigt, dass wir zur Organisation vorschalten eine Eingangszone. Von Anfang an war auch klar, dass der Geschäftsführer für die ersten drei Jahre von der Agentur gestellt wird. So ist es auch im ARGE-Vertrag festgeschrieben mit der Option der Verlängerung; d.h. keine Rotation, wie es woanders teilweise ist...". Weiterhin war festgeschrieben und vereinbart, dass der Stellvertreter von Seiten des Landkreises kommt und dass der Vorsitz der Trägerversammlung für die ersten zwei Jahre durch den Landkreis wahrgenommen wird und anschließend nach zwei Jahren durch die Agentur für Arbeit; d.h. der Trägerwechsel, also der Vorsitzwechsel wäre jetzt zum 01.01.2007. Weiterhin wurde festgeschrieben, dass die Vertretung von Seiten des Landkreises nur die Abwesenheitsvertretung ist, ..., d.h. der Geschäftsführer ist vom Grunde her der Alleinentscheider, er muss also seine Vertreter für den Landkreis nicht fragen, und es ist auch nur vorgesehen, wie der Name sagt, Abwesenheitsvertretung, also bei Krankheit, Urlaub oder anderen dienstlichen Anlässen, wenn der Geschäftsführer nicht im Hause ist. Weiterhin wurde vereinbart, auch im Vorfeld, und darum ist die Organisation in Grundzügen auch so aufgebaut worden, dass wir den Bereich Fallmanagement integrieren in die Teams, also keinen extra Teambereich Fallmanager machen, sondern die Fallmanager gehören zum Bereich Ü oder U 25 jeweils dazu. Das waren die Grundaussagen im Jahre 2004, wurden dann 2005 so eingeführt und natürlich ausgehend von der Entwicklung, insbesondere Entwicklung der Zahlen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, den Bedarfsgemeinschaften angepasst."

Diese Darstellung unterstreicht ein in Hinsicht auf Steuerungsfragen wichtiges Unterscheidungsmerkmal zwischen beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung: Die besondere Ausgestaltungsbedürftigkeit der ARGEn wie auch ihrer Governancestruktur auf der lokalen Ebene. Angesprochen ist vor allem die Anforderung der organisierten Austarierung einer geteilten Personalzuständigkeit durch zwei Träger. Ein vergleichbarer Regelungsbedarf stellte sich im Fall der zugelassenen kommunalen Träger nicht. Mit der Entscheidung für die Gründung einer ARGE nach dem SGB II war man in den entsprechenden Standorten mit besonderen verwaltungsorganisatorischen Fragen konfrontiert.

Dabei war eine ursprüngliche Idee, die Arbeitsgemeinschaft privatrechtlich als Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) einzurichten, im Gesetzgebungsverfahren verändert worden. Die mit dieser Rechtsform verbundene unbegrenzte Haftung war vor allem für die Kommunen problematisch. Das Gesetz wurde deshalb weiter gefasst; es erlaubt die Errichtung von Arbeitsgemeinschaften auf der Grundlage privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Verträge (§ 44b Abs. 1 Satz 1 SGB II).

In Betracht kommen in der privatrechtlichen Form eine GmbH, eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) oder eine gemeinnützige GmbH.[68] Da die GbR wegen der fehlenden Haftungsbegrenzung und ihrer nicht rechtsfähigen Form oftmals als nicht adäquat eingeschätzt wurde, diskutierte man im Vorfeld der Gesetzgebung als naheliegendste Rechtsform die ge-

[68] Genossenschaft, Aktiengesellschaft usw. kamen aus Rechts- und Zweckmäßigkeitserwägungen nicht in Betracht.

meinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH) (Bertelsmann Stiftung & Bundesanstalt für Arbeit 2003: 75; Hackenberg 2003: 28). Gegen die privatrechtliche Rechtsform wurde allerdings geltend gemacht, dass die ARGE als Behörde agieren soll, die Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide erlassen kann (§ 44b Abs. 2 SGB II). Mit den existenzsichernden materiellen Leistungen und dem Entzug im Falle von Sanktionen nimmt die ARGE für die Betroffenen existentielle Aufgaben wahr, die für die Gegner dieser Lösung schwerlich mit einer privatrechtlichen Gesellschaft zu vereinbaren sind. Zudem werden bei der Gründung und Führung einer GmbH ungleich höhere Anforderungen an die Beteiligten gerichtet. Um gegen mögliche rechtliche Anfechtungen gewappnet zu sein und zugleich die Vorteile, die in der GbR-Lösung liegen, in eine öffentlich-rechtliche Lösung zu integrieren, hat die Bundesagentur für Arbeit ihren Agenturen den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags empfohlen und entsprechende Vertragsmuster an die Hand gegeben (BA 2004e). Für die öffentlich-rechtliche Rechtsform wurden vor allem die Zweckmäßigkeit und die Akzeptanz bei kommunalen ARGE-Partnern ins Feld geführt. Nicht zuletzt spielte auch eine Rolle, dass die ARGE damit als rechtsfähige Behörde gilt, die Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide erteilen kann (§ 44b Abs. 3 SGB II).

In den untersuchten ARGE-Standorten haben sich denn auch 85 von 96 untersuchten ARGEn für eine öffentlich-rechtliche Vertragsform entschieden. Lediglich sechs Arbeitsgemeinschaften wurden als GmbH errichtet. Nur einzelne Fälle fußen auf anderen Rechtsformen.

Fast durchgängig haben die untersuchten ARGEn ein Geschäftsführungsmodell, bei dem es eine Geschäftsführung und eine Stellvertretung der Geschäftsführung gibt. Die Herkunft der ersten Geschäftsführung in den untersuchten ARGE-Standorten stellt sich im untersuchten Sample ausgewogen dar: Gut die Hälfte der Geschäftsführer war früher bei einer Kommune tätig, knapp die Hälfte kommt aus der Agentur.

Tabelle B 1-3: Ausgewählte Steuerungsmerkmale bei ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern

	ARGEn	Zugelassene kommunale Träger
Zahl der Standorte	96	50
Nach Herkunft der ersten Geschäftsführung/Amtsleitung (absolut)		
Aus Kommune/Delegationsgemeinde	50	41
Aus Agentur für Arbeit	46	5
Externe Personen	-	4
Nach Geschäftsführungsmodellen (absolut)		
Nur eine Geschäftsführung	1	
Zwei gleichberechtigte Geschäftsführer	3	
Geschäftsführung und Stellvertretung	94	
Nach Rechtsform (absolut)		
Öffentlich-rechtlicher Vertrag	85	
Anstalt des öffentlichen Rechts	3	
GmbH	6	
GGmbH	1	
GbR	1	
Nach Vorsitz in der Trägerversammlung (absolut)		
Zuständige Kommune	55	
Zuständige Agentur für Arbeit	39	
Neutraler Vorsitz	1	
Kein Vorsitz	1	

Datenbasis: IAW-SGB II-Organisationserhebung, Welle 2006; Datenauswahl für die Standortstichprobe (Analysedatensatz mit n=146 Fällen); Eigene Berechnungen

In den qualitativen Interviews betonten die befragten Führungskräfte vielfach, dass zum Zwecke eines interessenpolitischen Ausgleichs die Stellvertretung der Geschäftsführung jeweils durch einen Vertreter oder eine Vertreterin des Vertragspartners wahrgenommen wird.

Auch in der Gesamtschau auf das Standort-Sample zeigt sich darin die weit überwiegende Verfahrensart, wie die öffentlich-rechtlich verbundenen Partner die gemeinsam getragene Arbeitsgemeinschaft intern leiten und steuern. Im untersuchten Sample trifft dies auf 93 von 96 ARGEn zu. Eine Aufschlüsselung nach der Art der Gebietskörperschaft zeigt, dass in Landkreisen (insgesamt 58 ARGE-Fälle im Standort-Sample) die erste Geschäftsführung häufiger durch die Agenturen besetzt ist (in 33 von 58 Fällen). In kreisfreien Städten (29 ARGE-Standorte im Sample), die oftmals eine Tradition und Erfahrung mit Hilfe zur Arbeit

(HzA) haben, sind Geschäftsführer/Geschäftsführerinnen zu drei Viertel (21 ARGEn) durch die Kommunen bestellt.[69]

Die Trägerversammlungen vor Ort sind die für die ARGEn relevanten lokalen Steuerungsinstanzen, welche die SGB II-Einrichtungen mittels ausgehandelter Zielvereinbarungen steuern sollen. Bei den untersuchten Standorten stellt die kommunale Seite mehrheitlich (55 Fälle) den Vorsitz in diesen Gremien. In 39 ARGEn liegt der Vorsitz der Trägerversammlung bei einer Vertretung (in der Regel der Geschäftsführung) der Arbeitsagentur. Die befragten Experten und Expertinnen verwiesen auch in diesem Zusammenhang häufig auf den Umstand, dass der Vorsitz in der Trägerversammlung als Gegengewicht zur Geschäftsführung gebildet sei, der Vorsitz in der Trägerversammlung also bei jenem Partner liege, der nicht die Geschäftsführung stellt. Über alle Standorte gesehen ist damit das dominante Muster beschrieben. Es trifft auf 81 der 96 ARGE-Standorte zu. In 44 der 55 ARGEn mit kommunalem Vorsitz in der Trägerversammlung stammen die Geschäftsführer/Geschäftsführerinnen aus der Agentur für Arbeit. In 37 der 39 Fälle mit einem Agenturvorsitz in der Trägerversammlung wird die Geschäftsführung durch eine Person mit kommunaler Herkunft wahrgenommen.

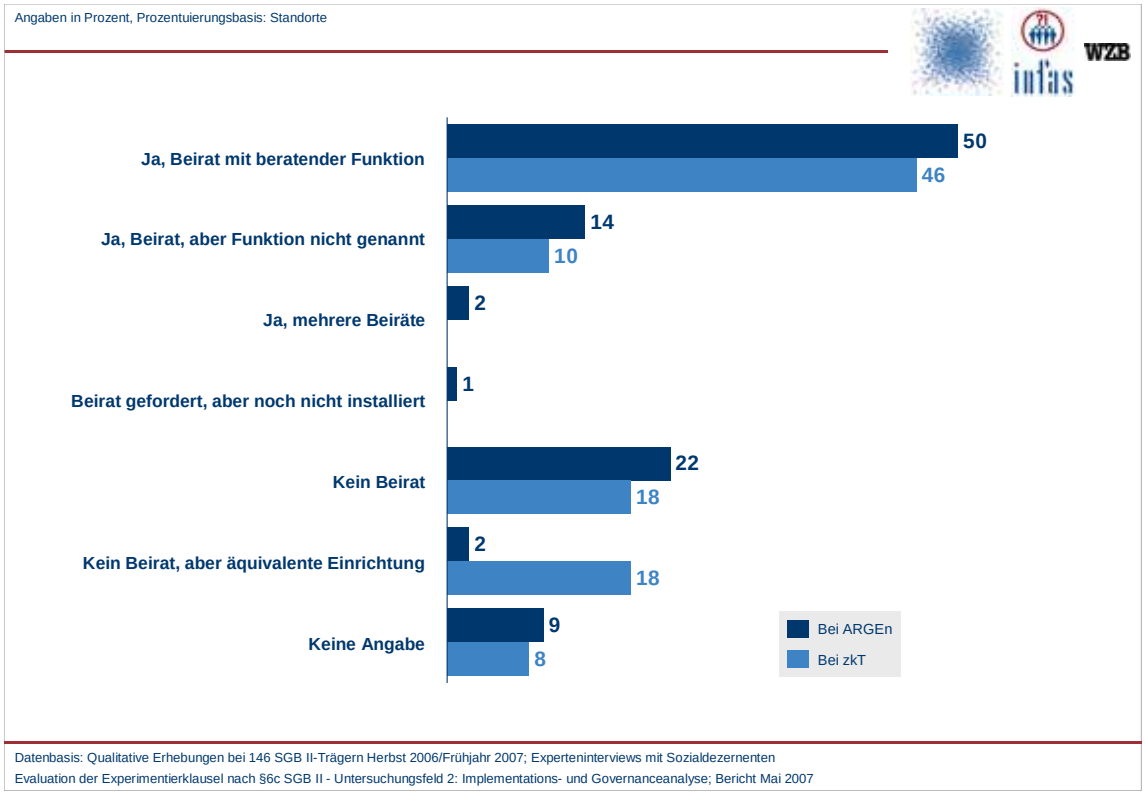
Bei den zugelassenen kommunalen Trägern hingegen ist die kommunale Herkunft einer jeweiligen Leitungsperson deutlich überlagernd, in 41 der 50 Standorte mit zugelassenen kommunalen Trägern wird das Bild dadurch bestimmt. Immerhin stammt bei fünf zugelassenen kommunalen Trägern die Führungsperson aus der Agentur für Arbeit. Sofern externe Personen die Leitung einer kommunalen SGB II-Einrichtung übernommen haben (vier Fälle), sind dies auch Personen, die vormals in der freien Wirtschaft tätig gewesen sind.

Neben den im Falle der ARGEn relevanten Trägerversammlungen spielt für beide Formen der Aufgabenwahrnehmung auch das Beiratsmodell eine wichtige Rolle im Rahmen lokaler Steuerungsstrukturen. So haben zwei Drittel der 96 untersuchten ARGEn und weit über die Hälfte der 50 untersuchten optierenden Kommunen einen Beirat installiert. Nach Auskunft der befragten kommunalen Leitungspersonen kommt diesen Beiräten zumeist eine beratende Funktion zu. Die Beiräte setzen sich überwiegend aus politischen Vertretungen der lokalen Ebene (vor allem Kreistage), aus Vertretungen gesellschaftlicher Gruppen wie der gewerkschaftlichen und der Arbeitgeberseite, aus Vertretungen von Trägern der Wohlfahrtspflege, von Kammern als auch von Maßnahmeträgern (unter anderem Bildungsträger und auch Beschäftigungsgesellschaften) zusammen.

Als Äquivalent zum Beiratsmodell stehen bei den zugelassenen kommunalen Trägern auch Unterausschüsse oder Lenkungsgruppen in begleitender Verantwortung für die SGB II-Trägerschaft.

[69] Schriftliche Erhebung bei 390 SGB II-Trägern durch Untersuchungsfeld 1 im Frühjahr 2006: Berechnung der Datenauswahl für die Stichprobe der ausgewählten Einheiten.

Abbildung B 1-2: Beiräte und ihre Funktion bei zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn[70]



Nach Auskunft aus den Experteninterviews mit Sozialdezernenten und Sozialdezernentinnen (im Rahmen der Trägerschaft durch optierende Kommunen) bestehen Beispiele für solche Lenkungsgremien vorrangig in Zuständigkeiten kommunaler Unterausschüsse der Kreise (Sozialausschuss, Gesundheitsausschuss, Grundsicherungsausschuss). In wenigen Fällen wurden explizit auch Verwaltungs- oder Aufsichtsräte benannt, sogenannte Eigenbetriebs- oder auch Betriebsausschüsse. Ferner wurde in diesem Zusammenhang auch auf Lenkungsgruppen in Form kommunaler „Arbeitskreise“ oder „Fachgremien“ verwiesen, die ihrerseits Vertretungen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen umfassen.

Sind SGB II-Einrichtungen in Landkreisen ansässig (was im Sample der untersuchten Standorte bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung für einen gewichtigen Anteil zutrifft), so ist es nach Angaben befragter Experten und Expertinnen überwiegend Praxis, dass auch die jeweils kreisangehörigen Gemeinden in die Aufsichtsgremien (Trägerversammlung, Beiräte) einbezogen sind. Nach den Ergebnissen der qualitativen Interviews unterscheidet sich die Praxis der ARGEn dabei kaum von jener der zugelassenen kommunalen Träger. Die Aussagen über einen ausdrücklichen Nicht-Einbezug kreisangehöriger Gemeinden in die Gremien fielen in landkreisigen ARGE-Standorten und landkreisigen Standorten zugelassener kom-

[70] Frageformulierung im Leitfaden: „Gibt es einen Beirat für die SGB II-Einrichtung? Welche Funktionen hat er und wie setzt er sich zusammen?“

munaler Träger anteilig vergleichbar aus. Bei den entsprechenden Standorten wurde in ARGEn elf Mal auf diese Praxis verwiesen, bei zugelassenen kommunalen Trägern war dies acht Mal der Fall.

Im Vergleich der beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung kann vor diesem Hintergrund insgesamt nicht von einer Symmetrie lokaler Steuerungsstrukturen gesprochen werden. Dies gilt vor allem in Hinblick auf den besonders wichtigen Aspekt der Ausgestaltungsbedürftigkeit, der geteilten Personalzuständigkeit durch zwei Träger im Falle der ARGEn.

Die überregionale Governanceanalyse (vgl. dazu auch Kapitel A 2.4) hat gezeigt, dass Steuerungsstrukturen „von oben“ im Falle der ARGEn grundsätzlich einheitlicher gestaltet sind als im Fall zugelassener kommunaler Träger. Überregional gesehen besteht beim ARGE-Modell (im Vergleich zu zugelassenen kommunalen Trägern) ein höheres Gewicht zentraler Regelmechanismen. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern fallen überregionale Steuerungsstrukturen hingegen fragmentierter aus. Das Element zentraler Steuerung ist bei diesem Typ der Aufgabenwahrnehmung weniger entwickelt. Wahrgenommene Steuerungsfunktionen der Bundesländer werden, wie in der überregionalen Governanceanalyse dargelegt, unterschiedlich ausgefüllt.

Blickt man nun auf die lokale Ebene, so stellen sich die Steuerungssysteme für die ARGEn stärker ausdifferenziert und komplex dar. Zu organisieren ist die geteilte Personalzuständigkeit. Im lokalen Kontext einer ARGE sind dabei zunächst ganz einfach mehr Akteure zu beteiligen. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern ist der lokale Steuerungsmechanismus schon allein bezogen auf die Menge einzubeziehender Akteure weniger vielschichtig. Bei den ARGEn ist aber nicht nur ein (lokales) institutionelles Steuerungsarrangement zu treffen. Vielmehr müssen innerhalb dieser Arrangements auch noch überregional artikulierte Regelungsmechanismen mit bestehenden lokalen Ansprüchen vermittelt werden, wozu vornehmlich die Trägerversammlungen dienen sollen.

Tabelle B 1-4: Charakterisierung überregionaler und lokaler Governancestrukturen

Charakterisierung von Governancestrukturen	ARGEn	Zugelassene kommunale Träger
Überregionale Ebene	• Einheitliche (Zentral-)Struktur • Vergleichsweise viel zentrale Regelungsmechanismen • Gewicht zentraler Geltungsanforderungen an die Umsetzung	• Fragmentierte Struktur • Vergleichsweise wenig zentrale Regelungsmechanismen • Regional differente Geltungsanforderungen an die Umsetzung (Bundesländer)
Lokale Ebene	• Hoher institutioneller Regelungsbedarf bei geteilter Personalzuständigkeit durch zwei Träger • Vergleichsweise hohe Anzahl an der Steuerung beteiligter Akteure • Komplexe interne Organisation lokaler Aufsichtsgremien • Hoher Stellenwert interessenpolitischer Aushandlung zwischen zentralen und lokalen Ansprüchen für die Umsetzung • Viel Diskussionen um lokale Handlungsspielräume und Entscheidungsautonomie	• Geringerer institutioneller Regelungsbedarf • Vergleichsweise niedrige Anzahl an der Steuerung beteiligter Akteure • Geringer Stellenwert interessenpolitischer Aushandlung von zentralen und lokalen Ansprüchen • Wenig Diskussionen um lokale Handlungsspielräume und Entscheidungsautonomie

Diese Herausforderung einer Interessenvermittlung zwischen zentralen Anforderungen und lokalen Ansprüchen an die Umsetzung, die in austarierten Gremien zu verhandeln sind, stellt sich in dieser Form nur bei den ARGEn.

Das Problem zentraler Regelungsmechanismen, die als Geltungsanforderungen auf lokaler Ebene einwirken, fällt in der Konstellation der zugelassenen kommunalen Trägerschaft dagegen deutlich schwächer aus. Bei den ARGEn kann die Steuerungsstruktur von oben (überregionale Ebene) als einfacher aufgefasst werden. Jene unten (auf der lokalen Ebene) ist jedoch als kompliziert zu charakterisieren. Im Falle zugelassener kommunaler Träger ist dieses Verhältnis tendenziell umgekehrt.

Wie werden nun die Auswirkungen dieser Konstellationen auf lokaler Ebene wahrgenommen? Das Untersuchungsfeld 2 kann dazu empirisches Material auf Basis zahlreicher Experteninterviews in den Blick nehmen. Die Gespräche wurden an jedem Standort mit Vertretungen der Leitungsebenen (kommunale Seite und Agenturseite) sowie mit Geschäftsführern/ Geschäftsführerinnen oder Amtsleitern/Amtsleiterinnen der SGB II-Einrichtungen geführt. In diesem Rahmen thematisierten die Befragungen durchgängig wichtige, das heißt für die tägliche operative Praxis relevante Steuerungsaspekte:

- die Definition von Steuerungszielen,
- die Überprüfung der Zielerreichungen,
- die Handlungs- und Entscheidungsspielräume von Geschäftsführungen sowie auch
- Fragen nach der Grundkonstruktion der Organisationsstruktur.

Die Befunde zeigen insgesamt, dass im Falle der ARGEn vergleichsweise höhere Konfliktpotentiale um Steuerungsfragen existieren als dies in Standorten mit zugelassenen kommunalen Trägern der Fall ist. Entsprechende Probleme im Rahmen der angesprochenen Themenkreise wurden viel häufiger in ARGE-Standorten artikuliert als bei den (im gleichen Zeitraum) aufgesuchten zugelassenen kommunalen Trägern.

1.5 Positionen zur lokalen Steuerung im ARGE-Modell

Als Hauptobjekt kritischer Einlassungen der befragten Experten und Expertinnen stellt sich der sogenannte „Zentralismus" der Bundesagentur für Arbeit (BA) dar. Konkret sind damit die Einwirkungsmöglichkeiten der Agenturen auf die ARGEn angesprochen, die sich nach Auskunft der befragten Experten und Expertinnen entweder vermittelt über die Trägerversammlungen oder auch auf direktem Wege („Dienstanweisungen") entfalten. Die Einwirkungspraxis der BA ist in den Steuerungsstrukturen generell festgeschrieben und in ihren einzelnen Ausformungen nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Die Frage ist vielmehr, wie diese Praxis auf der lokalen Ebene in ihren Steuerungswirkungen wahrgenommen wird. Ins Blickfeld rücken hierbei zunächst die Perspektiven zweier unmittelbar befasster Zielgruppen: kommunaler Vertreter/Vertreterinnen in den Trägerversammlungen (in der Regel die Sozialdezernenten/Sozialdezernentinnen) und der Geschäftsführer/Geschäftsführerinnen der ARGEn selbst, die nicht nur ebenfalls in den Trägerversammlungen sitzen, sondern darüber hinaus mit den aus den Steuerungsstrukturen erwachsenen Geltungsanforderungen in ihrer täglichen Praxis umgehen müssen.

Im Rahmen der Steuerungsthematik lassen sich die Positionen – die weit überwiegend auf gut zweijährigen praktischen Erfahrungen mit der Umsetzung des SGB II basieren – im Hinblick auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede analysieren. Gemeinsamkeiten bestehen zunächst darin, dass von den befragten Experten und Expertinnen auf die ungestützten Fragen weitgehend übereinstimmend folgende Gesichtspunkte hervorgehoben wurden:

- Das Zusammenwirken in Trägerversammlungen und der Stellenwert zentraler Einflussnahmen.
- Organisatorische Gestaltungselemente der Trägerschaft, dabei insbesondere Fragen einer „Standardisierung" bei der Ausgestaltung von Leistungsprozessen.
- Informationsprobleme im Hinblick auf die Zielsteuerung, dabei insbesondere Controllingprobleme.
- Befragte ARGE-Geschäftsführer und -Geschäftsführerinnen betonten darüber hinaus noch weitere Umsetzungsaspekte, die mit der Steuerungsthematik in Zusammenhang stehen.

Sozialdezernenten und Sozialdezernentinnen gaben Hinweise auf Probleme des Ausgleichs zwischen zentralen Anforderungen und lokalen Ansprüchen oder Gestaltungsspielräumen, was die Aufmerksamkeit auf die Aushandlungen in Trägerversammlungen lenkt. Die befragten Vertretungen der kommunalen Leitungsebene akzentuierten diese Aspekte stärker als

befragte ARGE-Geschäftsführungen. Sozialdezernenten und Sozialdezernentinnen beschrieben die Praxis in diesem Zusammenhang auch als Konfrontation mit einem „starken Partner“, der bei Zielvereinbarungen und in Hinsicht auf geschäftspolitische Schwerpunkte für die Einrichtungen häufiger seine Vorstellungen durchsetzt. Danach entfalten die bundesweiten SGB II-Ziele (vgl. dazu auch Kapitel A 2.4.2) normative Wirkung, was dazu führe, dass sich regionalorientierte Zielvorstellungen – die jede Trägerversammlung ergänzend zu bundesweiten Zielen abschließen kann – nicht immer hinreichend genug durchsetzen. Einzelne kritische Äußerungen gingen in diesem Zusammenhang auch dahin, dass zentrale Vorgaben der BA den abgeschlossenen ARGE-Verträgen teilweise widersprechen würden, sodass man diese Verträge vor Ort nicht richtig leben könne. Solche Probleme stellen sich vornehmlich, wenn Zielorientierungen beider Vertretungen in der Trägerversammlung inhaltlich nicht übereinstimmen.

Übersicht B 1-1: Lokale Steuerung im ARGE-Modell: Eine Synopse von Positionen

Im Rahmen bestehender lokaler Steuerungsstrukturen artikulierte Probleme...

...durch kommunale Leitungen (Sozialdezernenten)

- Konfrontation mit „starkem Partner“ und mit bereits frühzeitig gefestigten Organisationsvorstellungen zu ARGEn; Einflussnahme in Trägerversammlungen in Hinblick auf Organisationsformen als Problem
- Bei Zielvereinbarungen und geschäftspolitischen Schwerpunkten: „Bundesziele“ mit normativer Wirkung; lokale Ziele können sich nicht immer durchsetzen
- Informationsprobleme in Hinsicht auf Controllingzahlen
- Kritik an Standardisierung der Organisation: Kundenbetreuungsformen (Segmentierung, zentrale Handlungsanweisungen, Betreuungsstufenkonzept) und mangelnder Stellenwert eines ganzheitlichen Fallmanagements („Keine Betreuung aus einer Hand“)

... durch ARGE-Geschäftsführer

- Zusammenwirken in Trägerversammlungen und Steuerung über Zielvereinbarungen gelebte „notwendige Praxis“
- Starke Betonung der „Umsetzungsverantwortung“: „Gewährleistungsverantwortung“ auf rechtlichen Rahmen beschränken
- Umsetzungsprobleme nicht aufgrund mangelnder Steuerung, sondern durch nicht gelöste Aspekte:
  - Ungeklärte Personalhoheit
  - Befristete Beschäftigungen
  - Probleme mit Fachsoftware
  - Kein teambezogenes Controlling
  - Keine finanzielle Planungssicherheit
- Standardisierung der Organisation wird häufiger als notwendig gesehen: Bei hoher Zahl der Bedarfsgemeinschaften den Leistungsanforderungen gerecht werden können

Zu viel zentrale Steuerung der ARGEn

Steuerung „ausgleichend“ verbessern: lokalen Ermessensspielraum erhöhen

Unterschiede
im Hinblick auf Notwendigkeit von Standardisierungselementen in der Organisation

Gemeinsamkeiten
in kritischer Haltung gegenüber einem „Zentralismus“ der Bundesagentur für Arbeit

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; Bericht Mai 2007

Anders als Sozialdezernenten und Sozialdezernentinnen beschreiben ARGE-Geschäftsführer und –Geschäftsführerinnen die Kooperation und Formulierung von Zielvereinbarungen vergleichsweise weniger kritisch. Praktische Steuerungsvereinbarungen müssten notwendig auch Kompromisslösungen beinhalten. Sofern ARGE-Geschäftsführer nicht von der Agenturseite bestellt sind, sondern eine kommunale Herkunft haben, sind Einlassungen dazu allerdings durch einem höheren Grad an Unzufriedenheit gekennzeichnet. Insgesamt nehmen aber auch die Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen den Einfluss der BA auf die ARGEn als stark regulative Praxis wahr. Das Charakteristikum der Geschäftsführungsposition besteht indes in der Betonung des Stellenwerts der „Umsetzungsverantwortung", die im Sinne eigener Steuerungsverantwortung beschrieben wird. Deutlich wird, dass Einflüsse der „Gewährleistungsverantwortung" als machtvoll, die Grenzen einer „Umsetzungsverantwortung" hingegen vielfach als zu eng gesehen werden. Dieser Umstand entfaltet seine Wirkung etwa bei der Formulierung und Umsetzung geschäftspolitischer Schwerpunkte, und er zeigt sich auch bei Fragen der Personalrekrutierung und der Personalentwicklung. Ihre Handlungsspielräume und Entscheidungsautonomie beschreiben ARGE-Geschäftsführer vor diesem Hintergrund nicht selten als zu eingeengt. Der Status von „Gewährleistungsverantwortung" wird zwar als notwendig erkannt. Diese solle sich aber auf rechtliche Rahmenangaben beschränken.

Mit Blick auf organisatorische Gestaltungselemente der SGB II-Einrichtungen wird wiederum eher durch Sozialdezernenten und Sozialdezernentinnen betont, dass man auf Seiten der Vertragspartner mit bereits frühzeitig gefestigten Organisationsvorstellungen konfrontiert gewesen sei. Die Folgen dieser Einflussnahme in Hinblick auf Organisationsformen bestehen bis heute. Aussagen zeigen, dass Kommunen ihre eigenen, ursprünglichen Vorstellungen über Organisationsmuster in bestehenden ARGE-Modellen nicht hinreichend repräsentiert sehen. Genannt werden in diesem Zusammenhang Aspekte einer „Standardisierung" der Leistungsprozesse, die sich insbesondere auf Kundenbetreuungsformen richten. Einerseits wird der mangelnde Stellenwert des Konzepts eines ganzheitlichen Fallmanagements („Keine Betreuung aus einer Hand") in den ARGEn kritisiert. Die „Rollentechnik" der Arbeitsverwaltung des Bundes habe in den Organisationsstrukturen Übergewicht erhalten. Einen aktuellen Diskussionspunkt stellt hierbei das in den ARGEn flächendeckend eingeführte neue Betreuungsstufenkonzept dar.[71]

Dagegen beschreiben ARGE-Geschäftsführer und -Geschäftsführerinnen solche Organisationsentwicklungen häufiger als Ausfluss funktional notwendiger, sachlich gebotener Entscheidungen. Man spricht weniger von „Standardisierung", sondern eher von „Professionalisierung" im Interesse der Ausgestaltung der Leistungsprozesse. Gerade angesichts der ho-

[71] Das in der Bundesagentur nach § 54 SGB II (Eingliederungsbilanz) entwickelte Betreuungsstufenkonzept („Betreuungsstufen im SGB II") ist ein Kundensegmentierungs- und Indikatorensystem, das dazu beitragen soll, Integrationsfortschritte im Kundenbestand abzubilden. Die Segmentierung arbeitet mit fünf Stufen (IF – Betreuungs- und Hilfebedarf: Integrationsfern; IG – Stabilisierungsbedarf: Heranführen an eine Erwerbstätigkeit; IK – Förderbedarf: Heranführen an den ersten Arbeitsmarkt; IN – Integrationsfähig: Integration in den ersten Arbeitsmarkt; I – Integriert, aber weiterhin hilfebedürftig). Seit August 2006 sind diese Betreuungsstufen im Vermittlungssystem VerBIS hinterlegt. Eine Einstufung des jeweils gesamten Kundenbestands in den ARGEn soll nach Angaben der Bundesagentur bis Juni 2007 flächendeckend erfolgt sein.

hen Zahlen von Bedarfsgemeinschaften, mit denen man konfrontiert sei, könne man den komplexen Leistungsanforderungen vornehmlich durch bewährte Musterformen (und ihre SGB II-spezifischen Weiterentwicklungen) gerecht werden. Probleme bestehen hierbei allerdings nicht selten mit einer adäquaten Qualifizierung des Fachpersonals.

Gemeinsam weisen Sozialdezernenten/Sozialdezernentinnen und Geschäftsführer/Geschäftsführerinnen der ARGEn auf Informationsprobleme durch mangelnde und zudem nicht hinreichend standortscharfe Controllingzahlen hin. Gerade in Folge zentraler Controllinganforderungen durch die „Gewährleistungsverantwortung" der Bundesagentur, die an den sogenannten Fachverfahren orientiert ist, bestehen nach zahlreichen Auskünften mangelnde dezentrale Controllingmöglichkeiten in den ARGEn. In Fachverfahren werden Daten aus der implementierten Leistungssoftware A2LL und der Vermittlungssoftware VerBIS abgezogen und in der Bundesagentur ausgewertet. In den zwar kontinuierlich rückfließenden – aber eben nach zentralen Musterformen ausgewerteten – Informationen aus diesen Daten erkennen sich die ARGEn allerdings oft nicht wieder. Gerade die zentralen Anforderungen, welche auch die IT-Systeme der ARGEn strukturieren, verhindern nach Darlegung der Geschäftsführer/Geschäftsführerinnen also auf dezentrale Bedürfnisse zugeschnittene Auswertungs- und Controllingmöglichkeiten, die man jedoch für dringend notwendig erachtet. Besonders wird kritisiert, dass bisher kein teambezogenes Controlling möglich gewesen ist.

ARGE-Geschäftsführer und -Geschäftsführerinnen legen in solchem Zusammenhang eine Vielzahl von konkreten Umsetzungsproblemen der Leistungserbringung dar, die sich in ihrer Perspektive weniger auf einen Mangel an Steuerung zurückführen lassen, sondern vielmehr auf durch zentrale Steuerungsvorgaben bisher nicht gelöste Problemlagen: Angesprochen werden hier arbeits-, dienst- und tarifrechtliche Probleme (ungeklärte Personalhoheit und auch befristete Beschäftigungen) sowie auch ein Mangel an finanzieller Planungssicherheit.

Zusammengenommen zeigt die Synopse[72] der Positionen zu Steuerungswirkungen an, dass Sozialdezernenten und Sozialdezernentinnen das Übergewicht zentraler Steuerung der ARGEn eher kritisieren. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass hierbei auch eine spezifische kommunale Haltung eine Rolle spielt, welche die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit grundsätzlich auch ohne Einbindung in zentrale Vermittlungssysteme als möglich ansieht.

Gleichwohl kann man nach den Interviewgesprächen mit Sozialdezernenten und Sozialdezernentinnen in Rechnung stellen, dass auf Seiten kommunaler Leitungsebenen ein in der Regel hohes Interesse an der erfolgreichen Funktionsweise der jeweiligen Einrichtung besteht. Auch explizit parteipolitische Argumentationen traten im Rahmen der Steuerungsdiskussion nicht als gewichtiges Element hervor.

Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen der ARGEn betonen in der Summe eher, dass auf der lokalen Ebene ein besserer Ausgleich zwischen zentralen Steuerungsanforderungen und lokalen Entscheidungsspielräumen zu finden sei. Diese Position orientiert auf eine stär-

[72] Die in den vorstehenden Abschnitten aufgeführten, in vielerlei Hinsicht hochrelevanten trägerbezogenen Steuerungsprobleme stehen im Mittelpunkt der weiter vertiefenden empirischen Analysen in den unmittelbar nachfolgenden Kapiteln.

kere Handlungsfreiheit des eigenen Verantwortungsbereichs, auf eine zu steigernde lokale Entscheidungsautonomie im operativen Geschäft.

Tendenzielle Unterschiede zwischen Positionen von Sozialdezernenten/Sozialdezernentinnen und Geschäftsführern/Geschäftsführerinnen bleiben im Hinblick auf eine Notwendigkeit dessen deutlich, was vielfach als „Standardisierung" in der Organisation der ARGEn bezeichnet wird. Hier bestehen gewisse Scheidelinien im Hinblick auf die Ausgestaltung der Leistungsprozesse. Dass sich indes Gemeinsamkeiten in der kritischen Haltung beider befragter Expertengruppen gegenüber dem sogenannten „Zentralismus" der Bundesagentur zeigen, stellt im Rahmen der Steuerungsdiskussion keinen Widerspruch dar.

Wirksamkeit entfaltete diese Steuerungsdiskussion bereits seit der Konstituierungsphase des SGB II, nicht zuletzt, seitdem erkannte Probleme im ARGE-Modell[73] durch die „Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44 b Abs. 1 SGB II" (kurz: Rahmenvereinbarung) vom Sommer 2005 gelöst werden sollten. Auf Basis der vorliegenden Erhebungsergebnisse ist nun auch eine Einschätzung darüber möglich, wie die Erfahrungen mit dieser Rahmenvereinbarung aus Sicht lokaler Akteure nachträglich bewertet werden.

Ein befragter Sozialdezernent gab zu diesem Thema folgende Schilderung:

„Es war der große Wunsch der BA-Seite, die (Fronten) rein zu bringen, weil ganz einfach sie durch ihre Obrigkeit, so sehe ich das ganz nüchtern, aufgefordert waren, einem von beiden die Freiheitsrechte einzuräumen, dass es bei paritätischer Abstimmung, es gibt ja bloß zwei Stimmen, eine hat die BA und eine haben wir, nicht zum Patt kommen kann. Und das halten wir auch für sinnvoll, deswegen haben wir dann gesagt, gut, dann bleibt uns nichts anderes übrig wie das zu machen, weil die BA ganz leicht gesagt hat, „macht das mal", und wir gesagt haben, wenn wir vom tatsächlich Gewollten, da gehe ich wieder aus vom Ministerium, was ja damals angeregt worden war, war ja auch wieder nicht schlecht, man gesagt hat, okay, die BA wollte sich zurückziehen in ihren Handlungen und da haben wir gesagt, okay, wenn das der Fall ist, dann sollten wir versuchen, das auszufüllen als Landkreis und womöglich Einfluss zu nehmen, doch langfristig (nicht verständlich) reinzubringen. Das war das Ziel und das haben wir auch mehr oder weniger dann so formuliert. Ich kann aber mehr oder weniger außerhalb der ARGE nicht erkennen, dass sich prinzipiell was geändert hat."

Ein befragter Geschäftsführer einer (anderen) ARGE führte aus:

„Wir haben mehr an Arbeit dazugekommen, wir müssen ja den Haushalt jetzt selbst führen. Wir sind allerdings noch immer in einem Abstimmungsprozess zwischen Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung, denn die BA greift stark in die Prozesse ein. Es ist schwierig, beide Verantwortungen zu unterscheiden. Nehmen Sie die Einführung von VerBIS: Da wurden Normen gesetzt. Ist es Gewährleistungsverantwortung, wenn die BA fordert, dass nach einer bestimmten Zeit die Datensätze nach diesem Muster ausgerichtet sein sollen und der Geschäftsführer das aber nicht will? (…) Von größerem Handlungsspielraum nach unserer Unterschrift haben wir 2006 überhaupt nichts gemerkt. Z.B. hat der Geschäftsführer die Hoheit über das Verwaltungsbudget. Die BA konnte uns aber bis Ende 2006 nicht sagen, wie hoch das Verwaltungsbudget überhaupt ist. Spielraum könnte ich erkennen, wenn ich z.B. selber Stellen schaffen könnte. (…) Wir mussten eine Arbeitsvermittlerin für Tätigkeiten der Haushaltsverwaltung und des Controllings umfunktionieren, um diese Arbeiten der Budgetverwaltung, Zahlungsanweisungen usw. überhaupt leisten zu können. Wir haben in der ARGE keine Stäbe: keine Personalverwaltung, keine Sachverwaltung, kein Controlling. Und die Budgetverwaltung wurde früher kostenlos durch die Arbeitsagent gemacht."

[73] Zentrale Themen lagen in der grundsätzlichen Stärkung der Dezentralität und der Stärkung der Geschäftsführungen der ARGEn in Fragen der Personal und Mittelverwendung. Vgl. dazu auch Kapitel A 2.4.2.

Der skeptische Eindruck, den diese Darlegungen vermitteln, bestätigt sich auch auf breiterer empirischer Basis. So zeigt eine summarische Auswertung von Antworten der zum Thema Rahmenvereinbarung befragten Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen der Agenturen[74], dass im Großen und Ganzen offenbar wenige Verbesserungen durch die Rahmenvereinbarung eingetreten sind.

Im Rahmen der Standortstichprobe wurde die Rahmenvereinbarung nicht überall bereits unterzeichnet. Dies ist bei einem guten Drittel der besuchten ARGE-Standorte (36) der Fall. In sieben dieser Standorte wurden zum Befragungszeitpunkt noch lokale Verhandlungen über die Vereinbarung geführt. Als Grund dafür, die Rahmenvereinbarung nicht zu unterzeichnen, wurde beispielsweise angeführt:

„Solange der Begriff der Gewährleistungsverantwortung von der BA so breit definiert ist, macht es keinen Sinn, die Rahmenvereinbarung zu unterschreiben. Wir sind als Geschäftsführung zwar prinzipiell bereit dazu, aber die Rahmenbedingungen müssen dann passen. (…) Das große Problem ist einfach die Haushaltsverantwortung. Einerseits sollen wir das übernehmen und andererseits liegt sie noch bei der Agentur. Das ist widersprüchlich. Solange uns der Sinn nicht erkennbar ist, lassen wir es. Auch wenn wir die Rahmenvereinbarung nicht unterschrieben haben, halten wir dennoch aus eigenem Antrieb heraus die Mindeststandards, die Qualitätsstandards, Controlling ein. Wir sind an manchen Stellen sogar deutlich ehrgeiziger." (Geschäftsführung einer ARGE)

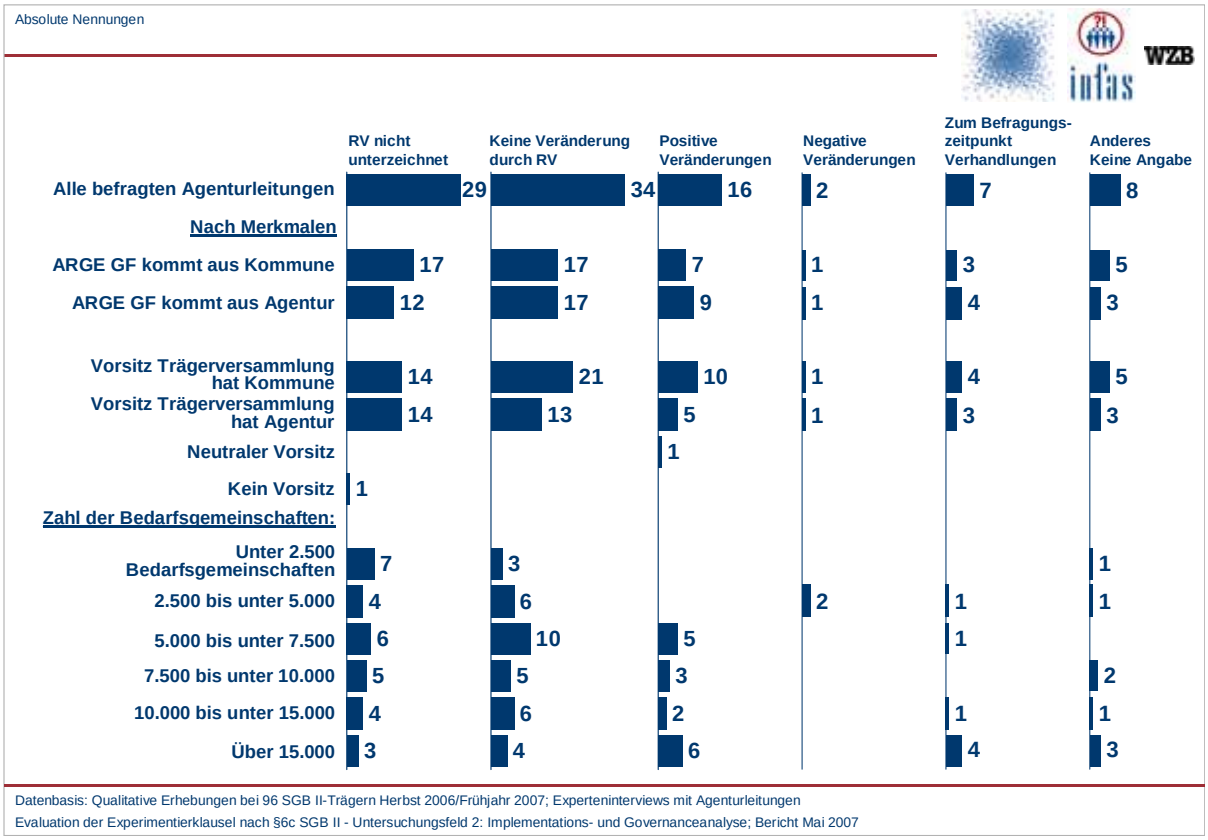
Blickt man auf jene Standorte, an denen die Rahmenvereinbarung zum Befragungszeitpunkt geschlossen war, gibt nur eine Minderheit (16) befragter Agenturleiter ausdrücklich an, dass es in Folge der Unterzeichnung zu positiven Veränderungen in Fragen der Steuerung gekommen sei. Mehr als doppelt so viele Agenturleitungen konnten zum Befragungszeitpunkt dagegen keine Veränderungen in Folgewirkung der Vereinbarung ausmachen.

Wird der Umstand einer Nicht-Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung als Indiz für im lokalen Kontext mehr oder weniger kontroverse Steuerungsdiskussionen aufgefasst, so kann der nicht geringe Anteil von Standorten ohne Rahmenvereinbarung eigens anzeigen, in welch hohem Maße die Steuerungsdiskussion im ARGE-Kontext virulent ist.

In einer nach Trägerkonstellationen differenzierten Betrachtung treten keine sehr auffälligen Unterschiede hervor. Ob der Vorsitz in der Trägerversammlung bei der Kommune oder bei der Agentur liegt, hat danach keinen Einfluss auf den Umstand der Nicht-Unterzeichung einer Rahmenvereinbarung. Auch der Herkunft der Geschäftsführung der ARGE (ob aus der Kommune oder aus der Agentur) scheint insgesamt kein besonderes Gewicht zuzukommen. Unter 29 Standorten ohne Rahmenvereinbarung haben 17 Standorte Geschäftsführungen, die der kommunalen Seite entstammen und 12 eine Geschäftsführung mit Herkunft aus der Agentur. Insgesamt spricht der Befund für eine Interpretation, wonach sich die angesprochenen Steuerungsprobleme als ein offenbar durchgängiges Muster zeigen, das zuvorderst mit der Form der Aufgabenwahrnehmung selbst zusammenhängt.

[74] Geschäftsführer/Geschäftsführerinnen der Agenturen waren zu diesem Thema auskunftsfähiger als ebenfalls dazu befragte Sozialdezernenten/Sozialdezernentinnen. Im Vergleich der Antwortmuster bestehen allerdings keine großen Differenzen zwischen den Einschätzungen beider Befragtengruppen im Hinblick auf die Rahmenvereinbarung. Die Frageformulierung im Leitfaden lautete: „Welche Veränderungen hat die Rahmenvereinbarung vom Sommer 2005 an der Organisationsstruktur mit sich gebracht? Hat dies zu konkreten Verbesserungen bzw. Verschlechterungen geführt?"

Abbildung B 1-3: Veränderungen durch die Rahmenvereinbarung vom Sommer 2005 (Die Sicht der Geschäftsführungen der Agenturen)



1.6 Zusammenfassung

Lokale Steuerungsmuster, unter denen ARGEn und zugelassene kommunale Träger ihrem Geschäft nachgehen, stellen sich im Falle der ARGEn vergleichsweise stärker ausdifferenziert und komplexer dar. Im Kontext der ARGEn bestehen vielschichtigere institutionelle Steuerungsarrangements und es müssen – anders als bei den zugelassenen kommunalen Trägern – auch überregional artikulierte Regelungsmechanismen stärker mit lokalen Ansprüchen in Einklang gebracht werden.

Für die ARGEn sind die Trägerversammlungen relevante Instanzen, in denen diese Steuerungsaspekte verhandelt werden. Bei den für das Untersuchungsfeld 2 untersuchten Standorten stellt die kommunale Seite in diesen Gremien mehrheitlich (55 Fälle) den Vorsitz. In 39 ARGEn liegt die Leitung der Trägerversammlung bei einer Vertretung der Arbeitsagentur. Für beide Formen der Aufgabenwahrnehmung spielt im Rahmen der Steuerungsstrukturen auch das Beiratsmodell eine Rolle, indes vornehmlich mit beratender Funktion. Zwei Drittel der 96 untersuchten ARGEn und weit über die Hälfte der 50 untersuchten zugelassenen kommunalen Träger haben einen Beirat installiert.

Im Hinblick auf die Definition von Steuerungszielen und die Überprüfung von Zielerreichungen, im Fokus auf Handlungs- und Entscheidungsspielräume von Geschäftsführungen (oder

Amtsleitungen) sowie bei Fragen, welche die Konstruktion der Organisation der Einrichtungen betreffen, machen die empirischen Ergebnisse der Implementationsanalyse deutlich, dass im Falle der ARGEn vergleichsweise höhere Konfliktpotentiale um Steuerungsfragen bestehen als bei zugelassenen kommunalen Trägern. Kritische Haltungen werden bei ARGEn vor allem gegenüber einem sogenannten Zentralismus der Bundesagentur für Arbeit sichtbar. Vertreter der lokalen Ebene sehen dabei je nach Position grundsätzlich zu viel zentrale Steuerung der ARGEn (Sozialdezernenten/Sozialdezernentinnen) bzw. sie artikulieren, dass die Steuerung ausgleichend verbessert werden sollte, um den lokalen Ermessensspielraum zu erhöhen (Geschäftsführer/Geschäftsführerinnen der ARGEn).

Die Befragungsergebnisse zeigen auch, dass die Rahmenvereinbarungen in diesem Feld im Großen und Ganzen kaum Verbesserungen mit sich gebracht haben. Wesentlich pointierter als im Falle der zugelassenen kommunalen Träger legen befragte Experten und Expertinnen der ARGEn in diesem Zusammenhang auch eine Vielzahl von Umsetzungsproblemen der Leistungserbringung dar. Solche Probleme gelten auch durch zentrale Steuerungsvorgaben induziert bzw. durch diese nicht hinreichend gelöst. Im Erhebungszeitraum der Implementationsanalyse werden damit arbeits-, dienst- und tarifrechtliche Probleme (ungeklärte Personalhoheit und auch befristete Beschäftigungen), mangelnde Controllingmöglichkeiten für die lokalen Einrichtungen sowie ein Mangel an finanzieller Planungssicherheit angesprochen. Probleme dieser Art haben dem Befund der Implementationsanalyse zufolge ein höheres Gewicht in ARGE-Standorten als bei den im gleichen Zeitraum aufgesuchten zugelassenen kommunalen Trägern.

1.7 Operative Ziele

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. An die Stelle von Inputsteuerungen tritt die Steuerung anhand von Output-Größen (Management by Objectives). Mit der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik durch die Hartz-Gesetze wurde dieses Steuerungsmodell bereits im SGB III bei den Agenturen für Arbeit implementiert (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 2007:459ff), ist es doch inzwischen ein fester Bestandteil der Steuerungslogik der BA-Welt.

Auch im zweiten Sozialgesetzbuch ist über den § 48 SGB II eine vergleichbare Steuerungskomponente vorgesehen (vgl. Kapitel A.2.4). Für die Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II ist dort das Verfahren der Zielvereinbarung verankert. Allerdings werden – im Unterschied zum SGB III – beim Zielvereinbarungsprozess nach dem SGB II die Ziele vom BMAS in das Verfahren eingespeist. Der Zielsteuerungsprozess wurde erstmals im Frühjahr 2006 mit der

Versendung des SGB II-Planungsbriefes begonnen (BA 2006f). Er beschreibt das Verfahren und die Zielwerte für 2006. Die Planungen für das Jahr 2007 hatten im Herbst 2006 gerade erst begonnen, als die Teams von Untersuchungsfeld 2 die Gespräche bei den Trägern führten. In den Gesprächen wurden deshalb überwiegend die Zielsetzungen für 2006 zitiert und erste Überlegungen für 2007 angedeutet.

Die Höhe der Zielerreichungsindikatoren wurde 2006 gesetzt und 2007 erstmals mit den ARGEn verhandelt.[75] Das zentrale Controlling der BA liefert den Trägern die Controllingwerte für die Zielindikatoren. Nach Angaben des BMAS haben die Zielvereinbarung 2006 92% der ARGEn unterzeichnet und für 2007 waren dies im Januar 2007 sogar 99,2% (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. In den bewertenden Äußerungen klingt durch, dass ARGEn mit schwieriger Marktlage die Ziele oftmals als zu ambitioniert sahen, während sie anderenorts mit besserem Marktpotenzial unter den Möglichkeiten blieben. 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 Integrationsvereinbarungen) oder die Pflege des Datenbestandes.

Um einen Hinweis auf mögliche Schwerpunktsetzungen zu gewinnen, wurden die Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen gebeten, ihre vordringlichen Steuerungsziele im Rahmen einer offen gestellten, ungestützten Frage zu benennen. Die Nennungen spiegeln einerseits die Bundesziele wider, lassen aber auch klare Prioritäten erkennen (Abbildung B.1_4). Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt wird als vordringlichstes Ziel genannt: neun von zehn ARGE-Geschäftsführern/-Geschäftsführerinnen äußern dieses Ziel spontan. Die zweithäufigste Nennung entfällt auf die operativen Ziele „allgemeine Kostensenkung“ und „Senkung der Kosten der Unterkunft (KdU)". Erst mit einigem Abstand folgen bei einem Viertel der ARGEn die „Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit" und die „soziale Stabilisierung“ als vordringliche Ziele.

In den Interviews betonen die Führungskräfte der ARGEn die „integrationsorientierte Ausrichtung des Gesamtsystems“ sehr deutlich. Es gehe um die Senkung der Arbeitslosigkeit insgesamt.

„Man muss die Hilfebedürftigkeit überwinden, indem man vermittelt. Dies bezieht sich sowohl auf U25, als auch Ü25“ (ARGE).

Auch das Fallmanagement müsse sich in dieses System der Beschäftigungsorientierung einfügen:

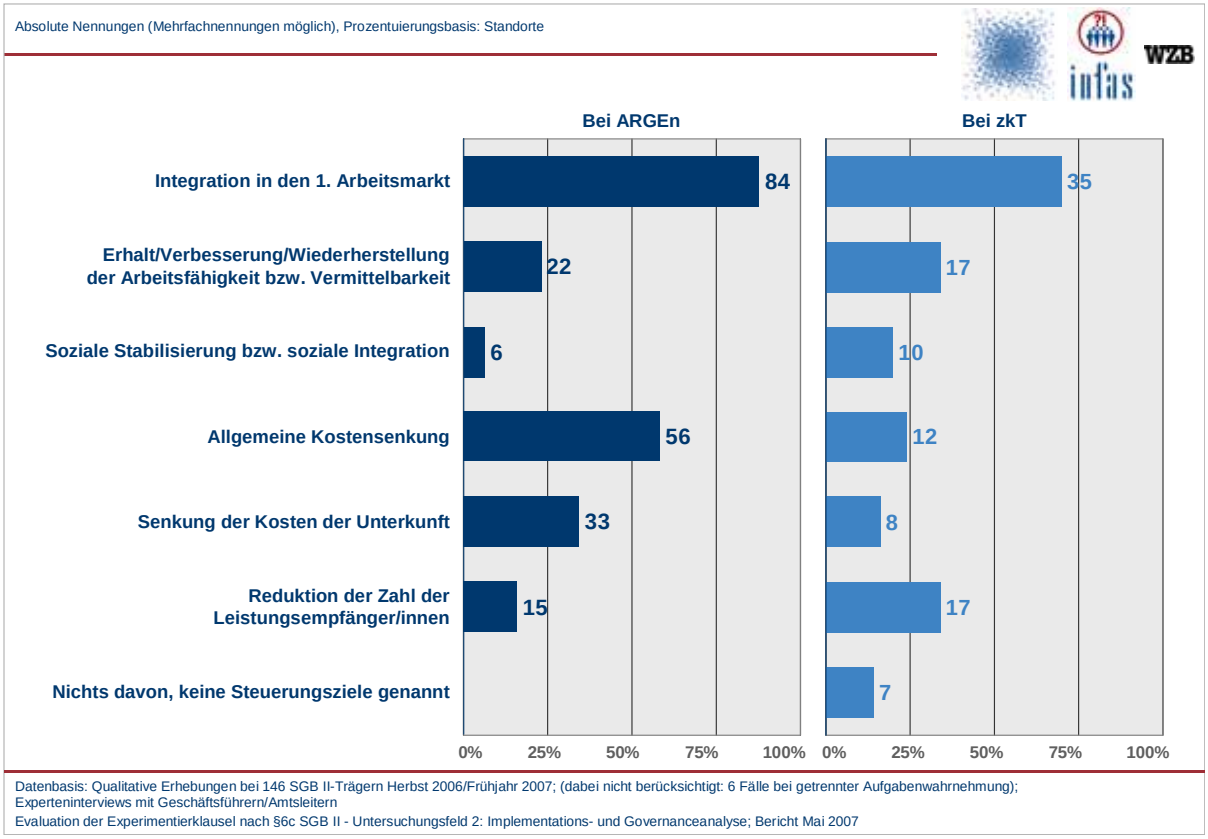
[75] Zum Verfahren der Zielfindung und -vereinbarung vgl. Brandes 2007; Klems 2007.

„Man muss noch einmal darüber nachdenken, was hier im Land unter Fallmanagement verstanden wird. Generalauffassung ist: „soziale Betreuung". Das kann es nicht sein!" (ARGE)

„Der Fallmanager soll nicht stundenlange Sozialbetreuung machen, sondern das System im Auge behalten." (Geschäftsführer einer ARGE).

„Letztes Jahr [2006] lag der Schwerpunkt in erster Linie auf Aktivierung durch einfache Maßnahmen, z.B. AGH, leichtere kurze Maßnahmen, man hat die Zielvereinbarung so abgeschlossen, wie es der Bund wollte. Dieses Jahr [2007] liegt der Schwerpunkt auf nachhaltigeren Fortschritten. Die Arbeitsmarktnäheren sind aufgrund der guten Konjunktur eingemündet und jetzt braucht es nachhaltiger Maßnahmen. Jetzt zeigt sich, wie gut sie zusammenarbeiten bei Suchtberatung, Schuldnerberatung" (Geschäftsführer einer ARGE).

Abbildung B 1-4: Vordringliche Zielsetzungen der SGB II-Einrichtungen



Die zugelassenen kommunalen Träger sind am beschriebenen Zielvereinbarungsprozess mit dem Bund nicht beteiligt. Der verfassungsrechtliche Rahmen schließt unmittelbare Vereinbarungen zwischen Bund und zugelassenen kommunalen Trägern aus. Gleichwohl sind den zugelassenen kommunalen Trägern eine Reihe von Berichtspflichten auferlegt. So müssen sie einmalig bzw. fortlaufend zur Verfügung stellen

- 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 (vgl. Reis, Kolbe und Reinmüller 2007:49).

Diese Informationen dienen in erster Linie der Überwachung der Mittelverwendung und sind insofern nicht mit den Zielvereinbarungen nach § 48 SGB II vergleichbar. Für die zugelassenen kommunalen Träger gibt es kein funktionales Äquivalent zum Instrument der überregionalen politischen Steuerung. Über die vordringlichste Zielsetzung gibt es allerdings einen hohen Konsens der kommunalen Träger untereinander. Für drei Viertel der Leitungen stehen die Integrationsleistungen in den ersten Arbeitsmarkt im Mittelpunkt der Zielsetzungen. Darin stimmen sie mit den ARGEn weitgehend überein (vgl. Abbildung B. 1_4). Ansonsten setzten die Einrichtungen ihre Schwerpunkte deutlich anders als die Arbeitsgemeinschaften. So ist der Anteil der kommunalen Träger, die den Erhalt und die Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit ihrer Klientel als Ziel benennen (gut ein Drittel), anderthalb mal so groß wie bei den ARGEn. Deutlich stärker betonen die kommunalen Träger auch die soziale Stabilisierung als Ziel.

„Das Wichtigste ist die soziale Stabilisierung und die Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit" (Amtsleiter, zkT).

„Grundsätzlich: Soziale Stabilisierung und Integration"(Amtsleiter, zkT).

Ziele der Kostensenkung bei Leistungsbezug, Maßnahmen und Unterkunft sind dagegen deutlich seltener ein Thema als bei ARGEn, während die Verringerung des Bestandes Hilfebedürftiger prozentual auf die Standorte bezogen rund doppelt so häufig genannt wird wie bei den ARGEn.

Die spontanen, durch keine Listenvorgabe gestützten Antworten spiegeln also Gemeinsamkeiten, aber auch deutliche Unterschiede zwischen den beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung. Über das Hauptziel, die Marktintegration, besteht weitgehend Konsens, über die fürsorgepolitische Ausrichtung gehen die Vorstellungen allerdings in Teilen auseinander. Soziale Absicherung und Wiedererlangung von Arbeitsfähigkeit haben für die zugelassenen kommunalen Träger ein deutlich höheres Gewicht. Auch bei der Kostenorientierung sind Kulturunterschiede zwischen den beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung greifbar.

Ob sich die divergierenden Zielschwerpunkte entsprechend in den aktivierenden und integrierenden Maßnahmen widerspiegeln und ob sich dies auch in der Integrationsleistung, der sozialen Stabilisierung und der Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit, den drei Zielgrößen der Wirkungsanalyse niederschlägt, muss im Fortgang des Evaluationsvorhabens im Blick behalten werden. Das Untersuchungsfeld 2 wird diese Frage bei der Analyse der Aktivierungs- und Integrationsaktivitäten der Träger weiter verfolgen.

1.8 Zusammenfassung

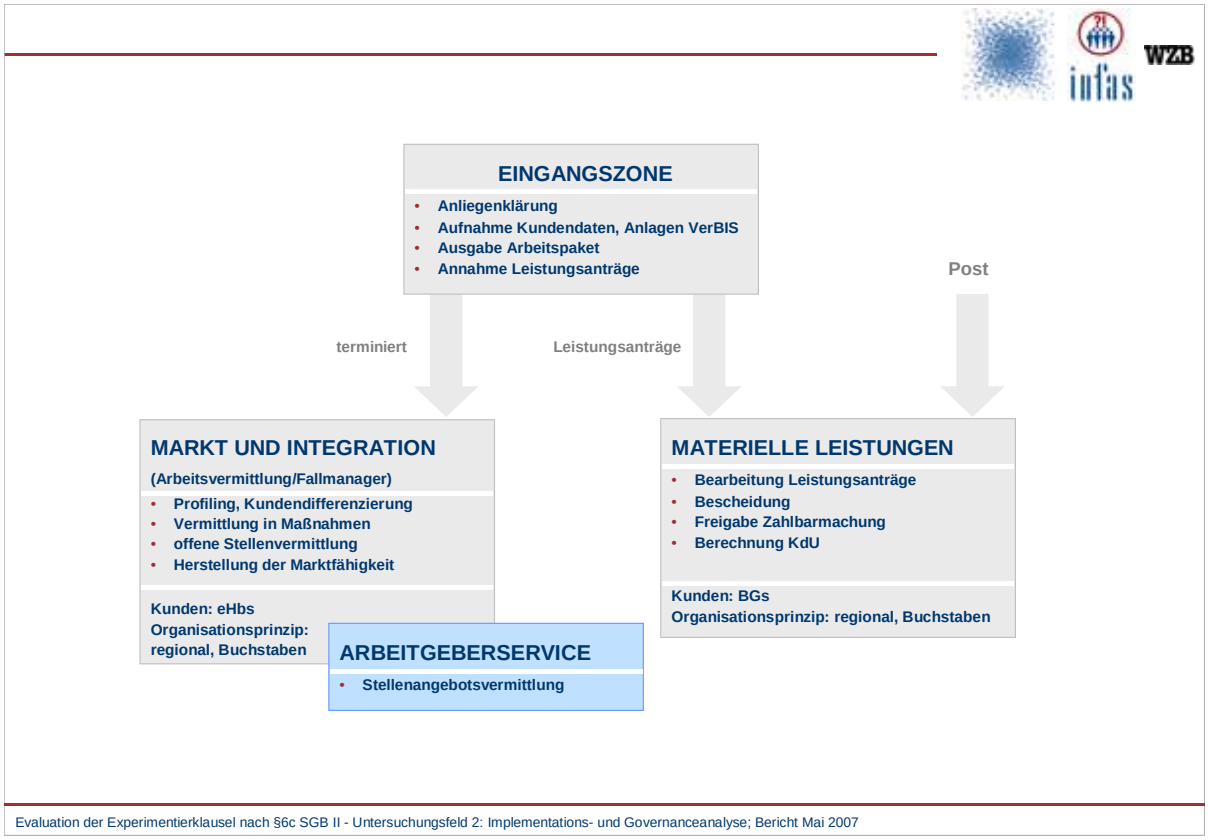
Die Implementationsanalyse zeigt Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede zwischen beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der Artikulation operativer Ziele der

SGB II-Einrichtungen. Übereinstimmung besteht vor allem bei der Orientierung auf die Marktintegration der Kunden. Sowohl ARGEn als auch zugelassene kommunale Träger nennen die Integration in den ersten Arbeitsmarkt am häufigsten als vordringliches Ziel ihrer Einrichtung. Über eine fürsorgepolitische Ausrichtung und Kostenorientierungen gehen die Vorstellungen indes stärker auseinander. Für die ARGEn sind Ziele allgemeiner Kostensenkung und die Senkung der Kosten der Unterkunft (KdU) von vergleichsweise höherem Gewicht als für die zugelassenen kommunalen Träger. Umgekehrt hat im Rahmen der eigenen Zieldefinition die soziale Absicherung und Wiedererlangung der Arbeitsfähigkeit eine größere Bedeutung im Kontext der zugelassenen kommunalen Träger.

1.9 Anforderungen an eine einheitliche Aufgabendurchführung und operative Steuerung

Ziele zu entwickeln und mit den Entscheidungsgremien abzustimmen, ist nur ein Teil der Steuerung, diese Zielgrößen innerhalb der Organisation auch durchzusetzen und in einem einheitlichen Handeln der Akteure zu verankern, ein anderer. Welche Anforderungen damit verbunden sind, die Aufgabendurchführung in einer komplexen und hoch differenzierten Organisation einheitlich zu organisieren, wird deutlich, wenn man einmal an einer konkreten Organisation die Schnittstellen und Steuerungsfragen aufzeigt. Ohne der typologischen Analyse der Prozesse der Leistungserbringung (Produktionsmodelle) vorzugreifen (vgl. dazu Kapitel B.2), werden wir im Folgenden aus heuristischen Zwecken jeweils ein hoch arbeitsteiliges Grundmodell einer ARGE und eines zugelassenen kommunalen Trägers skizzieren. Anhand dieser Modelle lässt sich dann entwickeln, welche Steuerungsprobleme aus der arbeitsteiligen Organisation erwachsen und wie die Führung der SGB II-Träger steuernd auf die Abläufe einwirkt.

Übersicht B 1-2: Grundmodell einer hoch differenzierten ARGE



Die im Folgenden vorgestellte Großstadt-ARGE folgt relativ strikt dem Modell des Kundenzentrums (KuZ) der Agentur (vgl. dazu WZB/infas 2006:15ff). Es entspricht weitgehend der Blaupause, die gleich zu Beginn der SGB II-Umsetzung zentral in der Verantwortung der BA entwickelt wurde (vgl. BA 2004e, 2005f). Hervorstechendes Charakteristikum ist die Differenzierung in drei Bereiche: Eingangszone, Bereich Markt und Integration sowie Bereich der materiellen Leistungen (vgl. Übersicht B.1_2).

In der Eingangszone werden die Kunden zunächst an einem Tresen in Empfang genommen. Nach einer kurzen Klärung werden Neukunden an Vermittler oder Ansprechpartner im Backoffice der Eingangszone weitergeleitet. Dort werden im Idealfall die Kundendaten und das Anliegen erfasst. Der Fall wird damit EDV-technisch eröffnet. Zusammen mit einer ersten Belehrung über die Mitwirkungspflicht wird Neukunden der Leistungsantrag sowie ein Arbeitspaket[76] ausgehändigt, das die Kunden bis zum ersten Beratungstermin bei „ihren“ Ansprechpartnern bearbeiten. Abschließend wird noch eine Terminierung beim zuständigen Ansprechpartner oder Team im Bereich „Markt und Integration“ vereinbart. Die Kunden haben später die Möglichkeit, den ausgefüllten Antrag auch in der Eingangszone wieder ab-

[76] Das Arbeitspaket beinhaltet konkrete Arbeitsschritte und Vorbereitungen auf die Beratung durch den persönlichen Ansprechpartner (PAP). So müssen die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen z.B. einen Lebenslauf vorbereiten und Bewerbungsunterlagen vorlegen. An der Ausführung des Arbeitspaketes ersieht der PAP, ob ggf. ein Bewerbertraining oder eine aktivierende Maßnahme erforderlich ist.

zugeben. Dort wird er auf Vollständigkeit vorgeprüft. Vollständige Anträge werden an die Leistungssachbearbeitung weitergeleitet.

Die persönlichen Ansprechpartner (Arbeitsvermittler, Fallmanager) im Bereich Markt und Integration übernehmen im Weiteren die Integrationsaufgaben. In einer längeren, meist terminierten Erstberatung und den Folgeberatungen werden die Stärken und Schwächen der erwerbsfähigen Kunden festgestellt (Profiling) und erste aktivierende oder vermittelnde Maßnahmen in die Wege geleitet. Die Vermittler entscheiden über erforderliche Aktivierungsmaßnahmen (z.B. Trainingsmaßnahmen, Arbeitsgelegenheit) oder über Qualifizierungsmaßnahmen. Sie stoßen die Bewerbungsaktivitäten ihrer Kunden an und überprüfen sie. So weit es ihnen aus dem frei zugänglichen Stellenpool möglich ist, unternehmen sie einen Vermittlungsversuch. Im Idealfall sichert ein persönlicher Ansprechpartner den Integrationsprozess mit Eingliederungsvereinbarungen ab. Im Falle gravierender bzw. einer Kumulation von vermittlungshemmenden Problemen werden Fallmanager, die zum Team gehören, eingeschaltet. Sie versuchen die Marktnähe der Kunden dadurch zu verbessern, dass vermittlungshemmende Schwierigkeiten mit dem Kunden bearbeitet werden. Dabei werden auch ergänzende Maßnahmen nach § 16 Abs.2 SGB II eingesetzt.

Stellenangebotsvermittlungen (StA-Vermittlung) ist dem gemeinsamen Arbeitgeberteam von Agentur und ARGE vorbehalten, in das eine Auswahl von ARGE-Vermittlern entsendet wurde.

Die Leistungssachbearbeitung startet mit der Fallbearbeitung, wenn ihr der im Eingangsbereich auf Vollständigkeit geprüfte ALG2-Antrag zugeht. Auf dem Postwege erreichen sie allerdings auch direkt vom Kunden zugesendete Anträge, die diese Vorprüfung noch nicht durchlaufen haben. Entsprechend ist die Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen sowie das Einfordern von ergänzenden Nachweisen immer ein erster Schritt der Leistungsbearbeitung. In den weiteren Abschnitten erfolgen die Antragsbearbeitung und die Berechnung der Kosten der Unterkunft, die Bescheidung der Anträge, die Zahlbarmachung und die Meldung sowie Anweisungen von Versicherungsleistungen an die Krankenkassen. Fälle, in denen besondere Vermögensfragen oder Unterhaltsfragen zu klären sind, werden von einem qualifizierten Leistungssachbearbeiter persönlich bearbeitet. Bei einfacheren Fällen wird er durch Fachassistenten, die den Antrag bis zur Unterschriftsreife bearbeiten, unterstützt.

Das Kundenmanagement ist zwischen diesen drei Bereichen also stark arbeitsteilig differenziert. Allerdings sind die Kundenkreise nicht deckungsgleich. Die Leistungssachbearbeitung hat die gesamte Bedarfsgemeinschaft zu betreuen, weil Bedarfsfragen die gesamte Bedarfsgemeinschaft betreffen. Die von der Leistungssachbearbeitung benutzte Software A2LL ist entsprechend ausgerichtet. Die Vermittler sind dagegen auf einzelne erwerbsfähige Kunden orientiert. Deren Integration kann zwar, muss aber nicht im Kontext der Bedarfsgemeinschaft bearbeitet werden. Im Falle der unter 25-jährigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft ist das spezielle U25-Team zuständig. Die Kundendaten werden in einer Bewerberangebotsdatei im Softwaresystem VerBIS vorgehalten. Für den Austausch zwischen dem Integrations- und dem Leistungsteam kommt neben der räumlichen und fachlichen Trennung erschwerend

hinzu, dass zwischen der Vermittlungs- und der Leistungssoftware keine Schnittstelle besteht.

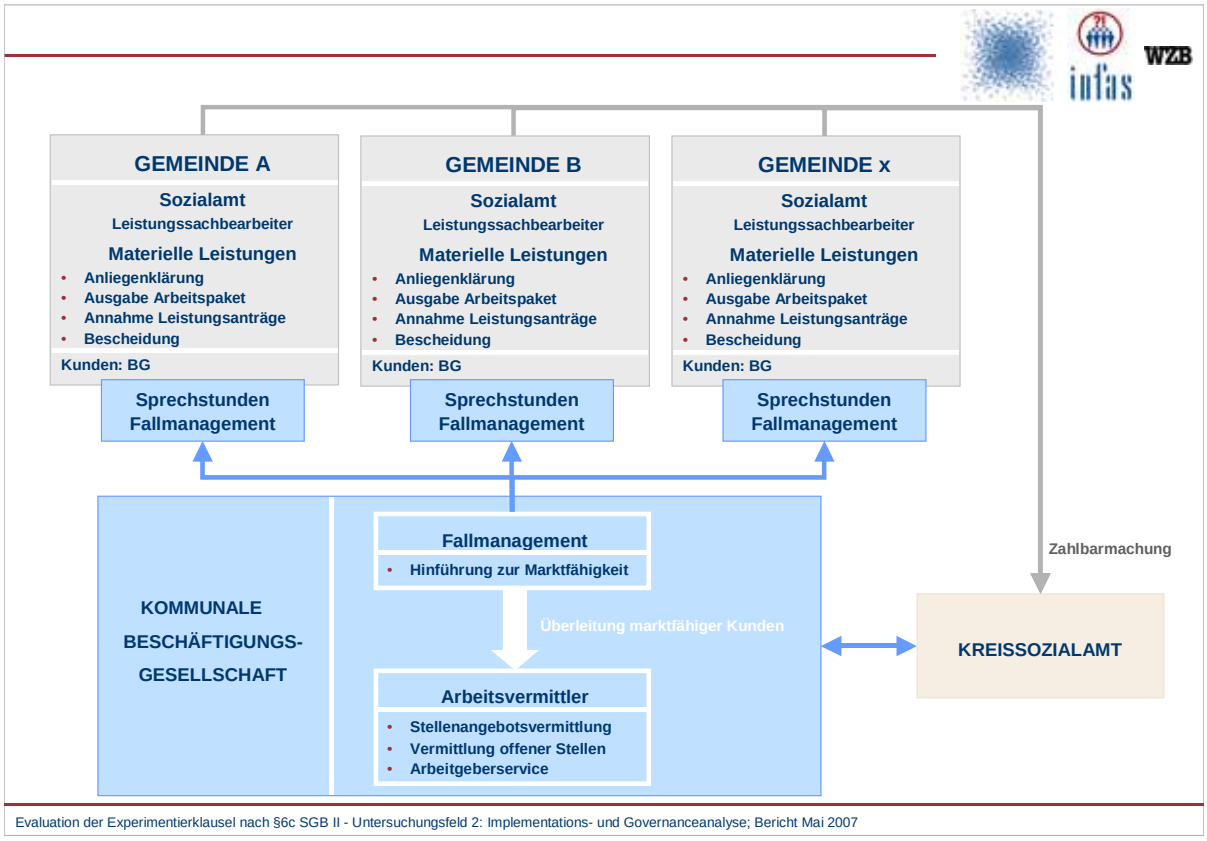
Trotz der skizzenhaften Darstellung mag bereits deutlich geworden sein, dass eine Fülle von Schnittstellen besteht zwischen

- Eingangszone und Integrationsteam
- Eingangszone und Leistungssachbearbeitung
- Integrationsteam und Leistungsteam
- Integrationsteam und Arbeitgeberservice
- Vermittler und Fallmanagern im Integrationsbereich.

Weitere Schnittstellen bestehen zu speziellen Stellen (z.B. Fallmanagement für Obdachlose oder Haftentlassene) sowie zur Agentur für Arbeit (z.B. Reha-Team). Größere ARGEn unterhalten darüber hinaus mehrere Geschäftsstellen, die ebenfalls einheitlich gesteuert werden müssen. Wie die Anforderungen an das Schnittstellenmanagement aussehen und welche Lösungsansätze es dazu gibt, werden wir aufnehmen, wenn im Folgenden auch die analogen Organisationsfragen für ein Grundmodell der zugelassenen kommunalen Träger vorgestellt wurde.

Das Beispiel für den zugelassenen kommunalen Träger basiert auf einer arbeitsteiligen Organisation zwischen dem Kreis als Träger des SGB II, den kreisangehörigen Gemeinden mit ihren lokalen Sozialämtern und einer Beschäftigungsgesellschaft des Kreises. Den Auftakt nimmt in diesem Modell ein Neufall im Sozialamt einer der kreisangehörigen Gemeinden. Neukunden suchen dort Leistungssachbearbeiter – meist nicht terminiert – auf. Sie erhalten von ihnen erste Informationen sowie einen Leistungsantrag ausgehändigt. Der ausgefüllte Antrag wird dort auch wieder entgegengenommen, von Leistungssachbearbeitern auf Vollständigkeit geprüft und schließlich auch bis zur Entscheidung bearbeitet. Die Leistungsdaten werden an das kommunale Rechenzentrum des Kreises weitergeleitet. Von dort erfolgt die Zahlbarmachung sowie die Revision und Rechnungsprüfung.

Übersicht B 1-3: Grundmodell eines hoch differenzierten zugelassenen kommunalen Trägers



Bereits bei der ersten Informationsberatung, spätestens aber bei Abgabe des Leistungsantrags, stellen Leistungssachbearbeiter einen Kontakt zu Fallmanagern bei der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft her. Mit diesen wird ein Termin für das Erstgespräch vereinbart, das dann im örtlichen Sozialamt der kreisangehörigen Gemeinde stattfindet. Die Fallmanager haben dafür bestimmte Präsenztage in jeder Gemeinde vorgesehen. Fallmanager führen nun im Rahmen erster Beratungen ein Profiling durch und leiten aktivierende Maßnahmen in die Wege. Diese Maßnahmen finden u.a. bei der kreiseigenen Beschäftigungsgesellschaft statt. Wenn es der Fall erfordert, leiten Fallmanager auch ergänzende Maßnahmen nach § 16 Abs.2 SGB II in die Wege.

Marktnahe Kunden werden an Arbeitsvermittler in der Beschäftigungsgesellschaft übergeben. Diese halten den Kontakt zu Betrieben, die offene Stellen und Arbeitsgelegenheiten offerieren. Diese Vermittler führen auch die Stellenakquise durch. Um ausreichend Zeit dafür zu haben, hat jeder Vermittler nur einen begrenzten Stamm an marktnahen Kunden im Vermittlungsgeschäft.

Das vorgestellte Beispiel ist nur ein mögliches, wenn auch durchaus in Landkreisen verbreitetes Modell.[77] Auch dieses Modell weist eine Vielzahl von Schnittstellen auf zwischen

- den Leistungssachbearbeitern in den örtlichen, meist kleinen Sozialämtern zu den Fallmanagern, die den Integrationsprozess begleiten,
- den örtlichen Sozialämtern und dem Kreis, der die Anträge bescheidet und die Zahlbarmachung verantwortet,
- den Fallmanagern und den Arbeitsvermittlern der Beschäftigungsgesellschaft.

In beiden skizzierten Modellen erwachsen aus der hoch arbeitsteiligen Differenzierung besondere Anforderungen an die Steuerung durch den Kreis als Träger des SGB II. Er hat vor allem die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung bei allen beteiligten Stellen und Mitarbeitern sicher zu stellen. Je größer die Einrichtung ist, je mehr Mitarbeiter, Teams, Geschäfts- oder Außenstellen am Leistungsprozess beteiligt sind, desto größer sind die Anforderungen an die Steuerungsprinzipien.

Um in dieser arbeitsteiligen Differenzierung die Leistungsprozesse einheitlich an den gesetzlichen Aufgaben und den gesetzten Zielen auszurichten, setzen die Führungskräfte der SGB II-Einrichtungen eine breite Palette von Instrumenten ein. Ein zentrales Steuerungsinstrument bilden Arbeitshilfen und Geschäftsanweisungen in Verbindung mit einer entsprechenden Fachaufsicht (vgl. Übersichten B.1_4 und B.1_5). Die Darlegungen der Interviewpartner machen das Bestreben deutlich, auf der Basis von Einzelfallprüfungen durch Teamleiter und Querschnittbeauftragte die Einhaltung der Regeln und Standards bei den Mitarbeitern zu kontrollieren und gegebenenfalls entgegen zu steuern. Ein wichtiges Medium für die Weiterentwicklung von Regeln und Standards sind die in regelmäßigem Rhythmus stattfindenden Team- und Führungsbesprechungen auf unterschiedlichen Ebenen. In einer Bottom Up-Methode werden unzureichende Regelungen an die Führungskräfte kommuniziert und dort durch entsprechende ergänzende Anweisungen geschlossen. Dieses Verfahren wird fast ausnahmslos von allen Trägern praktiziert.

[77] Der Zwischenbericht 2006 des IAW zeigt, dass gut ein Viertel der zugelassenen kommunalen Träger die Erstkontaktstelle, Antragsannahme und Antragsbearbeitung bei Delegationsgemeinden (kreisangehörige Gemeinden) installiert haben. Ebenfalls gut ein Viertel der zugelassenen kommunalen Träger lässt die Eingliederungsleistungen durch einen kommunalen Eigenbetrieb, eine Integrations- oder Beschäftigungsgesellschaft erbringen; 17% erbringen die Eingliederungsleistungen in einem Mix von verwaltungsinternen und -externen Modellen. Vgl. IAW/ZEW 2006: 32.

Übersicht B 1-4: Verfahren und Instrumente der operativen Steuerung – ARGEn

Zitate aus Interviews mit Führungskräften in ARGEn
Arbeitshilfen, Geschäftsanweisungen
„Im September 2005 wurden Standards festgelegt, im Rahmen der Fachkonzepte aus den einzelnen Teilbereichen. Quartalsweise wird in den Dienstbesprechungen diskutiert, ob Änderungsbedarf besteht. Gleiches gilt auch bei der Außenwirkung bezüglich des Instrumenteneinsatzes. Z.B. hat die Integration in Beschäftigung Vorrang. Wenn dies nicht erfüllt wird, müssen Veränderungen initialisiert werden, z. B. Inhalte, Standards oder Qualität."
„BA-Handlungsanweisungen, die in den jeweiligen Fachbereichen heruntergebrochen werden auf die Mitarbeiter"
"Standards werden nach und nach vorgegeben (z.B. Bearbeitungszeiten usw.). Man sollte es damit aber auch nicht übertreiben. Denn wir befinden uns ja nicht in einem gänzlich neuen Arbeitsgebiet. Viele Mitarbeiter wissen, was es heißt, wenn der Lebensunterhalt gesichert werden muss und dass man da nicht ewig warten kann. Das weiß man auch ohne Zeitvorgaben. Wenn wir nicht schnell entscheiden, dann ist damit ein immenser Mehraufwand verbunden. Wir haben ein starkes Eigeninteresse, gut zu arbeiten, denn das entlastet auf mittlere Sicht die Mitarbeiter."
„Es gibt umfassende Arbeitshilfen der Arbeitsagentur."
Fachaufsicht
„Durch Fachaufsicht. Nach Kontrolle der Geschäftsanweisungen. Über Geschäftsanweisung festgelegte Qualitätsstandards werden über die Teamleiter und via Fachaufsicht auch über die Geschäftsführer abgeprüft. Falls erforderlich, wird gegengesteuert."
„Läuft viel über die Teamleiter"
'Standardentwicklung und Qualitätssicherung wird fall- und themenbezogen betrieben. Ein aktuelles, zentrales und wichtiges Thema ist die Datenqualität, z.B. hinsichtlich der Kundenstruktur. Die Qualität der Arbeit der PAP und Fallmanager wird auch durch Hospitationen überprüft. Die internen Controllingberichte werden diskutiert."
Controlling, Beschwerdemanagement
„Die Arbeitsergebnisse und -erfolge werden geprüft. Es gibt ein Controlling der Zielerreichung. Im Leistungsbereich wird z.B. die Zahl der Klagen, Beschwerden und Widersprüche beobachtet. Sollte es da zu Auffälligkeiten kommen, werden die entsprechenden Gegenmaßnahmen ergriffen."
Kommunikation
„...zusätzlich die ‚Mittwochsrunden' der zehn Geschäftsstellenleiter, da können auch die Teamleiter teilnehmen, so dass dies bis zu 24 Personen in der Besprechung werden.
Qualifizierung und Professionalisierung des Personals
„Es gibt keine beschriebenen Prozesse. Die Mitarbeiter sollen möglichst viel Eigenverantwortung haben. Am Beispiel VerBIS kann man sehen, dass intensive Handlungsprogramme eine Vorstufe des Scheiterns sind. Flexibles Handeln ist sehr wichtig, um auf Einzelfälle reagieren zu können. Mit Blick auf die Qualität ist zu bemerken, dass die ARGE die Mitarbeiter intensiv schult, meist intern. Es gibt wöchentlich Fortbildungsangebote."
„Wir haben einen Mitarbeiter abgestellt, der Schulungen für das Personal organisiert und der auch Hilfsmittel kreiert. Wir haben eine Strategie, um neues Personal zu integrieren. Die Mittel der Agentur reichen jedenfalls nicht aus. Für die Schulung des Personals haben wir einen eigenen Raum eingerichtet."
Qualitätszirkel
„Im Fallmanagement und in der Leistung hatten wir zuerst Qualitätszirkel etabliert. Das andere hat sich dazu entwickelt. Wir haben ein Konzept des Qualitätsmanagements für die gesamte ARGE erstellt. Eine beabsichtigte Zertifizierung wurde aber von der Lenkungsgruppe nicht mit getragen."
„Es werden Orga-Prozesse von Projektgruppen beleuchtet. Die Zusammensetzung wird vorher festgelegt: verschiedene Funktionsebenen, Mitarbeiter können sich auf diese Plätze bewerben, schauen sich auch JobCenterübergreifend die Arbeitsabläufe in den JobCentern an. Sie sollen einheitliche Standards entwickeln! Sie erstellen einen Schlussbericht für den Geschäftsführer mit Änderungsvorschlägen („Bottom up-Prinzip")"

Übersicht B 1-5: Verfahren und Instrumente der operativen Steuerung – Zugelassene kommunale Träger

Zitate aus Interviews mit Führungskräften in zugelassenen kommunalen Trägern
Arbeitshilfen
„Wie haben interne Leitfäden entwickelt!“
„Fachteams entwickeln die Leitfäden, Teamleiter muss überprüfen ob sich daran gehalten wird.“
„Protokolle! Jeder Mitarbeiter hat Zugriff auf die Fachteamprotokolle. Diese haben eine Art Richtliniencharakter. Zum Beispiel wie wird in Bezug auf Förderung von Führerschein verfahren. Dies wird dann wieder in überregionalen Treffen ausgetauscht mit den anderen baden-württembergischen Gemeinden.“
Arbeitshinweise, Handlungsempfehlungen des Landkreises. Die Arbeitshilfen der BA werden als anwendbar eingestuft. Ggf. werden auch Musterbescheide für die Leistungsgewährung erarbeitet.
„Handlungsabläufe wurden und werden erarbeitet und zum gegenseitigen Austausch bereitgestellt.“
Fachaufsicht, Einzelfallprüfung
„Nachbesprechungen, wenn Projekte vorbei sind (Manöverkritik)“
“Einzelfallevaluation, das ist Aufgabe des Integrationsmanagements, das feststellt, ob sie selbst oder Maßnahmeträger erfolgreich gearbeitet hat.“
„Die Mitarbeiter des Integrationsmanagements haben automatischen Evaluationsauftrag und haben die Aufgabe, nachzujustieren. Das ist unangenehm für die Maßnahmeträger, so genau auf die Finger geschaut zu bekommen.“
„Aus der Sozialhilfe wurde die stichprobenhafte Prüfung übernommen: auf Ortsebene prüfen Kollegen oder Vorgesetzte die Fälle. Dazu wird ein Konzept entwickelt, das für alle bindend sein soll. In der Zielvereinbarung sind Qualitätsaspekte formuliert (Widerspruchsquote, Bearbeitungszeiten etc.).“
Teamleiter machen monatlich Stichprobenüberprüfung: komplette Fallbearbeitung wird durchgesehen.
Kommunikation
„Persönliche Kommunikation zwischen den Mitarbeitern in allen Bereichen.“
Qualifizierung
Weiterbildung im Bereich Kommunikation hat stattgefunden.
Controlling
„Controllingdatensätze werden angelegt und können bezogen auf den Mitarbeiter oder auf das Team ausgewertet werden“
Alles an Maßnahmenvermittlung, Vermittlung in den Arbeitsmarkt usw. wird erfasst. Controlling durch Prüfung von Unstimmigkeiten: Kunde in Maßnahme kann nicht gleichzeitig arbeitslos sein usw.
Beschwerdemanagement
Fehlerprotokolle werden erstellt, wird vom Qualitätsmanagement ausgewertet. Beschwerdemanagement: thematische Auswertung, Überprüfung ob Standards eingehalten wurden.
„Außergewöhnliche Ausfälle, z.B. hohe Rückstände bei Widersprüche werden sofort erkannt und können auf einzelnen Mitarbeiter heruntergebrochen werden.“
Qualitätszirkel
Treffen der 5 zkT des Landes: *„Dort werden gemeinsame Richtlinien entwickelt. Alle 2 Wochen Treffen mit Sachgebietsleitern. Gesamtes Spektrum wird durchgegangen und durchgearbeitet und darauf geachtet, ob etwas verändert werden soll.“*
„Institut der Universität XXX beguckt die Strukturen“.

Unterstützt wird diese Prüflogik durch Auswertungen im Beschwerdemanagement. Aufgelaufene Beschwerden über vermeintlich fehlerhafte Bescheide oder Versäumnisse der persönlichen Ansprechpartner werden vielerorts systematisch ausgewertet, um Anhaltspunkte für unzureichende Standards bzw. unzureichende Berücksichtigung von Geschäftsanweisungen zu erhalten. Ergänzt werden diese Auswertungen auch durch die Erhebung verwaltungsinterner Performanzparameter wie z.B. „unerledigte Post bzw. Beschwerden". Es mangelt allerdings nicht an kritischen Hinweisen, dass hier noch ein Bedarf an differenzierten Controllingmöglichkeiten besteht, damit auch auf Teamebene Auswertungen möglich sind (vgl. dazu auch Kapitel B.1.11).

Bemerkenswert sind Aussagen über die Qualifizierung der Mitarbeiter als Mittel der Ausrichtung an einheitlichen Standards und Prozessen. Wiederkehrend wurde von Geschäftsführern und Geschäftsführerinnen darauf hingewiesen, dass insbesondere die Arbeit mit befristetem Personal und die damit verbundene Personalfluktuation einen beständigen Qualifikationsbedarf mit sich bringt. Insbesondere die unterschiedlichen Herkünfte von verschiedenen Dienstherren und die unterschiedlichen Berufserfahrungen der Mitarbeiter erfordern eine beständige Einarbeitung. Darüber hinaus wird von einigen Geschäftsführern und Geschäftsführerinnen ganz offen thematisiert, dass selbst differenzierte Anweisungen nicht die qualifizierte und professionalisierte Selbststeuerung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ersetzen können. Sehr direkt wird dabei angesprochen, dass Handlungsprogramme kein Ersatz für Qualifikation und Selbststeuerung sind. Sie wenden sich damit unmittelbar gegen den Einsatz von Handlungsprogrammen im SGB II. Zu dieser Auffassung passt auch die Einrichtung von Qualitätszirkeln und vergleichbaren Mitarbeiterkreisen. In Form einer Bottom Up-Methode haben einige größere Träger Arbeitsgruppen eingesetzt, die ein Qualitätsmanagementkonzept bzw. Vorschläge zur Verbesserung der Abläufe erarbeiten sollen.

Die Steuerung durch internes Kontraktmanagement wurde von einigen ARGEn als durchaus gewünschte, aber bislang noch nicht praktizierte Form der Steuerung angesprochen. Zwar werden in einigen ARGEn seit dem Abschluss der Rahmenvereinbarung Teamleiter auf vereinbarte Ziele verpflichtet. Auch in ARGEn ohne Rahmenvereinbarung sind interne Zielvereinbarungen mit Bereichs-, Geschäftsstellen- und Teamleitern geplant. Die Realisierung scheiterte im Erhebungszeitraum bis Frühjahr 2007 jedoch noch daran, dass keine Controllingmöglichkeiten auf Teamebene bestanden. Eine ähnliche Argumentation war von Führungskräften einiger zugelassener kommunaler Träger zu hören. Zielvereinbarungen waren auch dort geplant, auch wenn der Abschluss als nicht unproblematisch gesehen wird. Für die Einführung spricht aus Sicht dieser Kommune der zu erwartende positive Effekt auf die Motivation der Mitarbeiter.

Neben Regeln, Fachaufsicht, Qualifizierung und Zielvereinbarungen haben sich auch strukturelle Lösungen herauskristallisiert, die einige der aufgezeigten Schnittstellen- und Steuerungsprobleme qua Organisation lösen. Zwei dieser Modelle sollen hier exemplarisch vorgestellt werden.

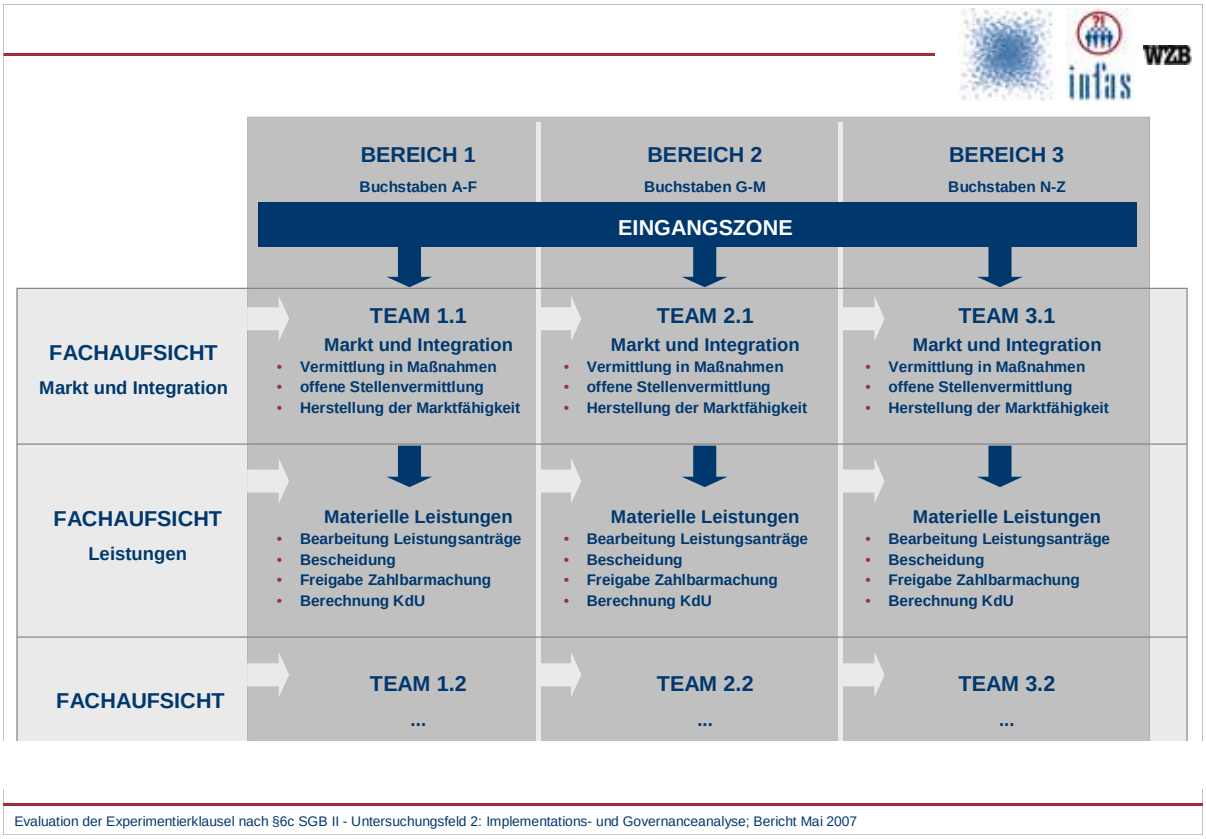
Eine bemerkenswerte Lösung für die Vielzahl der Schnittstellenprobleme hat eine Großstadt-ARGE entwickelt. Dort hatte man, wie andere ARGEn, zunächst das dreigliederige Grund-

modell der ARGE praktiziert und stieß beständig an die Grenzen der Bereichszuständigkeit und die damit verbundenen Schnittstellenfragen. Im Rahmen einer Organisationsrevision entwickelte man eine Matrixorganisation, die einen Teil der Schnittstellenprobleme reduzierte. Die grundsätzliche Differenzierung nach Eingangszone, Markt und Integration sowie Leistungssachbearbeitung wird auch in dieser Organisation beibehalten:

Die erheblichen Kundenzahlen erfordern nach Aussage der Führungskräfte ein entsprechendes Kundenmanagement mit Eingangszone und terminierter Weiterleitung.

Die Trennung von Integration und materieller Leistung wird damit begründet, dass das Eingliederungs- und das Leistungsrecht zu komplex sind, um es in einer Hand zusammenzufassen. Die meisten Mitarbeiter überfordere dies.

Übersicht B 1-6: Beispiel für eine Matrixorganisation einer ARGE

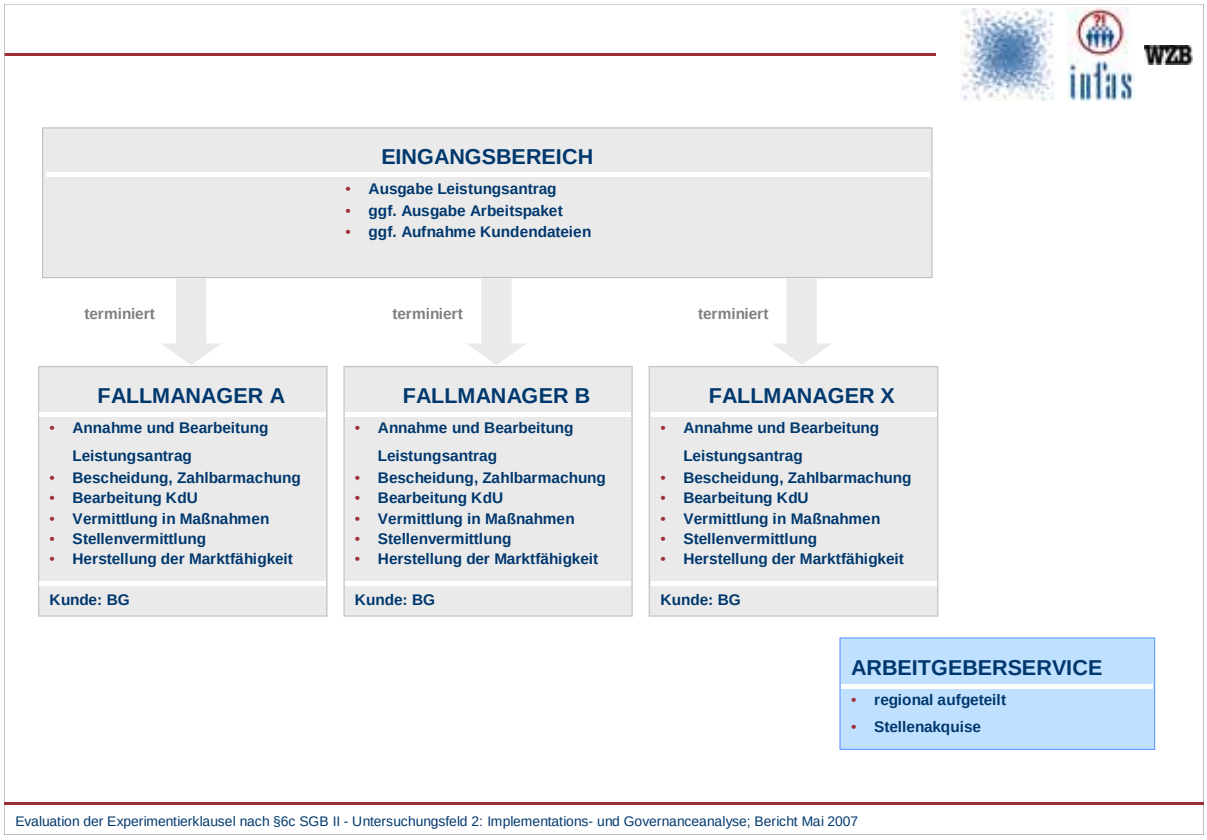


Um die Organisationsteile jedoch nicht disparat nebeneinander stehen zu lassen, wurden alle drei Bereiche nach dem Buchstabenprinzip in drei ungefähr gleich große Teile zerlegt und jeweils einer Bereichsleitung zugeordnet. Diese ist nun für den gesamten Leistungsprozess vom Empfang bis zur Beendigung des Betreuungsverhältnisses zuständig. Die Kunden werden nach dem Familiennamen zugeordnet; Bedarfsgemeinschaften bleiben auch bei Namensungleichheit der Mitglieder als Einheit zusammen in der Betreuung.

Damit sich die drei Bereiche in ihrer Aufgabenwahrnehmung einheitlich verhalten, hat jede Bereichsleitung auch eine Querschnittfunktion. In dieser Funktion wird sichergestellt, dass die Aufgaben, für welche die Fachaufsicht besteht, nach einheitlichen Standards und Verfahren ausgeführt werden. Als Querschnittbeauftragte sind sie weisungsbefugt in jedem der drei Bereiche. Nach erster Einschätzung der Führungskräfte schafft diese Matrixorganisation wesentlich mehr Transparenz und Qualität.

Ein zweites Beispiel für eine strukturelle Lösung stammt aus dem JobCenter eines kommunalen Trägers. Dort hat man den Weg des integrierten Fallmanagements beschritten und sämtliche Bestandteile des Leistungsprozesses in die Hand von Fallmanagern gelegt. Vorgeschaltet ist lediglich ein Eingangsbereich, in dem Neukunden empfangen werden. Dort werden auch der Leistungsantrag sowie ein Arbeitspaket ausgehändigt, das die Hilfesuchenden bis zum ersten, dann terminierten Gespräch bei Fallmanagern erledigen müssen.

Übersicht B 1-7: Beispiel für ein integriertes Fallmanagement bei einem zugelassenen kommunalen Träger



Die Fallmanager übernehmen einen Fall nach der Ersterminierung vollständig in ihre ganzheitliche Betreuung. Diese umfasst die Bearbeitung und Bescheidung der Leistungs- und KdU-Anträge, die Stärken- und Schwächenanalyse (Profiling), die Beratung sowie die Einleitung aktivierender oder qualifizierender Maßnahmen. Die vermittlungsunterstützenden Leis-

tungen wie Kinderbetreuung, Sucht-, Schulden- und psychosoziale Beratung werden ebenfalls durch Fallmanager vermittelt. Nur beim Vermittlungsgeschäft wirken sie mit dem Arbeitgeberservice zusammen, der regionalisiert im Kreisgebiet Stellen akquiriert, Stellenmeldungen entgegennimmt und Hilfebezieher vermittelt. Da jeder Fallmanager die gesamte Bedarfsgemeinschaft betreut, bleibt auch die Integrationsarbeit für alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft in einer Hand.

Die Leistung aus einer Hand wird von diesem kommunalen Träger als geradezu ideale Organisation einer qualitätsorientierten Arbeit bewertet. Von den vielfältigen Schnittstellenproblemen des eingangs skizzierten Grundmodells bleiben in der Tat nur einige wenige übrig. Allerdings bilden in diesem Modell die Koordination und Einheitlichkeit der Aufgabendurchführung bei allen Fallmanagern weiterhin eine Daueraufgabe. Auch die Rekrutierung und nicht zuletzt auch die Besoldung dieser hochqualifizierten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen werden als besondere Folge dieser strukturellen Lösung von Steuerungsfragen gesehen.

1.10 Zusammenfassung

Mit Blick auf Formen der Aufgabendurchführung und operativen Steuerung verweist die heuristische Analyse der SGB II-Einrichtungen auf unterschiedliche Organisationsmodelle im lokalen Kontext. Eine exemplarische Darstellung illustriert wesentliche Unterschiede. Zum einen findet sich bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung eine Gruppe stärker arbeitsteilig angelegter Organisationen. Bei ARGEn ist dafür die dreigliedrige Institutionalisierung des Kundenmanagements bei strikter Trennung der Bereiche Eingangszone, Markt und Integration sowie Leistungssachbearbeitung ein pointiertes (und empirisch häufiges) Beispiel. Bei zugelassenen kommunalen Trägern zeigt sich das arbeitsteiligere Modell dergestalt, dass zwischen dem Kreis als Träger des SGB II, kreisangehörigen Gemeinden mit lokalen Sozialämtern und einer Beschäftigungsgesellschaft des Kreises vermittelt werden muss. Bei solchen arbeitsteiligen Modellen sind Schnittstellenprobleme potentiell von höherem Gewicht. Zum anderen tritt im Bestand der Stichprobe eine Gruppe stärker integriert organisierter SGB-II-Einrichtungen auf. Hierbei sind entweder ganze Bereiche in einer Einrichtung mit umfassender Zuständigkeit für den gesamten Leistungsprozess – vom Empfang bis zur Beendigung des Betreuungsverhältnisses – belegt (wie im ARGE-Beispiel); oder es wird der (empirisch seltenere) Weg eines vollintegrierten Fallmanagements beschritten, bei dem das Ziel der „Leistung aus einer Hand“ auf Personenebene (Fallmanager) gelegt ist (wie im Beispiel für zugelassene kommunale Träger).

1.11 Personalführung

Zur Steuerung und Zielerreichung einer Organisation bedarf es der Möglichkeit, über die entsprechenden Personalressourcen zu verfügen und sie nach dem Bedarf der Organisationsziele einsetzen zu können. Diese elementaren Voraussetzungen des Führens und Wirtschaftens einer privaten oder öffentlichen Organisation sind offensichtlich keine Selbstverständlichkeit für die Leitungen von SGB II-Einrichtungen. Diese These werden wir im Folgenden

anhand der zum Berichtszeitpunkt auswertbaren Informationen zur Personalzusammensetzung und -führung eingehender beleuchten.

Im Vergleich zu den meisten anderen öffentlichen Einrichtungen und Ämtern zeichnen sich die SGB II-Einrichtungen durch zwei Besonderheiten aus:

- den hohen Anteil der befristet Beschäftigten;
- die geteilte Personalzuständigkeit durch zwei Träger (im Falle der ARGEn).

Vor allem wegen des experimentellen Charakters der Trägerschaft nach § 6c SGB II sind die Einrichtungen noch nicht auf Dauer gestellt. Die Träger orientieren ihre Personalpolitik an der Vorläufigkeit, indem sie große Teile des Personals zeitlich befristen, aus anderen Ämtern oder Beschäftigungsgesellschaften (z.B. von Bahn, Post, Vivento) ausleihen oder große Teile des Leistungsprozesses an kommunale Beschäftigungsgesellschaften auslagern. Um Transparenz über die Zusammensetzung der Personalstruktur der 154 untersuchten SGB II-Einheiten zu gewinnen, wurde die Leitung bei den Interviews vor Ort jeweils gebeten, eine Übersicht über das Personaltableau auszufüllen. Damit dies in ausreichender Ruhe und Präzision erfolgen konnte, wurden diese Fragen schriftlich mit der Bitte hinterlassen, den Fragebogen ausgefüllt an das Erhebungsinstitut zu senden. Bis zum Berichtszeitpunkt lagen diese Angaben ausgewertet für 126 Träger vor. Sie bilden die Grundlage für die beiden folgenden noch vorläufigen Auszählungen zu den befristeten Stellen und der Dienstherrenzugehörigkeit.

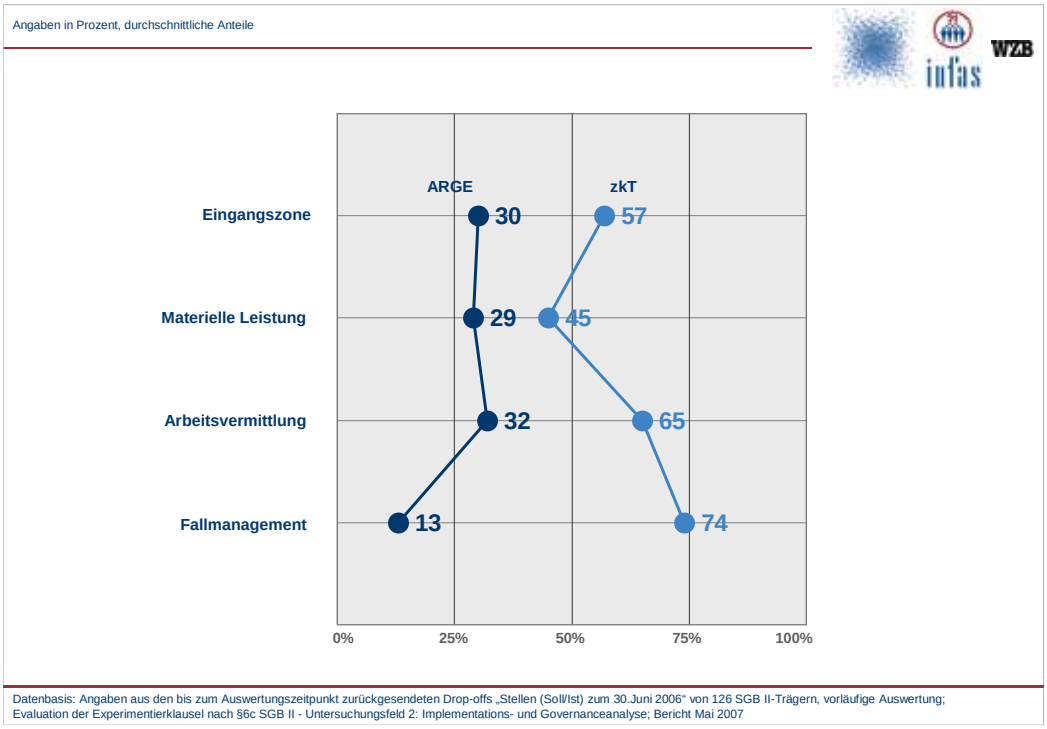
Eine erste Auswertung der verfügbaren, schriftlich erhobenen Angaben zum Personal der SGB II-Einrichtungen zeigt markante Unterschiede zwischen den ARGEn und den zugelassenen kommunalen Trägern bezüglich des Anteils der befristeten Stellen auf. Bei den ARGEn liegt der Anteil der befristeten Stellen in der Eingangszone, der Leistungssachbearbeitung und in der Arbeitsvermittlung in der Größenordnung von rd. 30%. Im Fallmanagement beträgt er nur 13%. Da viele Fallmanager-Stellen von ehemaligen Arbeitsberatern der Agentur besetzt sind und diese oft auch Teamleiteraufgaben wahrnehmen, ist der vergleichsweise geringe Anteil der Befristungen sehr verständlich.

Die kommunalen Träger operieren dagegen in allen Bereichen mit einem weit höheren Anteil befristeter Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Anders als bei den ARGEn, wo das Personal z.T. aus den Personalstämmen der Agentur und des Sozialamts gewonnen wurde, standen den zugelassenen kommunalen Trägern zu Beginn nur die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Sozialamts und ggf. der kreisangehörigen Gemeinden zur Verfügung. Die kommunalen Träger haben deswegen einen erheblichen Anteil des Personals über den Markt rekrutiert und wegen der begrenzten Laufzeit ihrer Trägerschaft im Rahmen des Experiments befristet eingestellt.

Bemerkenswert ist die Verteilung der befristeten Stellen auf die verschiedenen Arbeitsfelder. Mit 45% ist der Anteil der Befristeten in der Leistungssachbearbeitung am niedrigsten. Offensichtlich hat man diesen leistungsrechtlich sensiblen Bereich am ehesten mit eigenen Mitarbeitern besetzt, die zuvor Erfahrungen aus der Leistungssachbearbeitung im BSHG hat-

ten. Im Rahmen der Arbeitsvermittlung sind dagegen zwei Drittel der Stellen befristet und im Bereich Fallmanagement sogar drei Viertel. Dies ist insofern bemerkenswert, als das Fallmanagement von den beteiligten Akteuren als eine besondere Stärke der kommunalen Eingliederungsstrategien gesehen wird und sich dies auch in den Zielsetzungen der Einrichtungen widerspiegelt (vgl. Kapitel B 1.6).

Abbildung B 1-5: Anteil der befristeten Stellen nach Arbeitsbereich (vorläufige Auswertung auf der Basis von 126 Trägern)



Die Befristung von Stellen wird insbesondere von ARGE-Geschäftsführungen als ein Problem für die Kontinuität und Arbeitsfähigkeit der ARGE beschrieben. Aufgrund der Vorgaben, Befristungen auf zwei Jahre zu begrenzen, sehen sich viele Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen vor ein Problem gestellt. Wiederkehrend betonen sie die Notwendigkeit, Stellen zu entfristen, wenn nicht im Laufe des Jahres 2007 ein nicht zu reparierender Schaden entstehen solle. An Standorten, an denen eine höhere Zahl von Befristungen im Sommer und Herbst ausläuft, stand die enorme Sorge im Raum, wie dann die Geschäfte ordentlich weitergeführt werden sollten. Obwohl der Anteil der befristeten Mitarbeiter bei den kommunalen Trägern deutlich höher als bei den ARGEn ist, war dies kein Thema bei den Gesprächen. Anders als die ARGEn dies mussten, haben die zugelassenen kommunalen Träger die Befristungen in der Regel bis zum Ende der Experimentalphase 2010 terminiert und deshalb aktuell kein Problem damit.

Der Personalkörper der ARGEn und auch der zugelassenen kommunalen Träger setzt sich aus Stellen und Mitarbeitern zusammen, die z.T. unter unterschiedlichen dienst-, arbeits- und

tarifrechtlichen Bedingungen im Abordnungs- oder Verleihverhältnis stehen. So ermittelte das IAW in seiner standardisierten Befragung der SGB II-Träger für den Stand 31.12.2005, dass von den ARGE-Mitarbeitern und -Mitarbeiterinnen 50% durch die Agentur für Arbeit beschäftigt werden, 5% per Amtshilfe und 1% per Arbeitnehmerüberlassung zur ARGE abgeordnet sind. 35% des Personals stellt der kommunale Träger, 8% die kreisangehörigen Gemeinden und nur 1% sind von einer ARGE selber eingestellt (IAW/ZEW 2006:22).[78]

Der Personalmix ist allerdings kein Spezifikum der ARGEn. Auch das Personal der zugelassenen kommunalen Träger speist sich aus unterschiedlichen Quellen, dabei in der Regel vom Kreis, den kreisangehörigen Gemeinden und nicht zuletzt auch aus kommunalen Beschäftigungsgesellschaften. Welche Konsequenzen hat dieser Mix an Personal für die Leitungen der SGB II-Einrichtungen? Wie wird das Personal eingesetzt? Und welche Schwierigkeiten sind mit dem Personalmix verbunden? Dazu einige Ergebnisse aus den Interviews mit Führungskräften.

Bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung lässt sich anhand der Stellenangaben ein klares Bild der Einsatzstrategie gewinnen (vgl. dazu Abbildung B.1_6). In den ARGEn werden insbesondere die Positionen im Eingangsbereich (73%) und im Bereich Markt und Integration (65%) mit Personal der Agentur besetzt. In den Bereichen Leistungssachbearbeitung und Fallmanagement ist dagegen der kommunale Partner mit Personal des Kreises bzw. der kreisangehörigen Gemeinden wesentlich stärker vertreten. In beiden Bereichen kommt ein Drittel der Stellen von Seiten des Kreises und 13% von kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Hier werden offensichtlich die Sachbearbeiter aus dem ehemaligen BSHG-Bereich verstärkt für Leistungsfragen eingesetzt. Da die ergänzenden Leistungen nach § 16 Abs.2 SGB II bei rd. 85% der Einrichtungen nicht von der Kommune auf die ARGE übertragen wurden (WZB/infas 2006:382), kommt den Fallmanagern der Kommune eine besondere Brückenfunktion zu diesen kommunalen Leistungen zu.

Bei den zugelassenen kommunalen Trägern sind ebenfalls klare Einsatzmuster zu erkennen. Die Kreise als Träger der Einrichtung besetzen im Eingangsbereich und im Bereich Fallmanagement vier Fünftel der Stellen. In den Bereichen Leistungsbearbeitung und Arbeitsvermittlung sind sie jeweils mit zwei Drittel der Stellen vertreten. Bei der Leistungssicherung werden insbesondere die kreisangehörigen Gemeinden mit rd. 29% stärker eingebunden. In den Bereichen Fallmanagement und vor allem Arbeitsvermittlung greift man verstärkt auf Personal Dritter, meist kommunaler Eigenbetriebe zurück.

In den Interviews mit Führungskräften beider Formen der Aufgabenwahrnehmung ist wiederkehrend eine Begründung für den Personaleinsatz[79] zu hören: *„Jeder Partner macht bei uns,*

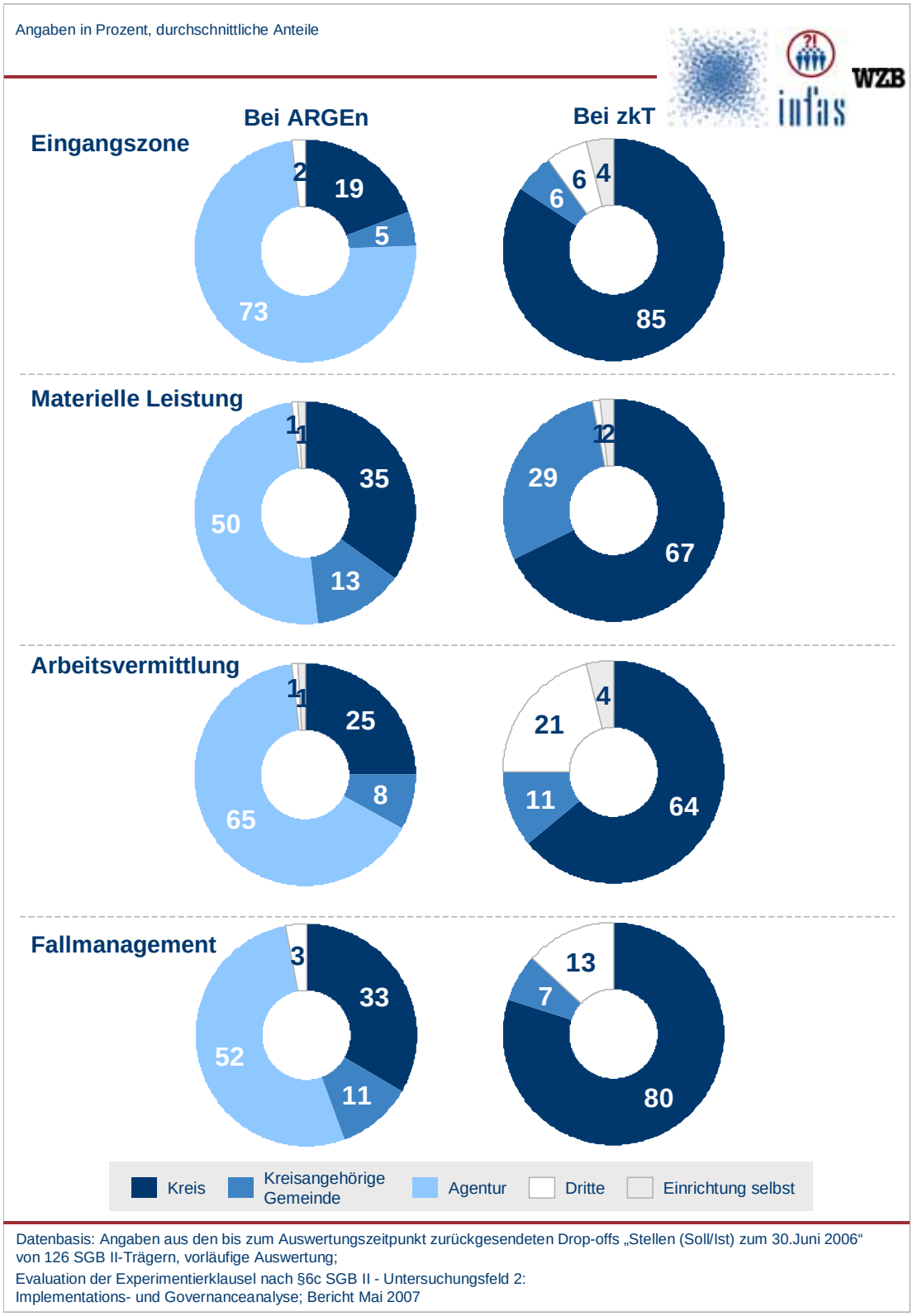
[78] Der Ombudsrat gibt vergleichbare Zahlen für den Sommer 2006 an. Danach waren von rd. 50.000 Beschäftigten in ARGEn rd. 9.000 befristet. Von den 41.000 unbefristeten Stellen stellt die BA rd. 20.000 (rd. 49%), die Kommunen rd. 17.000 (rd. 42%) und aus anderen Bereichen stammen 9% (Ombudsrat 2007:16).

[79] Für detaillierte Analysen zum Personaleinsatz in den SGB-II-Einrichtungen, dabei auch zur Frage nach den Aufgaben, die Stammkräften und befristet Beschäftigten übertragen sind, stehen dem Untersuchungsfeld 2 zu einem späteren Zeitpunkt die Befunde der im Rahmen des Untersuchungsfeldes schriftlich durchgeführten Befragung von rd. 5.500 Fachkräften im SGB II-Bereich zur Verfügung. Zum Zeitpunkt der Berichtslegung befin-

was er am besten kann!" Klarer kann man die Pfadabhängigkeit der Besetzungspolitik wohl kaum ausdrücken. Die Mitarbeiter der Kommunen und kreisangehörigen Gemeinden werden wegen der Erfahrungen aus dem BSHG eher mit Stärken im Leistungsrecht und bei Kosten der Unterkunft assoziiert, Mitarbeiter der Agenturen dagegen eher mit Erfahrungen aus dem Integrationsgeschäft. Die zugelassenen kommunalen Träger basieren ihr Vermittlungsgeschäft dagegen eher auf Mitarbeiter, die im Rahmen von Beschäftigungsgesellschaften oder der kommunalen Wirtschaftsförderung angesiedelt sind. Dies ist ein zentraler Unterschied in der Organisation der Leistungsprozesse zwischen den beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung.

det sich diese Teiluntersuchung noch im Feld. Vgl. dazu auch den Methodenanhang zum Zwischenbericht, S. 95f.

Abbildung B 1-6: Personal der Leistungsbereiche nach dienstrechtlicher Zugehörigkeit (vorläufige Auswertung auf der Basis von 126 Trägern)



Datenbasis: Angaben aus den bis zum Auswertungszeitpunkt zurückgesendeten Drop-offs „Stellen (Soll/Ist) zum 30.Juni 2006“ von 126 SGB II-Trägern, vorläufige Auswertung;
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

Die Führung eines Personalkörpers mit unterschiedlicher Personalzuständigkeit im Hinblick auf Aufsichtsfunktionen, unterschiedlichen dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Bedingungen fordert von den Leitungen der SGB II-Einrichtungen erhebliches Geschick und Flexibilität. Eine zentrale Voraussetzung für die effektive Personalführung sind die Möglichkeiten, die Fach- und Dienstaufsicht über das anvertraute Personal ausüben zu können. Beides sind elementare Rechte, um Personal planen, einsetzen und entwickeln zu können. Sind sie in ausreichendem Maße gegeben? Und welche Probleme bestehen bei der Führung eines derart komplexen Personalkörpers?

Die Durchführung der Fachaufsicht ist für die überwiegende Mehrzahl der ARGEn und der zugelassenen kommunalen Träger gegeben (Abbildung B 1_7). In den befragten ARGEn wie auch bei den kommunalen Trägern üben rd. vier Fünftel der Geschäftsführer bzw. Leiter der kommunalen SGB II-Einrichtung eine umfassende Fachaufsicht aus. Bei zwölf von 94 ARGEn (rd. 12 Prozent) und sechs von 50 zugelassenen kommunalen Trägern (rd. 12 Prozent) sind die Möglichkeiten der Fachaufsicht teilweise oder vollständig eingeschränkt. Diese Fälle sind unabhängig von der Größe der Einrichtung (gemessen an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften). Sie streuen auch über die Bundesländer hinweg; einer geringfügigen Häufung von Nennungen in drei Bundesländern wird das Untersuchungsfeld 2 im Rahmen der zweiten Befragungswelle noch einmal nachgehen.

Abbildung B 1-7: Möglichkeit zur Ausübung der Fachaufsicht

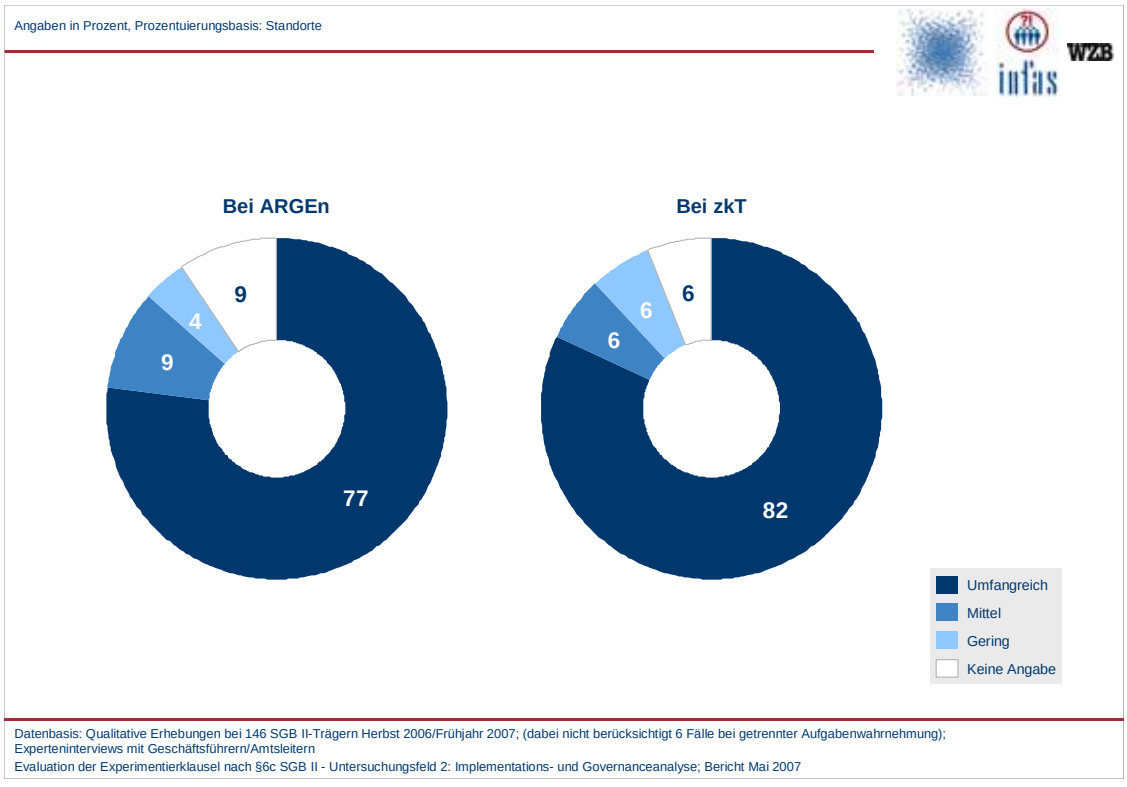
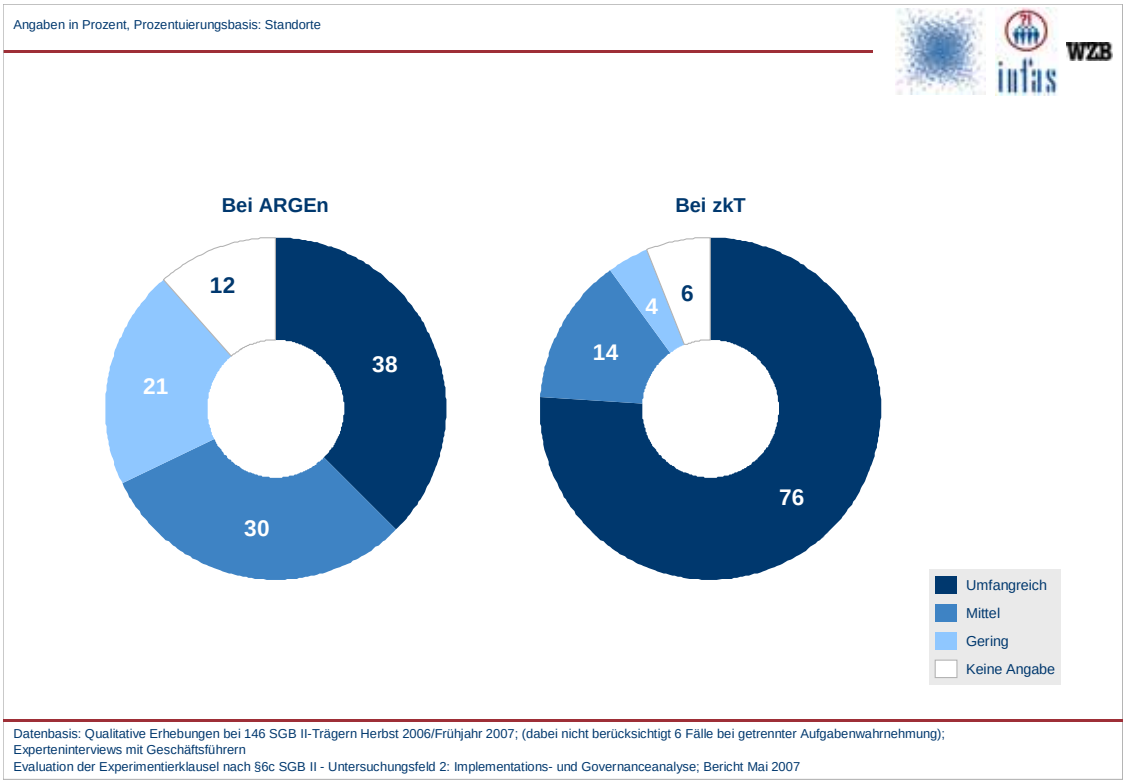


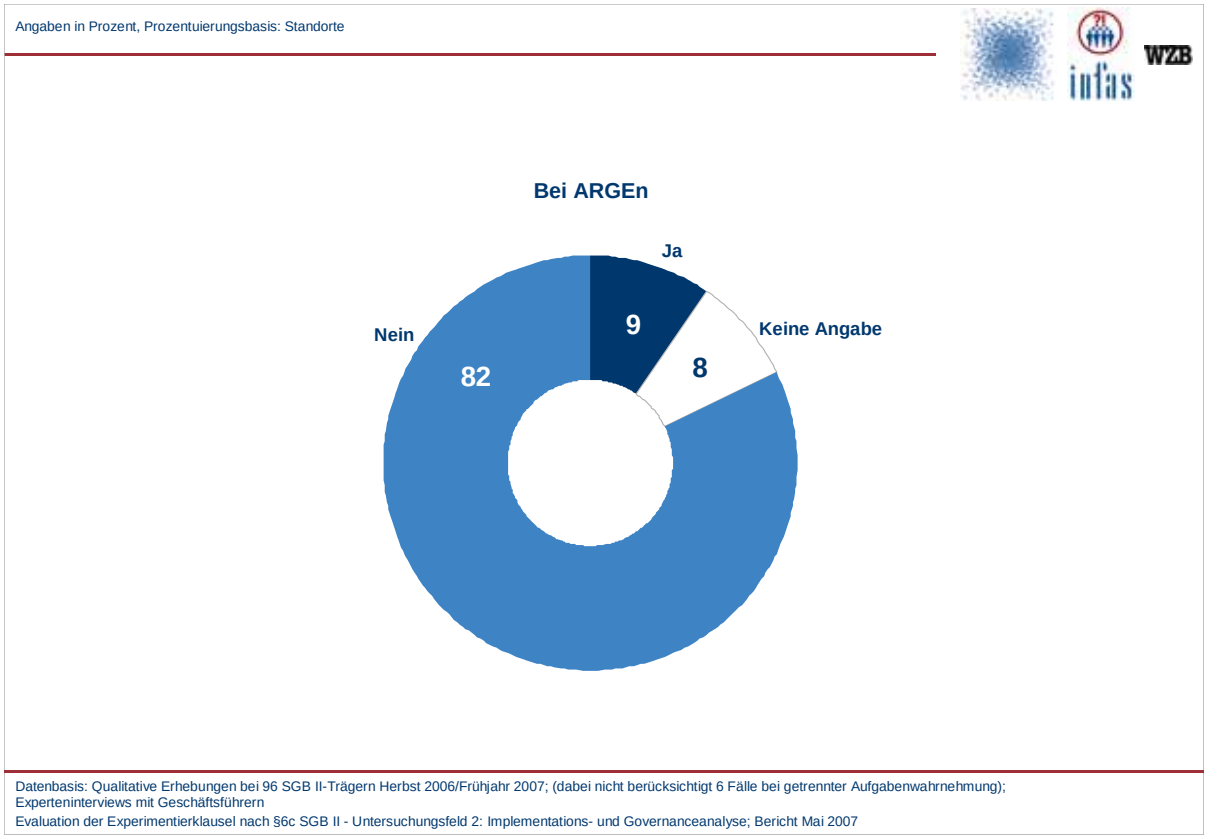
Abbildung B 1-8: Möglichkeit zur Ausübung der Dienstaufsicht



Hinsichtlich der Dienstaufsichtsrechte der Geschäftsführungen und Amtsleitungen der SGB II-Einrichtungen zeichnet sich ein völlig unterschiedliches Bild zwischen ARGEn und kommunalen Einrichtungen ab. Während die Leiter der zugelassenen kommunalen Träger zu drei Viertel über umfangreiche Möglichkeiten zur Ausübung der Dienstaufsicht verfügen, attestieren dies nur vier von zehn ARGE-Geschäftsführern. Drei von zehn beschreiben dagegen ihre dienstrechtlichen Möglichkeiten als deutlich eingeschränkt, 20 Prozent bewerten ihre Dienstaufsichtsmöglichkeiten sogar als gering. Diese Angaben bestätigen in der Tendenz die Ergebnisse einer schriftlichen Erhebung vom Winter 2005/2006, die im Rahmen der Hartz-Evaluation durchgeführt wurde (WZB/infas 2006:376). Insbesondere Geschäftsführer, die von der Kommune gestellt werden, beklagen sich doppelt so häufig über Beschränkungen.

Die Ursache für die äußerst eingeschränkten Dienstrechte der meisten ARGEn liegt in erster Linie in der Rechtsform der ARGEn begründet. Die öffentlich-rechtlichen ARGE-Verträge belassen die Dienstrechte bei den beiden Trägern der ARGE. Die Zuständigkeit in Dienstrechtsfragen liegt somit bei der Agentur und der Kommune. Eine wesentliche Konsequenz daraus ist, dass die überwältigende Zahl der ARGEn kein eigenes Personal einstellen darf (vgl. Abbildung B 1_9). Lediglich knapp ein Zehntel der untersuchten ARGEn verfügt über ein eigenständiges Selbstrekrutierungsrecht.

Abbildung B 1-9: Recht eigenes Personal einzustellen



Im Vergleich zu den Führungskräften zugelassener kommunaler Träger sehen sich die Geschäftsführer der ARGEn in ihren Führungsmöglichkeiten bei Personalangelegenheiten eingeschränkt. Auf eine offen gestellte Frage klagen 43 der 96 Geschäftsführer spontan, ohne eine vorgegebene Antwortskala, also ungestützt, über eine unzureichende Personalhoheit. Die befristeten Arbeitsverträge thematisieren 14 Geschäftsführer, die hohe Personalfluktuation und die mangelnde Qualifikation der (nicht selbst rekrutierten) Mitarbeiter jeweils sieben. Die Nennungen belegen eindrucksvoll, wie gravierend in Relation zu den Alltagsproblemen die Einschränkung des zentralen Rechts auf Dienstaufsicht eingeschätzt wird. Die mit der Rahmenvereinbarung vom 1. August 2005 intendierte Stärkung der ARGE-Geschäftsführer auch in personalpolitischen Fragen (§ 2.2) schlägt sich bei der Mehrheit der regionalen SGB II-Einheiten offensichtlich nicht im Organisationsalltag nieder.

Die IAW-Vollerhebung bei allen Einheiten legt den Schluss nahe, dass die ARGE-Geschäftsführer und -Geschäftsführerinnen die alltäglichen Erfordernisse qua eigener Kompetenz lösen. So ist das Abzeichnen von Urlaubsgenehmigungen, Vertretungsregelungen, Aufgabenplanung und Weiterbildungsfragen für rund neun von zehn Geschäftsführern kein Problem (IAW/ZEW 1006:29). Bei Fragen der Aufgabenzuweisung bejahen dieses jedoch schon nur noch 83%, bei Fragen der Personalauswahl nur 70% und bei Einstellung von zusätzlichem Personal nur ein Viertel der ARGEn.

Es sind gerade die steuerungsrelevanten Fragen des Personaleinsatzes, der Aufgabenzuweisung, der Personalbereitstellung und nicht zuletzt auch Personalvertretungsfragen, die aus Sicht der Geschäftsführer ihren Handlungsspielraum begrenzen.

„Problematisch ist, dass die Mitarbeiter aus 20 verschiedenen Behörden kommen (20 Personalräte, 20 Vertrauensleute, 20 Gleichstellungsbeauftragte). Etwa 75 Mitarbeiter kommen aus allen 14 Kommunen; 75 Mitarbeiter kommen aus der Arbeitsagentur; 30 Mitarbeiter sind per Amtshilfen aus verschiedenen Organisationen. 50 Mitarbeiter wurden neu eingestellt, über die Agentur für Arbeit. Dies bringt unterschiedliche Arbeitszeiten, Besoldungsgruppen und regionale Eigenheiten (z.B. gewohnheitsmäßig freie Tage ohne Anrechnung auf Urlaubskontingent bei einem großen Fest in einer der Gemeinden, die die Mitarbeiter von dort bekommen, andere nicht) mit sich“ (Geschäftsführer einer ARGE mit einer starken Einbindung von kreisangehörigen Gemeinden).

„Kein eigener Personalrat, d.h. es gibt auch 14 verschiedene Personalräte, unterschiedliche Beteiligungskulturen. Kommune nimmt an Bewerbungsgesprächen teil, die Agentur für Arbeit nicht.“ (Geschäftsführer, ARGE).

Die ARGE-Geschäftsführungen betonen, dass viele Schwierigkeiten durch den guten Willen der Partner zur Zusammenarbeit überwunden werden. Gut funktionierende Netzwerke der Führungskräfte und der Wille, gemeinsam die Aufgabe zu meistern, helfen bei informellen Lösungen, wo formale Möglichkeiten fehlen. Hürden wirft das fehlende Dienstrecht allerdings überall dort auf, wo auch der gute Wille der Führungskräfte nicht weiterhilft. So berichtet ein Geschäftsführer von den enormen Widerständen, die er durch den kommunalen Personalrat erfährt. Noch bevor die genaue Konstruktion der ARGE bekannt war, wurden 2004 in den Abordnungsverträgen der kommunalen Mitarbeiter ganzheitliche Aufgaben der Integration von Leistung und Fallmanagement festgeschrieben. Die spätere Organisation der ARGE sieht jedoch eine typische Trennung der drei Bereiche Eingangszone, Leistung und Integration vor. Mit Berufung auf die vorab verfasste Aufgabenbeschreibung verweigert eine Gruppe von Mitarbeitern den Einsatz in der arbeitsteiligen Organisation. Der Personalrat der Kommune stützt diese Position und verweigert seit über einem Jahr die Zustimmung zu einem Qualifizierungskonzept für die Leistungssoftware und das Vermittlungssystem VerBIS. Man versucht dort die wenigen Mitarbeiter, die auf ihren Altrechten bestehen, in einer speziellen Arbeitsgruppe zu konzentrieren und den Rest der Organisation damit handlungsfähig im Sinne des ARGE-Modells zu halten. Der Grundkonflikt wird jedoch bis in die Teams spürbar. Im Rahmen der Gruppendiskussion bringen Teamleiter dies auf den Punkt: *„Für jede Personalumsetzung ist die Zustimmung des Personalrats erforderlich, ist mit Widerstand zu rechnen“* (Teamleiter, Großstadt-ARGE).

Auch wenn dieses Beispiel sicherlich besonders prägnant und nicht typisch für alle ARGEn ist, verdeutlicht es doch, dass die Personalführung unter den derzeitigen personalrechtlichen Zuständigkeiten nur deshalb funktioniert, weil letztlich der Wille zur Zusammenarbeit breit gegeben ist. Es bleiben im Kern aber die vom Ombudsrat (2007:8f, 16f) bereits deutlich benannten dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Fragen sowie die schwierige Perspektive für befristet Beschäftigte bestehen.

Und wie sehen Leiter der kommunalen SGB II-Träger ihre personalrechtlichen Möglichkeiten? Die standardisierte Erhebung des IAW bei allen Trägern zeichnet ein differenziertes Bild. Grundlegende Personalfragen werden auch nur von einem Teil der Leiter und Leiterinnen selbst entschieden. So ist die übergeordnete Leitungsebene, in der Regel das Sozialde-

zernat, bei grundsätzlichen Angelegenheiten wie der Einstellung von zusätzlichem Personal (58%), der Gestaltung der Organisationsstruktur (47%) oder bei Liegenschaftsfragen (58%) zuständig. Die Leiter der kommunalen SGB II-Einrichtung artikulieren dies jedoch nicht als Problem, weil das Personalrecht weiter in einer Hand, nur eben auf einer höheren Leitungsebene liegt:

„Geschäftsführer ist direkt dem Landrat unterstellt. Limitierendes Mittel ist der Finanzhaushalt den er vom Bund bekommt. Er und Führungskräfte bestimmen das Personal“ (Amtsleiter, zkT).

„Für Personaleinsatz und Personalentwicklung im Bereich SGB II ist die Abteilungsleiterin zu 100 Prozent zuständig. Wenn Personal eingestellt werden soll, sind die üblichen Regeln einer kommunalen Verwaltung einzuhalten. Wir müssen Stellenbedarf geltend machen, das geht dann über die formalen Gremien (Kreisausschuss). Gesteuert wird dann über die Personalabteilung (Genehmigung, Ausschreibung, usw.). Die Auswahl erfolgt gemeinsam mit der Personalabteilung, dabei haben wir dann schon in der Praxis das letzte Wort. Wenn die Einstellung erfolgt ist, bestimme ich über den Personaleinsatz und die konkreten Aufgaben eigenständig. Das gilt entsprechend auch für Personalentwicklung, wo ich mich aber zusätzlich mit dem Hauptabteilungsleiter abstimme.“ (Amtsleiter, zkT)

Die Führungskräfte beklagen eher Probleme, ausreichend qualifiziertes Personal für die komplex anfallenden Aufgaben zu rekrutieren. Der Personalmangel und die flexible Rekrutierung werden wiederkehrend als Problem artikuliert:

„Die Personalausstattung ist noch immer ein Problem bei der Leistungssachbearbeitung. Die Leute gehen auf dem Zahnfleisch. An dieser Stelle brauchen wir noch etwas Luft.“ (Amtsleiter, zkT)

„Wünschenswert wäre eine schnellere Reaktion auf den Personalwechsel vor Ort und eine flexiblere Handhabung in Personalfragen. Leider verlaufen die Dinge in der öffentlichen Verwaltung langfristiger. So muss z.B. das Personalvertretungsgesetz berücksichtigt werden.“ (Amtsleiter, zkT)

1.12 Zusammenfassung

Im Erhebungszeitraum stellen sich Aspekte der Personalverfügbarkeit und Personalführung zwischen beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich dar. Mit Blick auf Ressourcen weist die Implementationsanalyse für beide Formen der Aufgabenwahrnehmung Anteile befristet Beschäftigter aus, wobei entsprechende Anteile bei den zugelassenen kommunalen Trägern (vor allem im Bereich des Fallmanagements) deutlich höher ausfallen als bei den ARGEn. Ressourcenprobleme stellen sich indes bei den ARGEn angesichts des Auslaufens einer großen Zahl befristeter Verträge stärker pointiert dar. Denn aufgrund von Vorgaben, Befristungen auf zwei Jahre zu begrenzen, besteht vielfach die Sorge, wie Geschäfte adäquat weitergeführt werden können, wenn eine höhere Zahl von Befristungen im Sommer und Herbst 2007 ausläuft. Die zugelassenen kommunalen Träger haben Befristungen in der Regel bis Ende 2010 terminiert. Mit Blick auf die Personalführung werden Unterschiede zwischen Befugnissen der Geschäftsführungen der ARGEn und den Leitungen der zugelassenen kommunalen Träger offenbar. Personalkörper der ARGEn und der zugelassenen kommunalen Träger setzen sich aus Stellen und Mitarbeitern zusammen, die z.T. unter unterschiedlichen dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Bedingungen im Abordnungs- oder Verleihverhältnis stehen. Während die Durchführung der Fachaufsicht über das überlassene Personal für die überwiegende Mehrzahl sowohl der ARGEn als auch der zugelassenen kommu-

nalen Träger gegeben ist, werden die dienstrechtlichen Möglichkeiten von ARGE-Geschäftsführern vergleichsweise häufiger als eingeschränkt bezeichnet. Dies gründet vornehmlich in der Rechtsform, da die öffentlich-rechtlichen ARGE-Verträge die Dienstrechte bei den beiden Trägern der ARGE belassen.

1.13 Funktions- und Folgeprobleme mit der Fachsoftware: Die Sicht von Bereichsleitern bei den SGB II-Einrichtungen

Bei aller lokalen Vielfalt im Einzelnen zeigen die Befunde des Untersuchungsfelds 2 insgesamt deutliche Standardisierungstendenzen in der Umsetzung des SGB II an. In besonderer Weise sind solche Standardisierungsmuster indes bei der Implementation der IT-Strukturen in den Einrichtungen zu beobachten.

Nach den Befunden der Implementationserhebungen werden Schwierigkeiten im operativen Geschäft, die aus implementierten IT-Strukturen und der Ausstattung mit Fachsoftware erwachsen, häufiger in den ARGEn als bei zugelassenen kommunalen Trägern artikuliert. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass technische Ansprüche an die ARGEn, vorrangig in Folge zentraler Datenanforderungen durch die BA, vergleichsweise höher sind als bei den zugelassenen kommunalen Trägern.

Der § 51 SGB II (Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Sozialdaten durch nichtöffentliche Stellen) gilt prinzipiell für beide Formen der Aufgabenwahrnehmung. Ein Unterschied besteht zwischen ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern indes in den technischen Anforderungen, wie die Datenlieferungen erfolgen. Bei den ARGEn ist die Struktur der IT per se in einer Weise implementiert worden, dass die Datenabzüge unmittelbar erfolgen können: Die gesamte technische Struktur war von vorneherein darauf ausgerichtet, dass Datenabzüge in standardisierten Fachverfahren, die in allen technischen Einzelheiten einem zentralen BA-Standard folgen, zu erbringen sind.

Eine vergleichbare technische Verkoppelung besteht bei den zugelassenen kommunalen Trägern in dieser Weise nicht. Die Lieferung von Daten durch zugelassene kommunale Träger für die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit sind über den Übermittlungsstandard XSozial-BA-SGB II geregelt. Dazu werden die für bundesweite Statistiken relevanten Daten der zugelassen kommunalen Träger monatlich aus der jeweiligen kommunalen Software in ein einheitliches Format übertragen und über eine gesicherte Datenverbindung an die Bundesagentur für Arbeit übermittelt.

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 zugelassenen kommunalen Trägern.

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 sind die ARGEn mit der Software A2LL ausgestattet. Daneben kom-

men je nach Aufgabenstellung weitere Programme wie bspw. coSach für die Maßnahmeplanung oder FINAS für die Kassenabrechnung zur Anwendung.

Bei den zugelassenen kommunalen Trägern ist die Varianz bei der Softwareausstattung größer. Bei den untersuchten zugelassenen kommunalen Trägern 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 zugelassenen kommunalen Trägern 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 zugelassene kommunale Träger nutzen selbst entwickelte Softwarelösungen.

Die Darstellungen zu Funktions- und Folgeproblemen, die mit der verwendeten Fachsoftware zusammenhängen, basieren auf Befragungen unterschiedlicher Zielgruppen innerhalb der in den Standorten aufgesuchten SGB II-Einrichtungen. Die Einlassungen der Befragten sind vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausstattung der beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung zu betrachten. Im Fokus der Erhebungen stand die Frage, wie man mit der zur Verfügung gestellten Fachsoftware zurechtkommt – im Hinblick auf die tägliche Aufgabenerbringung. Befragt wurden dazu an jedem Standort sowohl Führungskräfte als auch operative Fachkräfte. Im Folgenden steht zunächst die Sicht von Führungskräften im Vordergrund. In der Regel handelt es sich dabei um die Bereichsleitungen der Arbeitsvermittlung oder des Fallmanagements respektive der Leistungsgewährungsabteilungen.

Die Bereichsleiter in den ARGEn machten zunächst auf ganz grundlegende Sachverhalte zu ihrer Ausstattung aufmerksam. Grundsätzlich sei die ihnen zu Verfügung gestellte Vermittlungssoftware noch an Erfordernissen des SGB III ausgerichtet, da sich die Entwicklung von VerBIS eher an der Aufgabenstellung der Arbeitsagenturen orientierte. Wesentliche Funktionalitäten für die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach dem SGB II würden fehlen. Zweitens sei eine integrierte Abbildung von Leistungsprozessen (das heißt zwischen Aufgaben der Vermittlung und des Fallmanagements einerseits sowie der Leistungsgewährung andererseits) mittels der implementierten Software überwiegend noch wenig möglich. Dies ist bedingt durch eine unverknüpfte Parallelstruktur des im Leistungsbereich eingesetzten Programms A2LL, das bedarfsgemeinschaftsorientiert angelegt ist, und des im Vermittlungsbereich genutzten Programms VerBIS, das einzelfallorientiert strukturiert ist. Schnittstellen zwischen beiden Systemen sind unterentwickelt. Darüber hinaus, so gaben die Führungskräfte vielfach für ihre tägliche Erfahrung an, sei bei beiden Programmpaketen keine ausreichende technische Stabilität gegeben.

Zitat eines Bereichsleiters Fallmanagement zu VerBIS/A2LL: *„Problematisch ist die wechselseitige Erfassung von A2LL und VerBIS: 1.400 bis 1.500 Jugendliche im Alter zwischen 15 und 17 Jahren sind uns durch die Lappen gegangen. Diese Personen erhalten im Sinne der Bedarfsgemeinschaft Geldleistungen, werden jedoch nicht in VerBIS dokumentiert; in der EDV sind keine Suchprozesse nach diesen Kunden möglich."*

Zitat eines Bereichsleiters Fallmanagement einer anderen ARGE zu VerBIS: *„Die Software ist insgesamt nicht auf SGB II-Kunden ausgerichtet, sondern auf SGB III-Kunden. Bei uns gibt es z.B. Kunden, die noch keinen beruflichen Werdegang haben. Dies ist in VerBIS überhaupt nicht abbildbar."*

Im Bereich der Leistungsgewährung führen zudem die (gerade im Jahr 2006 häufiger erfolgten) Gesetzesänderungen zu Problemen, da diese offenbar nicht zeitnah genug in der Software A2LL umgesetzt werden konnten.

Zitat eines Bereichsleiters Fallmanagement in einer ARGE: *„Das ist schon sehr mühsam, seit Oktober trifft uns eine Gesetzesänderung nach der anderen; das erschwert die Arbeit schon sehr, weil das Programm darauf noch gar nicht reagieren kann."*

Die Zeit bis zur Einarbeitung der entsprechenden Novellierungen in die Software werde mit von der Bundesagentur für Arbeit vorgegebenen Umgehungslösungen überbrückt. Eine Berechnung der Leistungshöhe wird dadurch ermöglicht, aber die tatsächlich vorliegenden Leistungsvoraussetzungen werden dagegen nicht korrekt abgebildet. 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.

Zitat eines Bereichsleiters Leistungsgewährung zu A2LL: *„Die ganzen Umgehungslösungen, das bedeutet: Die Programmversionen werden erst ein halbes Jahr später auf die Gesetzesänderungen abgestimmt. Bis das Programm geändert wird, muss man die Umgehungslösungen anwenden. Und wenn dann das Programm wieder steht, muss alles nochmal eingegeben werden. Das alles kostet sehr viel Zeit."*

Ein anderer Bereichsleiter Leistungsgewährung vermerkte zu A2LL: *„Das Programm muss umgangen werden, um dem Gesetz gerecht zu werden."*

Ein weiteres durch A2LL verursachtes Problem sind die offenbar komplizierten und – nach Darstellung von Befragten – teilweise nicht rechtssicheren Leistungsbescheide. Die Struktur ist so angelegt, dass diese Bescheide von den Sachbearbeitern nicht geändert werden können. Befragte Führungskräfte aus den Abteilungen der Leistungsgewährung erklärten, dass es einen Standard gebe und darüber hinaus notwendige Zusätze zu einem Fall kaum möglich seien. Zur Erstellung von Bescheiden müsse man teilweise „unsinnige Eingaben" einfügen. Dies sei notwendig, damit Zahlungen überhaupt erfolgen können.

Auch für die Fachsoftware VerBIS, die in den Vermittlungs- und Fallmanagementbereichen angewendet wird, wurde von spezifischen Hürden für die Erbringung der Leistungsprozesse berichtet. Konkrete Funktionsprobleme wurden dabei im Hinblick auf Suchmöglichkeiten in Datenbeständen hervorgehoben.

Zitat eines Bereichsleiters Fallmanagement zu VerBIS: *„Man kann die Datenbank nicht richtig pflegen, daher gibt es keine gute Datengrundlage. Somit sind Werdegang, Vermittlungshemmnisse oder Profilingergebnisse sehr schwer abzurufen. Sucht man in VerBIS z.B. nach Migranten, um sie in eine Migrationsmaßnahme zu vermitteln, erhält man zum einen nicht diejenigen, die einen deutschen Pass haben, aber auch einen Migrationshintergrund, zum anderen werden aber Bürger eingeladen, die hier geboren sind und einen ausländischen Pass haben. Die wundern sich dann natürlich, wenn man sie in eine Migrationsmaßnahme stecken will. Im Bereich des ersten Arbeitsmarkts laufen die Matchingprozesse nicht."*

Aus den beschriebenen Softwareproblemen ergibt sich nach Angaben der Befragten stets eine erhöhte Bindung von Personal, welches entstandene Folgeprobleme auffangen muss und daher nicht für vordringlichere Aufgaben zur Verfügung steht. Es sind indes nicht allein die ARGEn, die mit solchen Problemen konfrontiert sind. Auch im Falle der zugelassenen kommunalen Träger wiesen Führungskräfte auf vergleichbare Problemlagen mit der eingesetzten Software hin. Die auch an diesen Standorten genannten Aspekte sind den Einlas-

sungen in den ARGEn nicht unähnlich. Ein Unterschied besteht aber doch darin, dass entsprechende Schwierigkeiten im operativen Geschäft der zugelassenen kommunalen Träger nicht im gleichen Ausmaß aufzutreten scheinen. Nach bisheriger Erkenntnis mag ein wesentlicher Grund dafür der stärker dezentrale Softwareeinsatz bei den zugelassenen kommunalen Trägern sein. Man hat es hier mit einer höheren Varianz von Softwarelösungen und dabei auch mit unterschiedlichen Anwendungskombinationen zu tun. Im Rahmen der kommunalen Trägerschaft führt dieser Umstand dazu, dass Funktions- und Folgeprobleme weniger flächendeckend auftreten. Denn anders als im Falle der befragten Vertreter aus den ARGEn gab es zu entsprechenden Softwarelösungen – rein im Hinblick auf die Funktionalität zur täglichen Aufgabenerbringung – immer wieder auch zustimmende Bewertungen bei befragten Experten der zugelassenen kommunalen Träger.

So werden auch im Rahmen der kommunalen Trägerschaften Schwierigkeiten mit Programm-Updates (Prosoz, LämmKom), mit schwer lesbaren Bescheiden (Prosoz), einer fehlenden Funktionalität für das Fallmanagement (Prosoz, LämmKom) oder für die Arbeitsvermittlung (LämmKom, Comp.ASS) und auch teilweise mangelnde technische Stabilität (Prosoz) hervorgehoben.

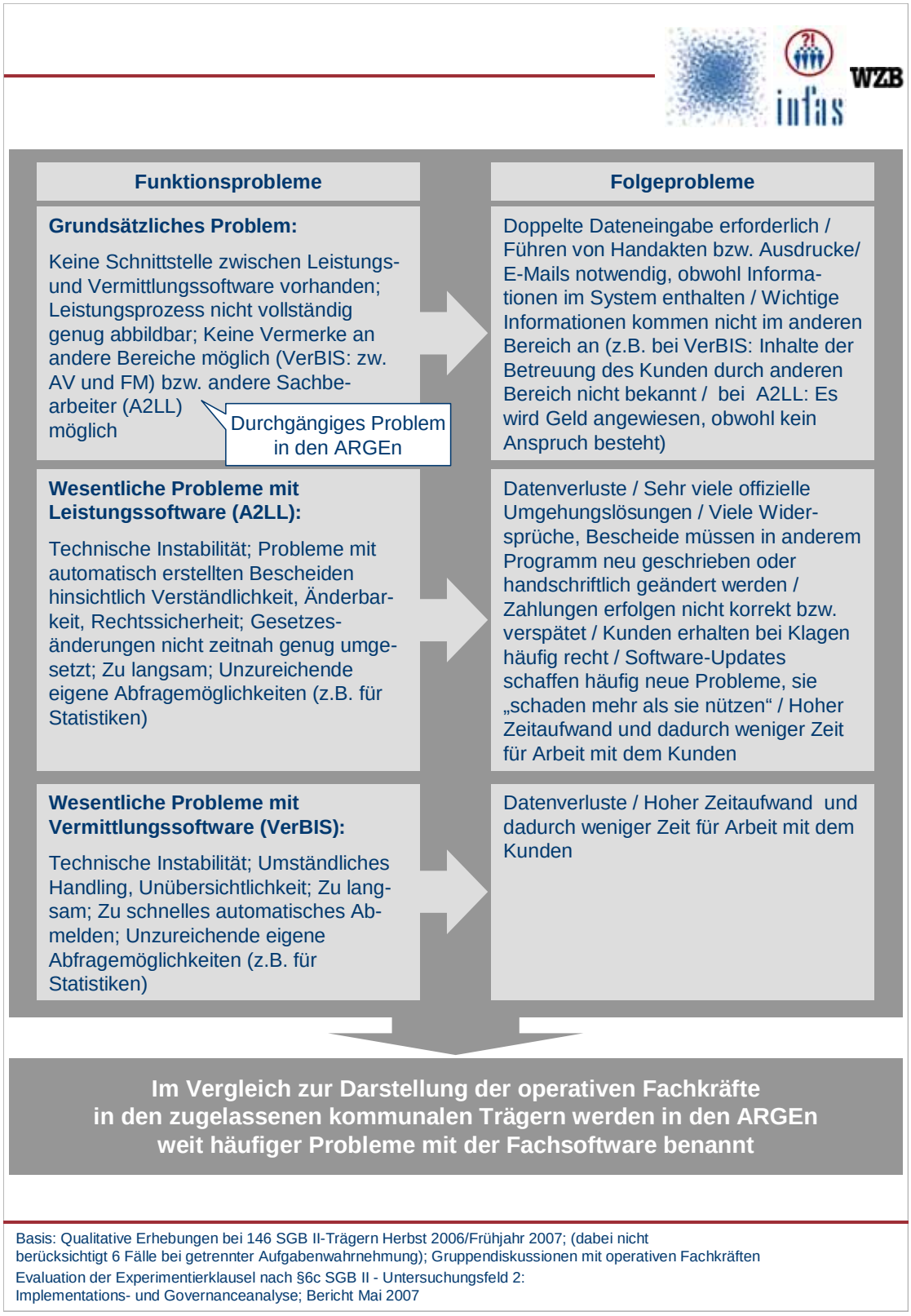
Ferner bestehen auch bei den zugelassenen kommunalen Trägern Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Gesetzesänderungen (Prosoz, HR-Studio), Probleme bei der Erfüllung der Statistikanforderung (Prosoz, LämmKom), und es gibt in bestimmten Konstellationen fehlende Schnittstellen zu anderen im Hause verwendeten Programmen (Prosoz, OK.Sozius-II zu Comp.ASS) zu beklagen. Berichtet wurde teilweise auch an Standorten zugelassener kommunaler Träger über mangelnde Möglichkeiten des Matchings von Stellen und Bewerbern durch Programme wie etwa Prosoz.

Ein Bereichsleiter Fallmanagement eines zugelassenen kommunalen Trägers gab zu Prosoz an: *„Dann gibt es Probleme mit dem Fallmanagement – es ist dort schlecht zu handhaben und die Kombination mit dem Leistungsprogramm funktioniert schlecht. Bei den Statistikerfordernissen der BA (XSOZIAL) gibt es überdies große Probleme. Wir sind unzufrieden, wir haben Datenverluste, Falschberechnungen, immer wieder kommen neue Updates, die zu Mehrarbeiten führen."*

1.14 Funktions- und Folgeprobleme mit der Fachsoftware: Die Sicht von operativen Fachkräften bei den SGB II-Einrichtungen

Das von jeweiligen Bereichsleitungen gezeichnete Bild zu Funktions- und Folgeproblemen bei der Fachsoftware wurde auch in den zahlreichen Gruppendiskussionen bestätigt, die mit insgesamt 953 operativen Fachkräften (aus den Bereichen Arbeitsvermittlung, Fallmanagement und Leistungsgewährung) in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung geführt wurden. Die Ausführungen der befragten Mitarbeiter trugen dazu bei, die ganz konkreten Hürden, die sich durch die oben angesprochenen Probleme im täglichen Geschäft ergeben, noch besser verstehen und präziser beschreiben zu können.

Übersicht B 1-8: Probleme mit der Software aus Sicht operativer Fachkräfte in ARGEn



Basis: Qualitative Erhebungen bei 146 SGB II-Trägern Herbst 2006/Frühjahr 2007; (dabei nicht berücksichtigt 6 Fälle bei getrennter Aufgabenwahrnehmung); Gruppendiskussionen mit operativen Fachkräften
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

Blickt man zunächst auf die Einlassungen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den ARGEn, so werden viele Beispiele offenbar, die eine rein technikinduzierte Mehrbelastung der Fachkräfte zeigen. Aufgrund fehlender Schnittstellen zwischen Leistungs- und Vermittlungssoftware wurden etwa doppelte Dateneingaben und das Führen von Handakten für erforderlich gehalten. Teilweise wurden Ausdrucke von Informationen oder der Versand von E-Mails an Kollegen notwendig, obwohl die Informationen in einem der Programme bereits elektronisch vorlagen. Die Verknüpfung von Informationen und der adäquat notwendige kommunikative Austausch zwischen Fachkräften, die für komplexe und rechtlich hinreichende Fallbearbeitung erforderlich sind, müssen darunter leiden. Solche Konstellationen können etwa dazu führen, dass Zahlungen angewiesen werden, obwohl kein Anspruch besteht. Mangelnde Stabilität durch Programmabstürze – sowohl von VerBIS als auch A2LL – führen überdies zu Datenverlusten, die durch personalbindende Neuerfassungen ausgeglichen werden müssen.

Zusätzlichen Aufwand in den ARGEn verursachen darüber hinaus die durch A2LL automatisch erstellten Bescheide. Auch die befragten operativen Fachkräfte kritisierten vielfach, dass die Bescheide kompliziert und teilweise nicht rechtssicher seien. Das führe zu – teilweise nicht berechtigten – Widersprüchen, weil Bescheide von Kunden nicht verstanden würden. Teilweise seien zudem handschriftliche Änderungen erforderlich oder man müsse Bescheide in einem anderen Programm neu erstellen.

In den Gruppendiskussionen erklärten auch die Fachkräfte der ARGEn die vor allem bei A2LL häufig erforderliche Praxis von Umgehungslösungen. Durch Software-Updates, sogenannte „Meilensteine“, würden zwar Umgehungslösungen immer wieder auch praktisch irrelevant. Gleichzeitig entstünden aber auch durch „Meilensteine“ wiederum neue Probleme, die ihrerseits neue Umgehungslösungen erforderlich machten. Updates würden somit nicht selten „mehr schaden als sie nützen“.

Operativ tätige Fachkräfte bei den zugelassenen kommunalen Trägern wiesen auf ähnliche Funktions- und Folgeprobleme hin wie in den ARGEn. So erfordern auch hier fehlende Schnittstellen und unzureichende Kommunikationsmöglichkeiten innerhalb der Programme doppelte Dateneingaben und die Organisation des Informationsflusses über Handakten, Emails oder Ausdrucke aus dem Programm. Auch wurde von Fachkräften der Leistungsgewährungsabteilungen bei zugelassenen kommunalen Trägern darauf verwiesen, dass Gesetzesänderungen nicht zügig genug in den Programmen umgesetzt werden und nur unzureichende Abfragemöglichkeiten z.B. für Statistikzwecke bestehen.

Im Gegensatz zu den ARGEn, die aufgrund der einheitlichen Ausstattung mit VerBIS und A2LL durchgängiger von den oben geschilderten Problemen betroffen sind, sind die von den Fachkräften der zugelassenen kommunalen Träger benannten Schwierigkeiten jedoch vereinzelter, und nicht wie im Falle der ARGEn, fast durchgängig anzutreffen.

Übersicht B 1-9: Probleme mit der Software aus Sicht operativer Fachkräfte in zugelassenen kommunalen Trägern

Basis: Qualitative Erhebungen bei 146 SGB II-Trägern Herbst 2006/Frühjahr 2007; (dabei nicht berücksichtigt 6 Fälle bei getrennter Aufgabenwahrnehmung); Gruppendiskussionen mit operativen Fachkräften
Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

1.15 Zusammenfassung

Schwierigkeiten im operativen Geschäft, die aus implementierten IT-Strukturen und der Ausstattung mit Fachsoftware erwachsen, sind den Befunden nach stärker in ARGEn virulent als bei zugelassenen kommunalen Trägern. Kritisch angeführt wird in ARGEn eine als unzureichend beschriebene Funktionalität der Fachsoftware. Im Vordergrund steht die Notwendigkeit zahlreicher Umgehungslösungen zur korrekten Leistungsberechnung sowie das Fehlen einer Schnittstelle zwischen Vermittlungs- und Leistungssoftware. Folgeprobleme (etwa doppelte Dateneingaben oder das Führen zusätzlicher Handakten) haben eine hohe Bindung von Personalressourcen zur Konsequenz. Bei zugelassenen kommunalen Trägern werden vergleichbare Probleme allerdings mit geringerem Gewicht artikuliert. Anders als die ARGEn, die einheitlich ausgestattet sind, setzen zugelassene kommunale Träger unterschiedliche Software-Pakete ein und zeigen sich in der Summe flexibler. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass technische Ansprüche an die ARGEn (vorrangig durch zentrale Datenanforderungen) vergleichsweise höher sind als bei den zugelassenen kommunalen Trägern.

1.16 Controlling als Mittel der Steuerung

Neben der Zielsteuerung und dem Kontraktmanagement ist das Controlling ein zentrales Element des New Public Managements. Die Abkehr von der Inputsteuerung, in der die Anzahl und Art der Aktivitäten und eingeleiteten Maßnahmen Indikatoren für die Zielgerichtetheit einer Verwaltung waren, hin zu einer Output-Steuerung, welche die Ergebnisse (Outcome) einer Organisation zum Maßstab der Effektivität nimmt, hat sich spätestens mit den sogenannten Hartz-Reformen auch bei der Neuausrichtung der Arbeitsverwaltung vollzogen. Die Orientierung an Ergebnisgrößen – zunächst in Form von Eingliederungsbilanzen, später mittels „Cockpit-Ziffern“ – 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.

In der BSHG-Berichterstattung dominierte im Wesentlichen die Inputbetrachtung kombiniert mit einem Finanzcontrolling. Der Einsatz von Eingliederungsmaßnahmen wurde durch die meisten Sozialverwaltungen als Beleg für Integrationsleistungen betrachtet (vgl. exemplarisch Fuchs/Troost 2003). Ergebnisorientierte Analyse mit Hilfe der vorliegenden Geschäftsdaten wurden von einigen Stadtverwaltungen praktiziert, bildeten aber eher die Ausnahme (vgl. exemplarisch Brennecke und Brülle 2001; Hock 2002). Selbst die jährliche und vierteljährlich fortgeschriebene Sozialhilfestatistik war für einige Gemeinden noch vor wenigen Jahren nicht ohne weiteres auf elektronischer Basis möglich (vgl. Steinwede/Schiel 2005).

Im SGB II ist das Controlling heute für die meisten Einrichtungen unbestritten ein erforderlicher Bestandteil des Steuerungsprozesses, in dem die Erreichung der gesetzten Ziele, die Qualität der internen Leistungsprozesse wie auch die Qualität der von Externen erbrachter 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 aller-

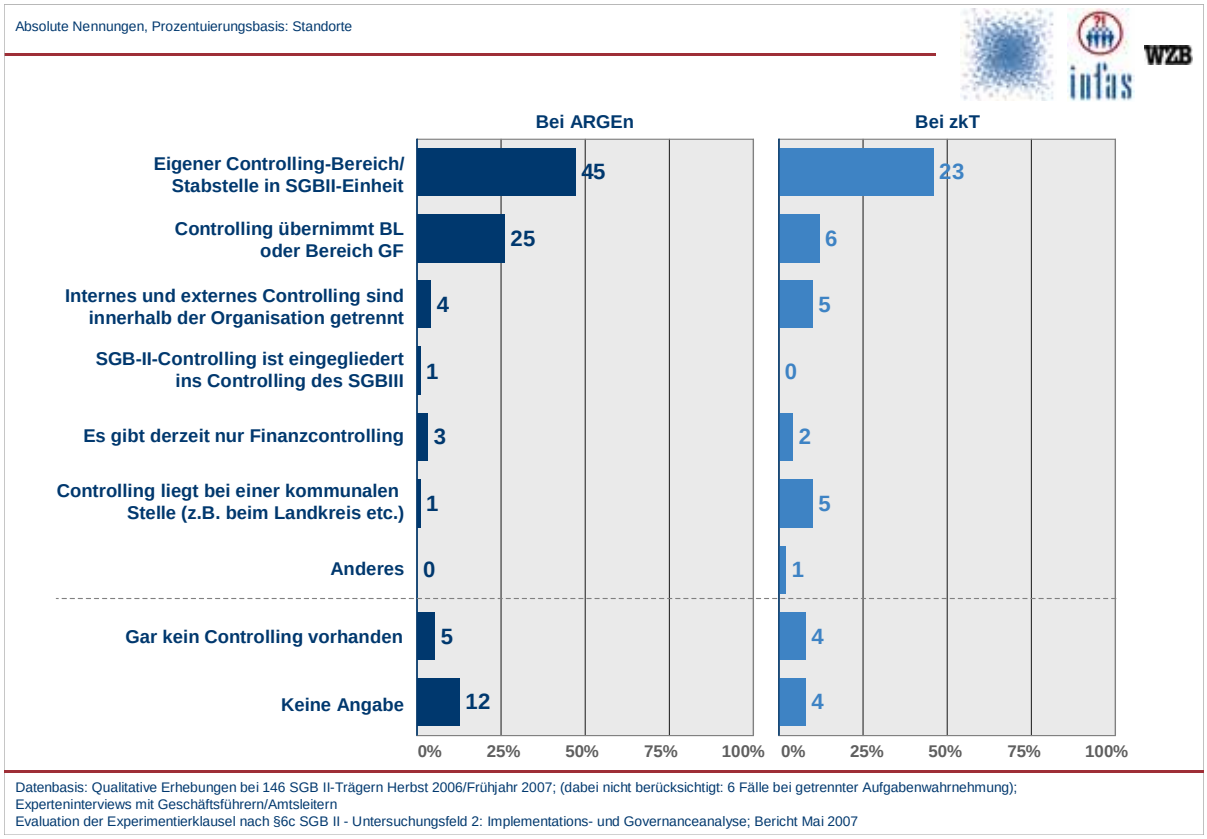
dings, dass die realen Bedingungen noch ein gutes Stück von den erforderlich gehaltenen entfernt sind.

Die meisten Einrichtungen haben sich eine eigene Zuständigkeit für Controlling geschaffen (vgl. Abbildung B.1_10). Knapp die Hälfte der ARGEn hat einen eigenen Bereich bzw. eine Stabsstelle aufgebaut und gut ein Viertel hat dies bei der Geschäftsführung oder den Bereichsleitungen angesiedelt. Auch die zugelassenen kommunalen Träger haben zu 60% einen Controllingbereich eingerichtet oder das Controlling bei der Leitung der Einrichtung angebunden. Auslagerungen an eine andere kommunale Stelle oder ein Planungsbüro praktiziert ein Zehntel der besuchten zugelassenen kommunalen Träger.

Lediglich fünf von 96 ARGEn und vier von 50 zugelassenen kommunalen Trägern hatten im Herbst/Winter 2006/2007 überhaupt kein eigenes Controlling. Eine Beschränkung auf reines Finanzcontrolling gibt es nur bei wenigen ARGEn und kommunalen Trägern. Einige ARGE-Geschäftsführer begründen das Fehlen einer Controllingstelle damit, dass dies im ARGE-Konzept der BA nicht vorgesehen war und daher die Personalmittel für eine entsprechende Stelle fehlen.

„Wir können uns in der ARGE gar keinen eigenen Controller leisten. Wir haben einen ganz pfiffigen Mann in der Arbeitsagentur, der uns die Zahlen aufarbeitet.“ (ARGE)

Abbildung B 1-10: Organisation des Controllings in den SGB II-Einrichtungen

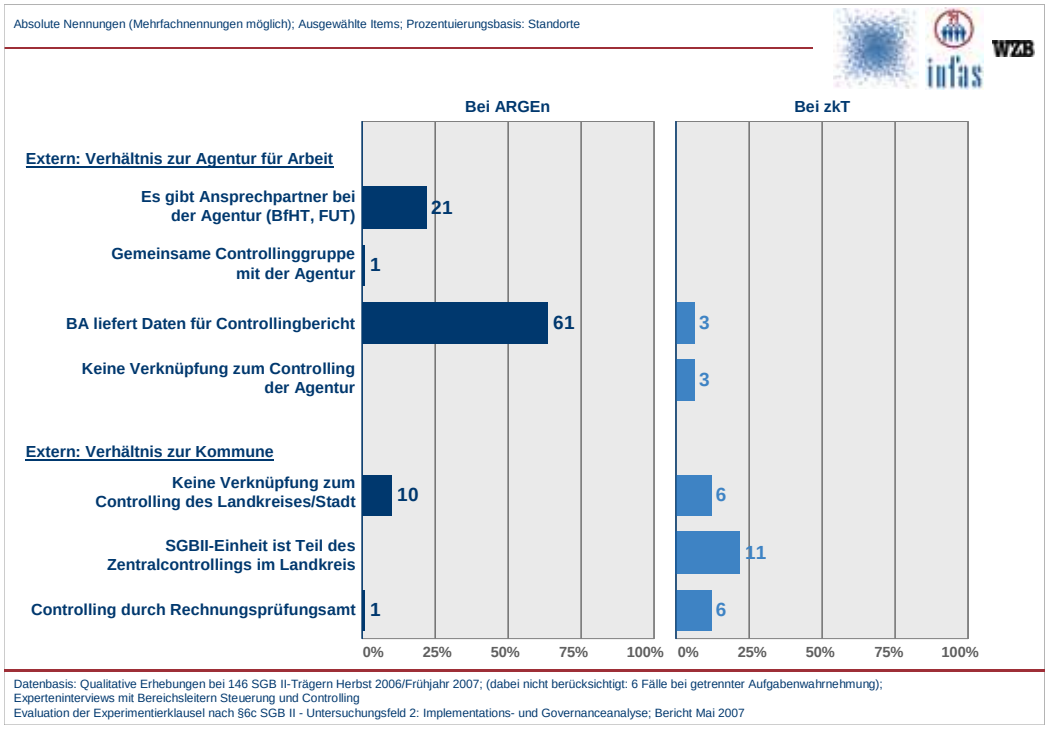


Insbesondere das Controlling der ARGEn steht in einem engen Austausch zum Controlling der Agenturen (Abbildung B.1_10). Drei Viertel der untersuchten ARGEn berichten davon, dass sie die Daten und Controllingberichte der Bundesagentur nutzen. 21 der 96 ARGEn verweisen auf personelle Unterstützung z.B. durch die Führungsunterstützung der Agentur. In einem Fall wurde von einer gemeinsamen Controllingarbeitsgruppe berichtet. Allerdings weisen einige Geschäftsführer auf die Grenzen dieser Unterstützung hin:

„Ich kann die ARGE-Controllingberichte nicht verarbeiten. Ich mache es selber und kann es einfach nicht mehr verarbeiten: Berichte aus zwei ARGEn und der Agentur. Ich muss auf Basis der Berichte den Gewährleistungsauftrag formulieren; seit zwei Monaten habe ich einen Führungsunterstützer, aber der hat so viele Aufgaben, den habe ich zu 0,4 und eingearbeitet werden muss er auch und können tut er es auch noch nicht. Das heißt, ich mach es selber, und ich kann es nicht mehr ... wenn man den richtigen Sinn für die Steuerung noch nicht erkennt, sondern nur mal drüber guckt: wo liegen wir? Reißen wir wo aus, dann sind die drängenden Probleme wichtiger, aktueller Großauftrag mit 180 neuen Stellen viel wichtiger als Controlling. Wenn ich in [Stadtname] bin mit 250 Mitarbeitern und zwei Controllern, kann ich ganz anders schaffen... Nicht abgeneigt, aber im Moment nicht umsetzbar, vor Ort hätte ich da gerne größere Gestaltungsmöglichkeit, z.B es gemeinsam für die Region zu machen als Agentur...ARGE ist zu klein für eigenen Controller, ARGE in XXX noch kleiner, die ganzen Rahmenbedingungen am grünen Tisch gezogen, sieht ganz toll aus, in der Realität nicht machbar...“ (Geschäftsführer ARGE)

Ein Teil der Geschäftsführer verweist darauf, dass Controllingberichte auch intern für die Trägerversammlung gefertigt werden und dort im Entscheidungsgremium mit den Beteiligten besprochen werden.

Abbildung B 1-11: Verknüpfung des Controllings mit der Agentur und der Kommune

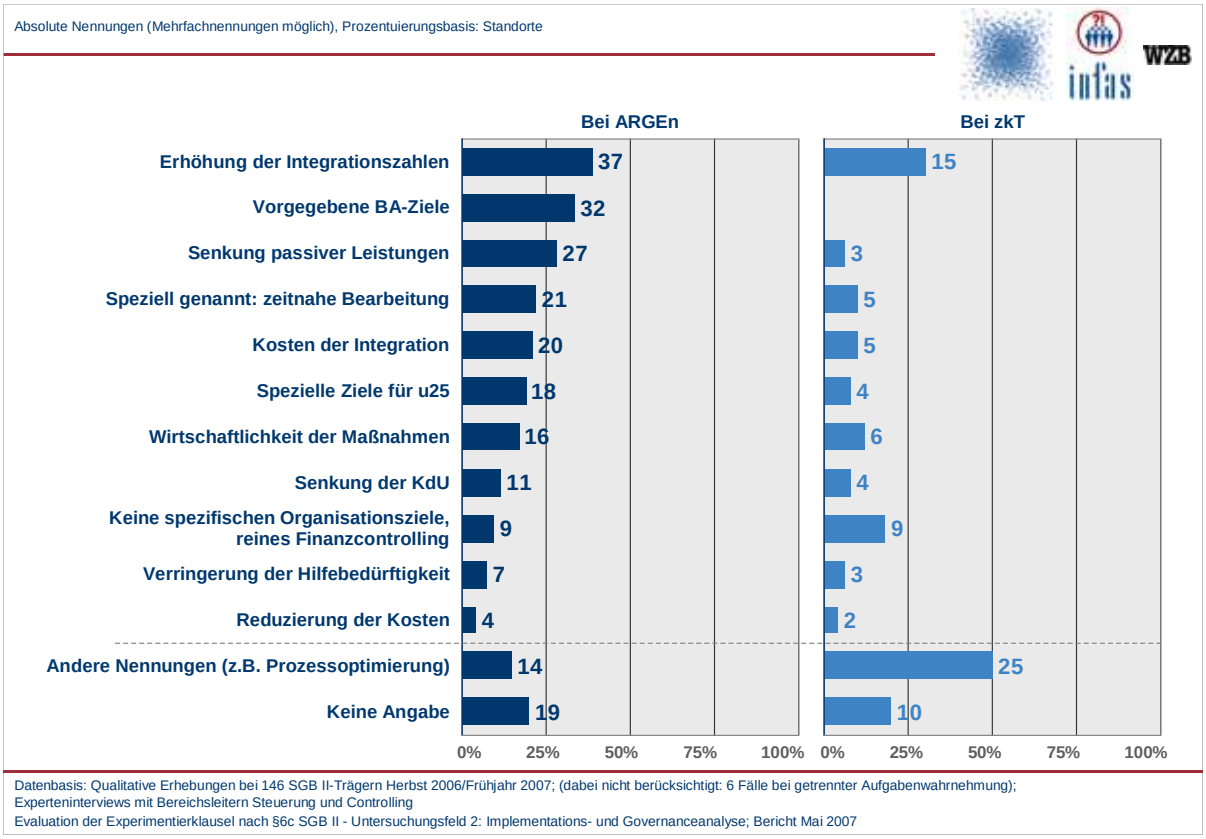


Bei den zugelassenen kommunalen Trägern ist das Controlling bei gut einem Fünftel an das Zentralcontrolling des Landkreises und bei jedem zehnten Träger an das Controlling des Rechnungsprüfungsamts angebunden. Drei zugelassene kommunale Träger verweisen auch auf die von der BA zurückgespielten Daten als Grundlage für ihren Controllingbericht.

Die Inhalte des Controllings orientieren sich erwartungsgemäß an den operativen Zielen der Einrichtung (vgl. Kap. B.1.6). Befragte Controller bzw. Geschäftsführer benennen differenziertere Indikatoren, an denen die Zielerreichung bemessen wird. An erster Stelle der Nennungen rangieren bei den ARGEn die Integrationsziffern sowie die Indikatoren für die Bundesziele. Einige verweisen explizit auf spezielle Integrationsziffern für den U25-Bereich. In der Rangliste der Controllingindikatoren folgen sodann die Kosten der Integration, die Maßnahmekosten, die zeitnahe Bearbeitung von Anträgen sowie Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen (vgl. Abbildung B.1_12).

Von den zugelassenen kommunalen Trägern werden deutlich weniger Eckdaten genannt, die regelmäßig über Controlling erfasst werden. Wie bei den ARGEn stehen ebenfalls die Integrationsziffern ganz oben auf der Liste der Controllingindikatoren. Die übrigen Nennungen streuen breit über die unterschiedlichen Indikatoren. Bemerkenswert ist, dass eine Fülle von Einzelnennungen (in Abbildung B.1_12 unter „andere Nennungen“ zusammengefasst) weniger auf klassische Zielindikatoren, sondern auf interne Prozessoptimierungen beziehen. So werden z.B. die Optimierung der Widerspruchsstelle, die Verbesserung der Schnittstellen zwischen Leistung und Fallmanagement und die Transparenz zwischen Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit als Ziele des Controlling benannt. Neun der befragten kommunalen Träger betreiben nach eigenem Bekunden ausschließlich Finanzcontrolling.

Abbildung B 1-12: Inhalte des Controllings



Was sind die besonderen Schwierigkeiten bei der Realisierung des Controllings? Wie wird die Datenbasis für Controlling und Steuerungszwecke eingeschätzt? Können die Prozessdaten adäquat für Controllingzwecke genutzt werden? Diese Fragen wurden bei den Einrichtungen der § 6c-Stichprobe mit Geschäftsführungen und Leitungen sowie mit zuständigen Controllern erörtert. Die Einschätzungen zeichnen ein klares Bild von den derzeitigen Möglichkeiten und Grenzen des Controllings im SGB II-Bereich (Abbildungen B.1_13 und B.1_14).

Die Vertreter der ARGEn lassen eine deutliche Unzufriedenheit mit den Möglichkeiten steuerungsrelevanten Controllings erkennen. Geschäftsführern der ARGEn steht nach eigener Aussage häufig keine ausreichende Datenbasis zur Verfügung.

Dazu der Geschäftsführer einer ARGE: *„Allergrößte Schwachstelle ist, dass wir die Daten nicht haben“*.

Abbildung B 1-13: Bewertung der Datenbasis für Steuerungszwecke aus Sicht der Leitungen der SGB II-Einrichtungen

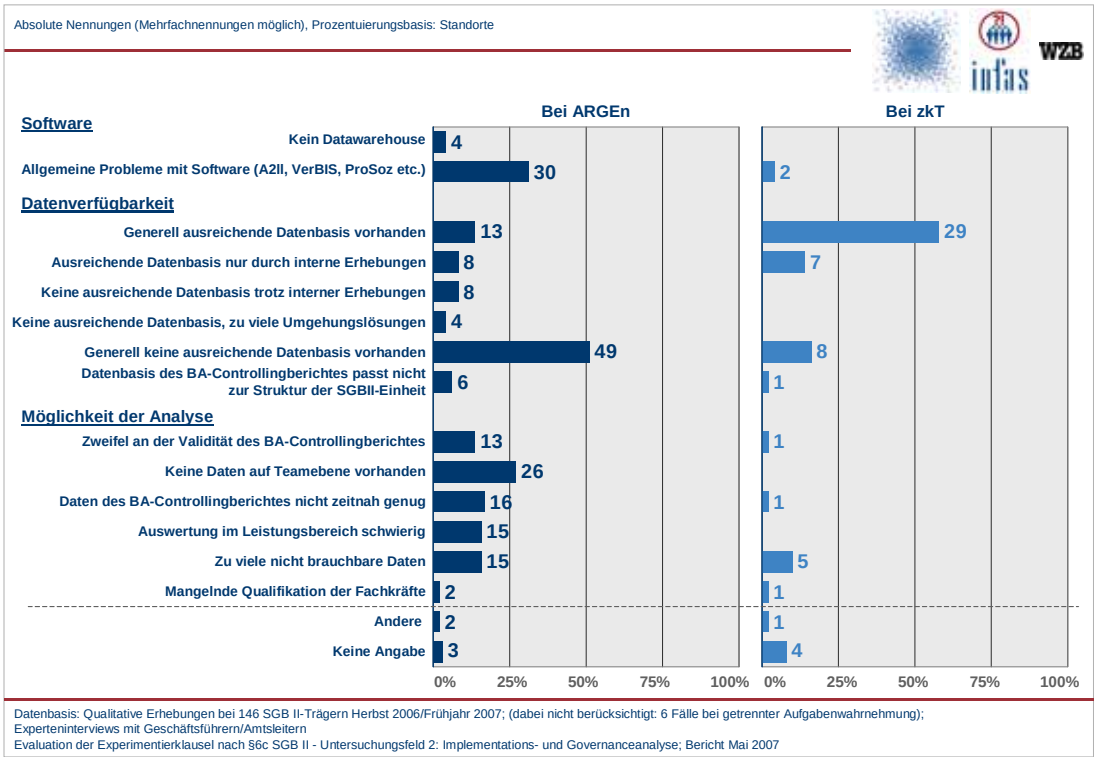
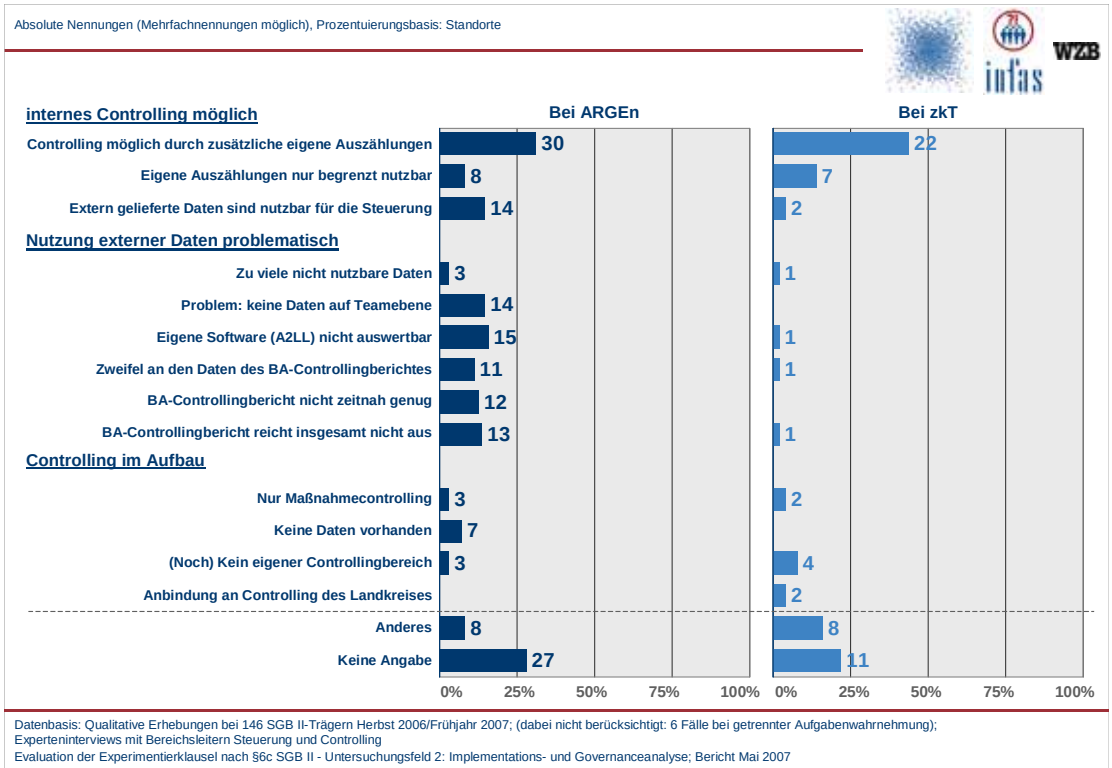


Abbildung B 1-14: Bewertung der prozessproduzierten Daten aus Sicht der Controller der SGB II-Einrichtungen



Hier wird deutlich, dass gerade in Folge der strikt formulierten „Gewährleistungsverantwortung“ der Bundesagentur für Arbeit, die sich an zentral-uniformen Steuerungs- und Controllingprozessen orientiert, in den ARGEn unzureichende Controllingmöglichkeiten bestehen. In Fachverfahren werden Daten aus A2LL und VerBIS abgezogen und zentral in der Bundesagentur ausgewertet. Die ARGEn haben nur unzureichende Möglichkeiten, die für ihren Standort relevanten Daten selbständig auszuwerten. Im Detail wird von den ARGE-Geschäftsführern hinsichtlich der Steuerungserfordernisse 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 vorliegt. Auch bestehen durchaus Zweifel an der Validität dieser Controllingberichte. Die ARGEn erkennen sich im zentral ausgewerteten Datenrücklauf oft nicht wieder.

Der Geschäftsführer einer ARGE: *„Das ist ein ganz wunder Punkt, der Controllingbericht. Der war noch nie so richtig toll. Bei den passiven Leistungen kann man es nur über die ganze ARGE abbilden. Es ist ein Wirrwarr, außer bei den passiven Leistungen. Differenziert geht es überhaupt nicht. Es wird so getan, als wären die Daten so gut, dass darauf die Zielplanung 2007 aufgesetzt werden soll. Das ist eigentlich das dollste Tollhausstück. Die BA suggeriert dem BMAS einen Zustand, wir sind nah dran, aber richtig steuern kann man damit überhaupt nicht. Das ist ja gerade das Unanständige an der Sache. Man kann nicht auf die Teams und die Leistungszentren runterzubrechen. Nicht mal die ganze ARGE ist anständig abgebildet.“*

Ein Geschäftsführer einer anderen ARGE: *„Die Datenauswertungen aus Nürnberg sind unklar, da unbekannt ist, aus welchem System die sich welche Parameter holen. Man bekommt zu Monatsanfang viele Statistiken (ca. 15), die alle möglichen Inhalte abbilden, aber diese widersprechen sich zum Teil und sind sehr schwer zu interpretieren. Die Datengrundlagen sind nicht ausreichend. Viele Frage können derzeit nicht ausreichend beantwortet werden.“*

Die unzureichende Datengrundlage in den ARGEn bemängeln auch die zuständigen Controller bzw. Bereichsleitungen Steuerung und Controlling. In einer offenen, ungestützten Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung prozessproduzierter Daten gefragt, weisen sie häufig auf die fehlende Auswertungsmöglichkeit von A2LL und den Mangel an teambezogenen Daten hin. Die zentral von der Bundesagentur erarbeiteten Controllingberichte werden auch von dieser Zielgruppe häufig als nicht zeitnah genug und als insgesamt nicht ausreichend erachtet. Darüber hinaus bestehen auch hier Zweifel an den in den Controllingberichten dargestellten Daten.

Ein Bereichsleiter Steuerung und Controlling einer ARGE: *„Die prozessproduzierten Daten sind nicht nutzbar, da das Programm keine Abfragen und Auswertungen zulässt. Die Daten werden von der BA geliefert.“*

Ein Controller einer anderen ARGE: *„Es ist z.T. unklar wie die BA zu den Ergebnissen kommt, d.h. welche Daten die Grundlage für die Auswertungen bilden.“*

Ein Controller einer dritten ARGE: *„Für die materielle Leistungsbearbeitung gibt es keine entsprechenden Möglichkeiten des Controllings und der Steuerung: Es gibt auf Geschäftsstellen- und Teamebene keine Möglichkeit, A2LL auszuwerten.“*

In einige ARGEn stößt man allerdings auch auf Experten, die offensichtlich virtuos selber Auswertungen aus den unterschiedlichen Datenquellen erstellen:

„Wieso funktioniert es hier auf Teamebene runterzubrechen und anderswo nicht? Aus A2LL kann man eigentlich nichts ziehen! Passive Leistungen über FINAS, einmalige Leistungen über CoSach. Wichtigste Basis ist die BA-Dokumentation. Hier nutzt man diese Möglichkeiten sehr intensiv.“ (Controller einer ARGE)

Große Hoffnungen setzen die Vertreter der ARGEn auf die Verbesserung der lokalen Auswertungsmöglichkeiten von standortbezogenen Daten. Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Basis der konsolidierten Daten, die aus den Datenabzügen gewonnen werden, einen sogenannten „operativen Datensatz" entwickelt, der den ARGEn im Laufe des Frühjahrs 2007 sukzessive zur Verfügung gestellt wird und dezentrale Auswertungen ermöglicht. Nach Planungsstand im April 2007 sollen im Juni 2007 alle ARGEn über diesen Datensatz verfügen (Bundestagsdrucksache 16/4938 vom 03.04.2007). Die Geschäftsführer und Controller knüpfen daran die Hoffnung, die erforderlichen Steuerungsdaten zu gewinnen.

Im Gegensatz zu den ARGEn zeigen sich die zugelassenen kommunalen Träger vergleichsweise zufriedener mit ihrer verfügbaren Datenbasis. Sie sehen sich eher in der Lage, mit ihren dezentralen Software-Lösungen eigene Auswertungen ihres Datenbestands vorzunehmen und für Steuerungs- und Controllingprozesse einzusetzen. Das bedeutet allerdings nicht, dass nicht auch bei diesen Trägern Schwierigkeiten für das Controlling gesehen werden. Insbesondere die unterschiedlichen Softwaresysteme für Leistung und Vermittlung sowie der Datenaustausch mit der Bundesagentur für Arbeit für Statistikzwecke werden problematisiert.

Dazu der Leiter eines kommunalen JobCenters: *„Zwei Probleme gibt es: unterschiedliche Softwaresysteme – ich wünsche mir eine Datenbank auf die alle zugreifen können, die nicht zu platzen droht. Das zweite Thema ist XSozial, § 51b, wir fühlen uns da ohnmächtig gegenüber der BA – bei aller Motivation – das kann noch nicht gemacht werden. Da gibt es unrealistische Vorstellungen, da muss dran gearbeitet werden, die BA ist da noch nicht sensibel genug für die Kompetenz der örtlichen Träger unabhängig von der Frage, ob es später nur noch Option oder ARGE gibt. Das sind die beiden Schwachstellen".*

Der Vertreter der kommunalen Einrichtung spielt mit seiner Ausführung auf die nach wie vor großen Datenlücken bei der Zulieferung von kommunalen Daten für Zwecke der SGB II-Statistik an. Nach Auskunft der Bundesagentur haben im November 2006 62 der 69 zugelassenen kommunalen Träger Daten mittels Xsozial an die BA geliefert. Davon waren 59 auswertbare Datensätze und 46 davon waren nach Bewertung der BA extern plausibel (Korn 2006). Die optierenden Kommunen halten die Daten, die sie für Zwecke der Statistik an die BA liefern, oft nicht für nützlich bzw. sinnvoll für das operative Geschäft. Die Zahlen, die an die BA gemeldet werden, erkenne man später in der offiziellen Statistik und Rückmeldung nicht mehr wieder bzw. man habe Schwierigkeiten, sie zuzuordnen Die Statistikanforderungen der BA werden als hinderlich erlebt, weil diese nach Einschätzung der Befragten zu viel Arbeitszeit binden, die ihres Ermessens an der operativen Arbeit verloren geht. Im Mittelpunkt der Arbeit stehe der Ansatz, sich so gut wie möglich um die Menschen zu kümmern. Dazu ein Leiter einer kommunalen Einrichtung:

„Schlecht ist,

- *dass wir zuviel Zeit für die Erstellung der Statistik aufwenden, wir verwenden zu viel Zeit mit „Mist"*
- *der Geldmangel*
- *die Deutungshoheit der BA über die Statistik*
- *die fehlende politische Unterstützung*
- *dass die BA unsere Arbeit torpediert, so kann man es auffassen, denn über ihre Statistik wird unser Budget beeinflusst."*

Die zugelassenen kommunalen Träger arrangieren sich offensichtlich mit eigenen Erhebungen und Auszählungen als Datenbasis für Steuerung und Controlling. Auf eine entsprechende Frage gaben 22 der befragten Controller dies als Basis für Steuerungsprozesse an (Abbildung B.1_14).

1.17 Zusammenfassung

Controlling ist für die überwiegende Zahl der SGB-II-Einrichtungen ein wichtiger Bestandteil interner Organisationssteuerung geworden. Im Rahmen der untersuchten Standortstichprobe hat knapp die Hälfte der ARGEn eine eigene Controllingstelle eingerichtet. Gut ein Viertel der ARGEn hat dies bei Geschäftsführungen oder Bereichsleitungen angesiedelt. Das ARGE-Controlling steht überwiegend in engem Austausch zum Controlling der Agenturen. Zugelassene kommunale Träger haben in sechs von zehn Fällen eine Controllingstelle aufgebaut oder haben ihr Controlling bei der Leitung der Einrichtung integriert. Im Hinblick auf die externe Verknüpfung haben rund 20% der zugelassenen kommunalen Träger ihr Controlling an das Zentralcontrolling des Landkreises geknüpft, jeder zehnte Träger hat sich an das zuständige Rechnungsprüfungsamt angebunden. Bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung orientiert sich das Controlling inhaltlich an erster Stelle an Integrationsziffern. Bei den ARGEn ist ferner eine klare Orientierung an den Bundeszielen erkennbar. Für zugelassene kommunale Träger ist das Controlling – nach den derzeitigen Ergebnissen im Unterschied zu den ARGEn – vergleichsweise stärker auf interne Prozessoptimierungen bezogen.

Fokussiert man auf Möglichkeiten eines steuerungsrelevanten Controllings der eigenen Organisation, so bestehen im Erhebungszeitraum Unterschiede zwischen ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern. Die Aussage, dass häufig keine ausreichende Datenbasis zur internen Steuerung zur Verfügung stünde, benennen Vertreter aus ARGEn häufiger als Vertreter der zugelassenen kommunalen Träger. Mit dezentralen Software-Lösungen können zugelassene Träger vergleichsweise flexibler vorgehen. Indes bestehen bei der Kritik am Datenaustausch mit der Bundesagentur für Arbeit für Statistikzwecke Gemeinsamkeiten zwischen beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung. Problematisiert wird durchgehend, dass man Zahlen an die BA meldet und sich später in der Rückmeldung dieser Zahlen und der offiziellen Statistik nicht mehr wiedererkennt.

1.18 Umsetzungsstand – Einschätzung der Führungskräfte

In den langen und detailreichen Interviews haben die Führungskräfte der SGB II-Einrichtungen, die Vertretungen der Kommunen und Agenturen ihre Erfahrungen und Einschätzungen zu Protokoll gegeben. Zum Abschluss eines jeden Interviews wurden die Gesprächspartner gebeten, eine zusammenfassende Einschätzung zum Stand der Umsetzung nach 24 Monaten Laufzeit zu geben. Sie waren aufgefordert, die Stärken der Umsetzung anzusprechen, aber unbedingt auch zu benennen, wo sie noch den größten Weiterentwicklungsbedarf sehen. Die Befragten haben dies vor allem genutzt, um die Schwachstellen und den Optimierungsbedarf noch einmal klar zu artikulieren. Methodisch wichtig ist an dieser

Stelle zu berücksichtigen, dass der Zwischenstand auf einer Selbstbeschreibung der Akteure beruht. Sie ist geprägt von subjektiven Bewertungen und muss keineswegs die faktische Leistungsfähigkeit und die Performanz aus Sicht der Kunden widerspiegeln. Beides sind empirische Fragen, die durch die Output- und Wirkungsbetrachtung der Untersuchungsfelder 1 und 3 eingehend untersucht werden.

Auf die offen gestellte, ungestützte Frage spricht knapp die Hälfte der Geschäftsführer der ARGEn die Organisationsstruktur der ARGE an (vgl. Abbildung B.1_15). Bemerkenswert ist, dass sich davon drei Viertel positiv äußern. Bei diesen zufriedenen Äußerungen überwiegt der Stolz auf das bereits Erreichte. Wiederkehrend heben die Gesprächspartner die gemeinsame Aufbauleistung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen beider Träger hervor. Die meisten Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen versäumen nicht, darauf hinzuweisen, dass man unter den schwierigen Rahmenbedingungen bei doppelter Trägerschaft, Personal und Software erstaunlich weit gekommen sei. Durch gemeinsamen Willen zum Erfolg habe man überhaupt nur die Schwierigkeiten meistern und den aktuellen Stand erreichen können. Kritische Äußerungen, die ebenfalls gemacht werden, betreffen u.a. interne Schnittstellenprobleme, fehlende Funktions- oder Stabsstellen (z.B. Controlling, Bearbeitung der Ordnungswidrigkeiten, Unterhaltsstelle) oder nicht funktionierende Arbeitsabläufe.

Abbildung B 1-15: Umsetzungsstand (bis Frühjahr 2007): Die Sicht der Geschäftsführungen und Amtsleitungen

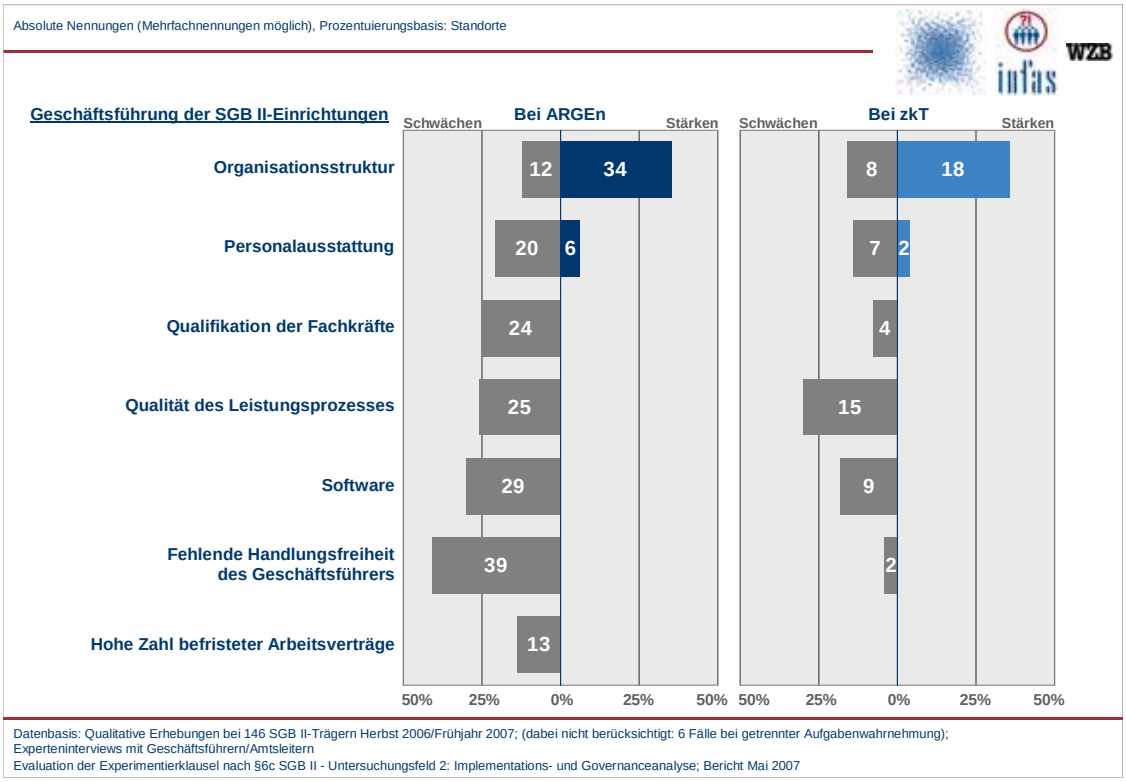
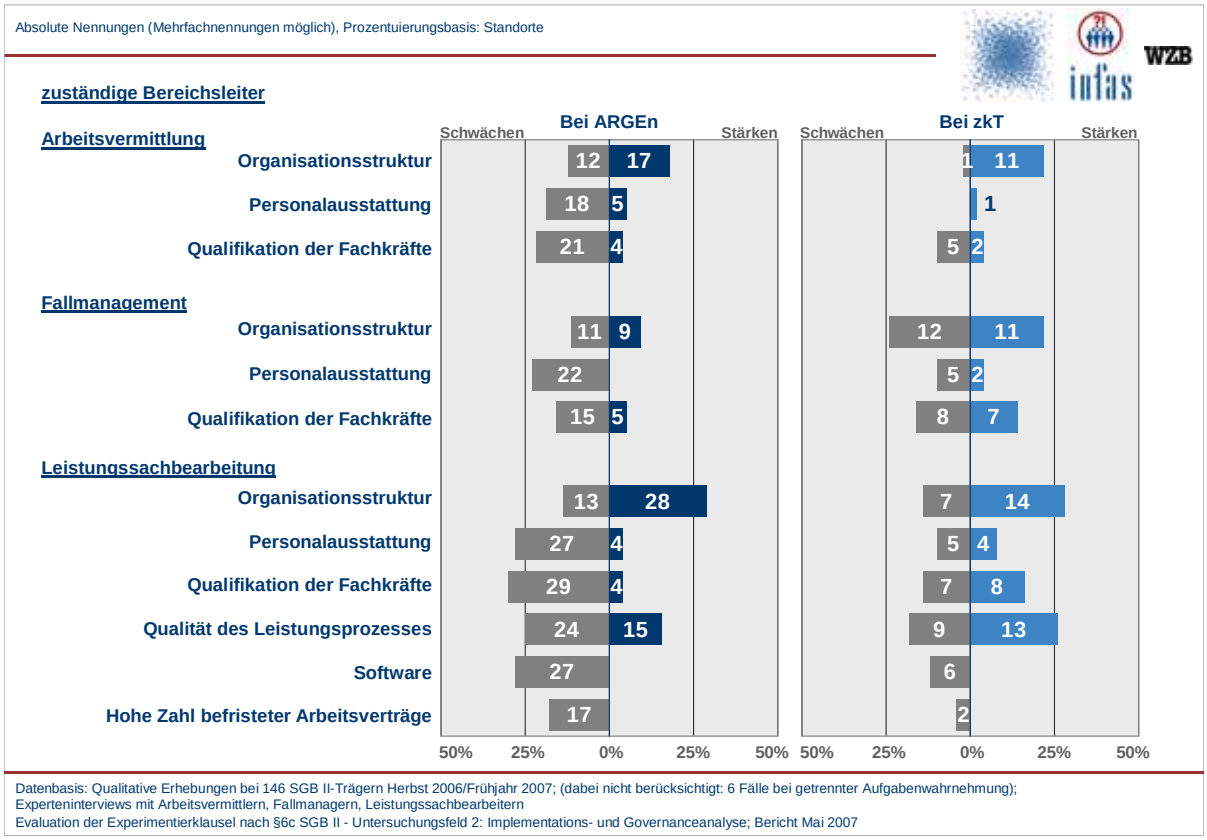


Abbildung B 1-16: Umsetzungsstand (bis Frühjahr 2007) – Die Sicht der Bereichsleitungen



Trotz der insgesamt eher positiven Grundeinschätzung benennen die Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen ganz ungeschminkt die Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarfe. Hervorgehoben werden – wie schon im Einzelnen berichtet – die Software-Probleme, eine noch immer unzureichende Personalausstattung, Qualifizierungsbedarf der Fachkräfte und auch Schwachstellen im Leistungsprozess. Auch das Thema Personalbefristungen wird noch einmal zu Protokoll gegeben. Am stärksten kristallisiert sich die Bewertung um die Handlungsfreiheit der Geschäftsführung (vgl. dazu Übersicht B.1_10). Auch die Rahmenvereinbarung vom August 2005 hat in dieser Hinsicht keine spürbare Entspannung gebracht. ARGEn, die sie zum Zeitpunkt der Erhebung unterzeichnet hatten, bemängeln, dass faktisch die Möglichkeiten nicht besser geworden sind. Selbst wenn der Träger Agentur bereit ist, Personal aufzustocken, scheitert die Aufstockung nicht selten an dem kommunalen Verwaltungsanteil, den die Kommune wegen Finanzierungsengpässen, nicht selten auch einem Haushaltssanierungskonzept, nicht aufbringen kann.

Die Einschätzungen der ARGE-Geschäftsführer und -Geschäftsführerinnen werden im Großen und Ganzen von den zuständigen Bereichsleitern für Arbeitsvermittlung, Fallmanagement und Leistungsgewährung geteilt (vgl. Abbildung B.1_16). Insbesondere die Führungskräfte des Bereichs für materielle Leistungen zeigen sich mit der Organisation überwiegend zufrieden. Kritisch vermerken sie allerdings Qualitätsprobleme bei der Leistungsbearbeitung,

die sehr viel mit Problemen mit der Leistungssoftware A2LL, der Komplexität des Leistungsrechts, den umfänglichen Rechtsänderungen und der Qualifizierung des Randpersonals zusammenhängen. Engpässe bei der Personalausstattung und der Qualifizierung des Personals sehen auch die Führungskräfte des Integrationsbereichs und verorten hier einen beständigen Optimierungsbedarf.

Übersicht B 1-10: Einschätzung der ARGE-Geschäftsführungen

Geschäftsführer, ARGEn
Handlungsfreiheit der Geschäftsführung
„Schwäche: unterschiedliche Interessen sind einfach problematisch (BA und Kommune), ist für mich als Geschäftsführer schwierig zu Kompromissen zu kommen. Zentralistische Arbeitweise der Agentur ist schwierig, es sind einfach zu viele Vorgaben, mehr Freiheit wäre wichtig. Wenn man Ziele definiert, sollte es mir überlassen werden, wie der Prozess dann erfolgreich gestaltet wird.“
„Geschäftsführung braucht mehr Handlungs- und Entscheidungskompetenzen, um Dinge verbessern können."
„Die Organisation kann nicht selbstständig aufgebaut werden, da man von der BA abhängig ist; die Handlungsfreiheit ist nicht ausreichend."
„Die ARGE muss sich verselbständigen. Die Träger haben noch zu viele Eingriffsmöglichkeiten. Die Personalhoheit fehlt, z.B. bei der Entscheidung über Befristungen. Es gibt unterschiedliche Bezahlungen. Die Personalentwicklung ist nicht durch die Geschäftsführung (allein) steuerbar."
„Die ARGE muss sowohl von der Kommune als auch von der BA unabhängig werden. Die Kontrolle der BA engt extrem ein und ist teilweise unfair."
Personalhoheit
„BA hat auf dem Weg der Dienstleistungsüberlassung 130 Mitarbeiter die ARGE eingebracht, ich habe also nur für die restlichen 120 Mitarbeiter umfangreiche Dienstaufsicht (davon 80 Mitarbeiter von der Kommune, die noch zu den zuständigen Dezernaten gehören)."
Personalbefristung
„Großes Problem ist die Befristung der Arbeitsverträge. Alle Mitarbeiter der BA, die in der ARGE arbeiten, können auch wieder zurückwechseln."
Qualifikation der Fachkräfte
„Hab eine Menge Leute geerbt, deren Qualifikationen nicht ausreichend sind. Letzte Personalmigration wurden ausgewählt, nicht nach meinem Bedarf, sondern welche Leute bei der Bundesagentur frei geworden sind. Von der Kommune einige Leute bekommen, die nicht geeignet sind."
Leistungssoftware
„A2LL ist ein riesiges Problem, das nicht lösbar ist. Dadurch hat man ein Problem gegenüber den Optionskommunen. 140 Umgehungslösungen erschweren den Leistungsprozess."

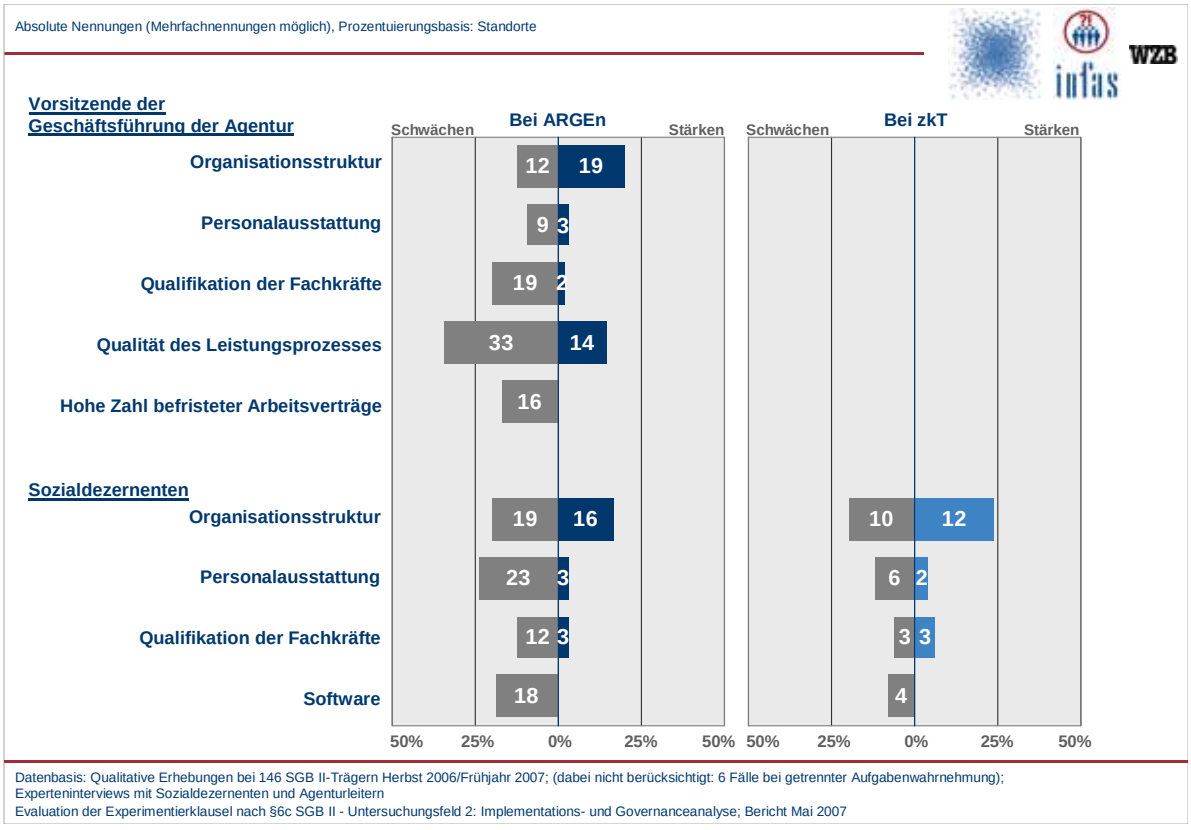
Auch die Bereichs- und Amtsleiter der kommunalen SGB II-Einrichtungen in den zugelassenen kommunalen Trägern zollen den Mitarbeitern für die Aufbauleistung, die sie in den 24 Monaten erbracht haben, ihren Respekt. Ein großer Teil dieser Leitungskräfte der kommunalen SGB II-Einrichtungen lässt eine Zufriedenheit mit der Organisation erkennen (Abbildung B.1_15). Im einen Drittel der Einrichtungen wird erläutert, dass man mit der Einrichtung als zugelassener kommunaler Träger zufrieden sei und keinen Veränderungsbedarf für die Organisationsstruktur und -abläufe sehe. Die Zufriedenheit wird in vielen Interviews vor allem mit der Entscheidungs- und Handlungsautonomie vor Ort begründet:

„In vollem Umfang kann ich als Geschäftsführer den Personaleinsatz und die Personalentwicklung bestimmen. Wir stellen unser Personal selber ein. Die Stellenobergrenzen sind durch den Betriebsausschuss festgelegt. Wenn es jedoch Bedarf gab, gab es keine Probleme diese auch umzusetzen." (Geschäftsführer zkT).

Trotz der insgesamt positiven Grundeinschätzung gibt es allerdings auch kritische Äußerungen, die Weiterentwicklungsbedarf indizieren. Besonders die Qualität der Leistungsprozesse ist Gegenstand kritischer Reflektionen. Aber auch die Personalausstattung, die mit den steigenden Fallzahlen nicht mithält, wird als Schwäche beschrieben, an der es Verbesserungsbedarf gebe. Optimiert werden muss an einigen Standorten auch die Software. Insbesondere Programme, die keine Schnittstelle zwischen Leistungs- und Vermittlungssoftware aufweisen, bedürfen aus Sicht der Anwender einer Verbesserung. Wiederholt äußern Gesprächspartner, dass die erforderlichen Programmverbesserungen in Aussicht gestellt seien und man sich davon eine wesentliche Verbesserung erwarte.

Die zuständigen Bereichsleiter bei den kommunalen Einrichtungen beschreiben die Bedingungen in ihrem Aufgabenbereich sehr differenziert. Im Bereich Leistungsgewährung halten sich positive Einschätzungen und die Benennung von Schwächen in etwa die Waage. Vor allem mit der Organisation zeigen sich die verantwortlichen Personen überwiegend zufrieden. Hinsichtlich der Qualität der Leistungsprozesse, der Personalsituation und der Qualifikation der Fachkräfte benennen die Führungskräfte ebenso viele Schwächen wie Stärken. An sechs Standorten werden Probleme mit der Leistungssoftware berichtet.

Abbildung B 1-17: Umsetzungsstand (bis Frühjahr 2007): Die Sicht der Agenturleitungen und Sozialdezernate



Die Einschätzungen der Führungskräfte der SGB II-Einheiten sind in sich sehr homogen. Sie stimmen auch mit den Stellungnahmen der Agenturleitungen und der Leitungen des Sozialdezernats als verantwortliche Träger der Einrichtung überein (vgl. dazu Abbildung B.1_17). Die zu den ARGEn befragten Vorsitzenden der Agentur für Arbeit gewinnen der Organisation eher positive Seiten ab. Typisch ist eine relative Zufriedenheit mit dem eingeschlagenen Weg, auch wenn man durchaus sieht, dass noch nicht das Optimum erreicht ist:

„Die ARGE hat eine überdurchschnittlich gute Entwicklung genommen. Die Stärken der ARGE sind die dezentralisierte Struktur und die flache Hierarchie" (Vorsitzender der Geschäftsführung einer Agentur für Arbeit).

„Prinzipiell verfolgt die ARGE jetzt einen ganz guten Weg. Der Geschäftsführer hat inzwischen viel verstanden und erkannt und beginnt es umzusetzen" (Vorsitzender der Geschäftsführung einer Agentur für Arbeit).

Allerdings gibt es auch bei Agenturleitern Stimmen, die das Organisationsmodell ARGE kritisch hinterfragen:

„ARGEn sollte man abschaffen. Entweder hat die BA die alleinige Verantwortung oder ARGEn werden komplett verselbständigt. Der gegenwärtige Zustand zerreibt uns“ (Vorsitzender der Geschäftsführung einer Agentur).

Kritisch äußert sich ein Drittel der Agenturleitungen über die bisher erzielte Qualität der Leistungsprozesse. Im Rahmen ihrer Gewährleistungsverantwortung fordern sie weitere Verbesserungen ein. Nachdem die Anfangsphase der SGB II-Einrichtung zunächst durch die Sicherstellung der Leistungszahlungen und dann durch den Aufbau der Organisation gekennzeichnet war, richten die Agenturleitungen nun den Blick auf qualitative Verbesserungen der Prozesse. Wie den Geschäftsführungen ist auch ihnen die hohe Zahl der befristeten Mitarbeiter und die beständige Qualifizierung ein wichtiger Punkt unter den bewertenden Äußerungen.

„Ein Großteil der Stellen ist befristet. Das ist ein großes Manko, weil es keine Verlässlichkeit für die Mitarbeiter bietet. Daher gehen die Mitarbeiter weg, wenn sie einen unbefristeten Job kriegen. Es ist deshalb keine Kontinuität für das Klientel möglich" (Vorsitzender der Geschäftsführung einer Agentur).

Sozialdezernenten und Sozialdezernentinnen , die als Vertreter der kommunalen Partner in der ARGE befragt wurden, äußern sich über die Organisation und ihre Abläufe recht unterschiedlich. Es gibt Verlautbarungen, die auf die Entscheidung über die Art der Aufgabenwahrnehmung und die Funktionsfähigkeit der ARGE eingehen:

„Die ARGE funktioniert: Die eingebundenen Akteure arbeiten vertrauensvoll miteinander, nicht gegeneinander - trotz personeller Wechsel. (Sozialdezernent als kommunaler Träger einer ARGE).

Es sind allerdings auch sehr klare Aussagen über die zentrale Steuerung durch die BA zu hören:

Die Reform sei im Grundsatz richtig. Zentrales Problem sei die Abstimmung zwischen Nürnberg und den ARGEn. Damit sei zu viel Einfluss auf das operative Geschäft verbunden. „Wir sollten erst einmal zwei bis drei Jahre in Ruhe arbeiten können, um uns auf das operative Geschäft zu konzentrieren" (Sozialdezernent als Mitträger einer ARGE)

„Die größte Schwachstelle ist die Unfreiheit der BA. Wenn die BA freier wäre, wären die Ergebnisse auch besser. Es ist nicht nachvollziehbar wie man glauben kann, von Berlin aus über Nürnberg und dann [Name einer Großstadt] aus einen Kunden hier vor Ort in Arbeit bringen zu können" (Sozialdezernent als Mitträger einer ARGE).

Auch bei den Stellungnahmen zu anderen Aspekten der ARGE ist ein kritischer Unterton gegenüber der BA nicht zu überhören. So moniert ein Teil der Sozialdezernenten und Sozial-

dezernentinnen die Personalausstattung. Die Aussagen beziehen sich sowohl auf das eigene, kommunale Personal als auch auf den Mix von Qualifikationen, die über die Agentur für Arbeit in die ARGE gegeben werden. Auch bei der Kritik der Software steht das von der BA entwickelte Programm A2LL im Mittelpunkt der Ausführungen.

Von vielen Sozialdezernenten und Sozialdezernentinnen kam in den Einschätzungen zum Zwischenstand nach 24 Monaten eine grundsätzliche Bestätigung für die Entscheidung, zugelassener kommunaler Träger zu sein, zum Ausdruck.

„Es besteht zwar punktuell immer Veränderungsbedarf, aber an der Form soll nichts geändert werden da, man momentan sehr zufrieden ist. Die Organisationsform ist gut" (Sozialdezernent als Träger einer kommunalen Einrichtung).

„Entscheidung für Option war richtig, als gemeinsame Aufgabe von Landkreis und Gemeinden und Politik. Alle haben es zu ihrer gemeinsamen Sache gemacht. Lief alles im großen Konsens. Richtig, keine eigene Struktur, sondern als Teil der Landkreisverwaltung" (Sozialdezernentin, zkT).

Insgesamt fallen wenige kritische Äußerungen zu Schwachstellen der Einrichtung. Sie betreffen im Wesentlichen die Personalausstattung, Qualifikationsfragen und die Software.

Die zitierten Einschätzungen spiegeln den Stand der beteiligten Akteure nach rund zwei Jahren Laufzeit wider. Durchgängig sind alle Beteiligten vor Ort gerne bereit, ihre Einschätzungen ein Jahr später anlässlich der Gespräche in der zweiten Runde ab Herbst 2007 noch einmal zu aktualisieren.

1.19 Zusammenfassung

Bei den Implementationserhebungen gaben befragte fachkundige Experten und Expertinnen Einschätzungen zum Stand der Umsetzung ihrer Einrichtung nach rund 24 Monaten Laufzeit des SGB II ab. Stärken und Schwächen der eigenen Organisation wurden summarisch bewertet. Bei insgesamt positiven Grundeinschätzungen durch die Vertreter in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung wiesen Geschäftsführer/Geschäftsführerinnen, Amts- und Bereichsleiter/-leiterinnen der SGB-II-Einrichtungen wie auch Vertreter/Vertreterinnen der Leitungsebenen (Agentur und Kommune) in vergleichbarer Stoßrichtung auf Verbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarfe hin. Hochrelevant sind im Falle der ARGEn kritische Bewertungen zur Handlungsfreiheit der Geschäftsführungen, zu Software-Problemen und zu einer als unzureichend gesehenen Personalausstattung. Verwiesen wird auch auf Qualifizierungsbedarfe der Fachkräfte. Bei zugelassenen kommunalen Trägern sticht die kritische Reflexion der Qualität der Leistungsprozesse hervor. Auch die Personalausstattung, die mit den steigenden Fallzahlen nicht mithält, wird als verbesserungswürdig beschrieben. Solche Einschätzungen der Experten und Expertinnen sind Selbstbeschreibungen, die von subjektiven Bewertungen geprägt sind. Sie müssen die faktische Leistungsfähigkeit der Einrichtung nicht widerspiegeln. Über die Performanz aus Sicht der Kunden können sie nichts aussagen. Fragen der Leistungsfähigkeit und Performanz sind Gegenstand der Output- und Wirkungsbetrachtung, die insbesondere im Untersuchungsfeld 3 eingehend untersucht werden.

2 Grundlegende Organisationsstrukturen der Leistungsgewährung nach dem SGB II

2.1 Die Formen der Trägerschaft im SGB II

Nach den beiden Gesetzgebungsrunden zum SGB II und zum Kommunalen Optionsgesetz sah die Zuständigkeitsregelung, die Ausgangspunkt für die organisatorische Ausgestaltung der Leistungsprozesse nach dem Gesetz ist, folgendermaßen aus:

- Im Regelfall gilt die Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 1 SGB II, die eine Aufspaltung der Zuständigkeit zwischen der Bundesagentur (BA) einerseits, den Kreisen und kreisfreien Städten als kommunalen Trägern[80] andererseits, vorsieht.
- Im Rahmen einer Experimentierklausel (§ 6a SGB II) werden 69 kommunale Träger (d.h. Kreise und kreisfreie Städte) als Leistungsträger für die gesamten Leistungen des SGB II zugelassen (zugelassene kommunale Träger = zkT).

§ 6 SGB II bestimmt in seinem Abs. 1, Satz 1 also zunächst eine Aufspaltung der Zuständigkeit: Die BA ist demnach für alle Leistungen nach dem SGB II zuständig, mit Ausnahme der Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II), der in § 23, Abs. 3 Ziffer 1 bis 3 SGB II genannten Leistungen (ehemalige „einmalige Leistungen" des BSHG wie Erstausstattung für die Wohnung, Erstausstattung für Bekleidung einschließlich derer bei Schwangerschaft und Geburt sowie mehrtägige Klassenfahrten)[81] und der „weiteren Leistungen" zur Eingliederung nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Ziffer 1 bis 4 SGB II. Diese fallen in die Zuständigkeit der Kommunen.

Um trotz der Aufspaltung der Zuständigkeit das politische Ziel einer „bürgernahen Verwaltung" erreichen zu können, bestimmt § 44b Abs. 1 SGB II, dass die beiden Leistungsträger „zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben" Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) errichten, die in Ausgestaltung und Organisation „die Besonderheiten der beteiligten Träger, des regionalen Arbeitsmarktes (Arbeitsmarkt) und der regionalen Wirtschaftsstruktur berücksichtigen" sollen.

Um dies zu realisieren, sollen die beiden Leistungsträger ihre Aufgaben nach dem SGB II auf die ARGE übertragen – im Falle der Agenturen für Arbeit geschieht dies qua Gesetz (§ 44b, Abs. 3 SGB II), die Kommunen „sollen" ihre Aufgaben übertragen und handeln damit nach gebundenem Ermessen. Der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Organisationshoheit schließt eine derartige Bindung der Kommunen jedoch aus, so dass das Zustandekommen einer ARGE eine Frage der Konsensbildung zwischen Kommune und lokaler Agentur für Arbeit war und ist. An einigen Standorten kam keine ARGE zu Stande oder sie wurde zwischenzeitlich wieder aufgelöst, so dass in diesen Konstellationen die getrennte Aufga-

[80] Im folgenden Text wird für die beiden kommunalen Trägergruppen durchgängig der Begriff „Kommune" verwendet.

[81] Alle anderen einmaligen Leistungen gehen jetzt in pauschalierter Form in die „Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts" nach § 20 SGB II ein.

benerfüllung (getrennte Aufgabenwahrnehmung = gAw) nach dem Wortlaut des § 6 Abs. 1 Satz 1 SGB II als rechtliche Vorgabe für die lokale Organisation anzusehen ist.

Abgesehen von der letztgenannten Möglichkeit der getrennten Aufgabenwahrnehmung, die der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers nicht entspricht – was aber weder etwas über ihre Legitimität noch über ihre Effektivität aussagt –, geschieht die Umsetzung des SGB II in zwei Formen der Zuständigkeit:[82]

- Die gemeinsame Aufgabenerfüllung der beiden Leistungsträger im Rahmen einer ARGE nach § 44b SGB II.
- Die alleinige Aufgabenerfüllung eines zugelassenen kommunalen Trägers nach § 6a SGB II im Rahmen einer Experimentierklausel.

Gerade angesichts aller Kontroversen, die bislang um die Formen der Trägerschaft geführt wurden, gilt es festzuhalten, dass es sich dabei nicht zwangsläufig um „Organisationsformen", d.h. unterschiedliche Formen der Organisation von Leistungsprozessen, sondern um „Zuständigkeitsformen" handelt. Ob verschiedene Formen der Zuständigkeit mit unterschiedlichen Organisationsformen korrespondieren, ist eine empirisch zu beantwortende Frage, mit der sich dieses Kapitel u. a. beschäftigen wird.

Das Gesetz selbst enthält zwar die zitierten Regelungen zur Zuständigkeit, aber nur wenige Vorschriften, aus denen sich Anhaltspunkte für Organisationsvorgaben ableiten lassen.

Der § 6a SGB II eröffnet als „Experimentierklausel" einen „Wettbewerb" von „Modellen der Eingliederung von Arbeitssuchenden". Damit werden zwar unterschiedliche Formen der Trägerschaft geschaffen, aber keine Aussagen über Organisationsstrukturen getroffen. Vielmehr bestimmt der Abs. 6 des § 6a SGB II allgemein, dass die zugelassenen kommunalen Träger „besondere Einrichtungen für die Erfüllung der Aufgaben" nach SGB II errichten müssen. Damit ist eine Organisationsentscheidung nur insofern präjudiziert, als die Leistungsprozesse nach dem SGB II nicht ohne Modifikation in den tradierten Strukturen eines Sozialamtes realisiert werden können. Der § 6a SGB II setzt somit eine Unterscheidung in den Formen der „Zuständigkeit", nicht aber in den „Organisationsformen".

Auch im Hinblick auf den im § 44b SGB II vorgesehenen Fall der Bildung einer ARGE trifft der Gesetzgeber nur minimale Organisationsentscheidungen. In Abs. 1 des § 44b SGB II bleibt die Rechtsform der ARGE explizit offen und die Regelung des Abs. 2, dass die Geschäfte durch einen Geschäftsführer (GF) zu besorgen sind, der die gerichtliche und außergerichtliche Vertretung der ARGE innehat, beinhaltet nur eine minimale Festlegung von Organisationsstrukturen und setzt keinen Unterschied zu Organisationsformen, die von zugelassenen kommunalen Trägern gewählt werden können. Auch hier gibt es potenziell die Figur eines GFs (z.B. wenn die „besondere Einheit" als Eigenbetrieb oder als GmbH organisiert ist).

[82] Diese sind von den Formen der Organisation der Leistungsprozesse zu unterscheiden. Zwar impliziert die Entscheidung für die ARGE bzw. die „Option" bestimmte Organisationsvorgaben, doch sind diese angesichts der möglichen Vielfalt organisatorischer Lösungen eher marginal.

Es war zu erwarten, dass nicht nur bei den nach § 6a SGB II zugelassenen kommunalen Trägern, sondern auch bei den ARGEn unterschiedliche Varianten für die Aufbau- und Ablauforganisation der Leistungsprozesse nach SGB II gewählt wurden. Gegenstand dieses Kapitels ist es, zunächst entlang zentraler Organisationsprinzipen (räumliche Organisation, funktionale Ausgestaltung) die Vielfalt der Lösungen von Gestaltungsproblemen zu skizzieren, um danach zu versuchen, diese Vielfalt zu einer Typologie zu verdichten und darüber den Grad der Korrespondenz mit unterschiedlichen Formen der Zuständigkeit (Trägerschaft) festzustellen. Dabei stehen – im Gegensatz zum vorhergehenden Abschnitt – nicht Steuerungsfragen im Vordergrund, vielmehr geht es um die Strukturen, die einerseits Gegenstand von Steuerungsbemühungen sind, andererseits den Korridor der Steuerungsoptionen definieren.

2.2 Grundlegende Strukturen der Organisation von Kernprozessen

Grundlage der folgenden Ausführungen ist die Auswertung von 146 Standorten.[83]

Dabei wurde eine erhebliche Varianz in der Ausgestaltung der Kernprozesse deutlich, die weiter zu beobachten sein wird. Trotz dieser Varianz lassen sich zu etlichen Themenbereichen grundlegende Organisationsstrukturen identifizieren, aus denen in einem nächsten Schritt die Grundlagen einer Unterscheidung von „Organisationstypen“ herausgefiltert werden. Grundlegende Organisationsstrukturen, die typenübergreifend betrachtet werden sollten, sind (vgl. B 2.3 und B 2.4):

- die (sozial)räumliche Ausrichtung der Organisation (2.2.1),
- die Schnittstellen zwischen den Kernfunktionen und ihr „Management“ (2.2.2),
- die Ausgestaltung von Leistungsprozessen für besondere Zielgruppen, insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene (2.2.3),
- die „Auslagerung“ von Kernelementen des Leistungsprozesses an „Dritte“ (2.2.4).

Diese Gesichtspunkte sollen im folgenden Kapitel diskutiert werden. Da im Kontext der Typenbildung eine rein quantitative Betrachtung wenig Aussagekraft hat, werden die jeweils aufgeworfenen Problemstellungen kurz skizziert und etliche empirisch vorgefundene Lösungsformen auch dann exemplarisch dargestellt, wenn sie nur selten vorkommen.

2.2.1 Räumliche Organisation

2.2.1.1 Allgemeines

Mit den später zu entwickelnden Organisationstypen konnte nicht abgebildet werden, wie die Leistungsprozesse räumlich umgesetzt werden, d.h. in welcher Weise der Zugang der Kun-

[83] Insgesamt wurden 154 Standorte ausgewertet. An acht Standorten waren allerdings 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.

dinnen und Kunden zu den Leistungen ausgestaltet ist und in welchem Maße lokale Organisationseinheiten tatsächlich „dezentral“ entscheiden können (vgl. Abschnitt 2.3.1).

Aus diesem Grunde sollen im folgenden Abschnitt in gewisser Weise „quer“ zur Typologie der Produktionsmodelle die im Sample vorgefundenen unterschiedlichen Formen der räumlichen Organisation der SGB II-Träger beschrieben werden.

Die Beschreibung folgt wichtigen Begriffspaaren der Organisationslehre, nämlich Konzentration/ Dekonzentration und Zentralisation/ Dezentralisation (vgl. Groell 1997). Von Konzentration wird gesprochen, wenn die in Frage stehenden Einrichtungen und Dienste räumlich zusammengefasst, somit an einem Ort „konzentriert“ sind, analog von „Dekonzentration“, wenn sie räumlich ausdifferenziert sind. Dabei bezieht sich Konzentration/ Dekonzentration immer auf die zu betrachtende Einheit, d.h. das Kreisgebiet im Falle von Kreisen, das Stadtgebiet im Falle von kreisfreien Städten. Dabei sagt Konzentration/ Dekonzentration etwas aus über das Verhältnis der Kundinnen und Kunden zur administrativen Einheit, nämlich die Zugänglichkeit, wenig aber über die rein administrative Gliederung. So können an einem Ort, z.B. dem Rathaus, konzentrierte soziale Dienste intern nach sozialräumlichen Gesichtspunkten (z.B. Stadtteilen) gegliedert sein. Erst wenn sie tatsächlich in den Stadtteilen angesiedelt sind, sind sie auch dekonzentriert.

In die Entscheidung über den Grad der Konzentration gehen folgende Überlegungen ein:

- Eine hohe Konzentration erleichtert die innerorganisatorische Kommunikation, sie steht für „kurze Wege“ innerhalb der Verwaltung. Außerdem stellt ein gewisses Maß an Konzentration die Voraussetzung für innerorganisatorische Arbeitsteilung dar. So setzt z.B. die Ausdifferenzierung von Leistungssachbearbeitung, persönlichen Ansprechpartnern (PAP) und Fallmanagern (FAM) wie in Organisationstyp A (vgl. 2.4.1) eine Mindestgröße einer Organisationseinheit voraus, wenn man Krankheits-, Fortbildungs- und Urlaubszeiten der Beschäftigten in Betracht zieht.
- Eine hohe Dekonzentration erleichtert die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung, da sie Wegestrecken verkürzt und damit eine höhere Flexibilität im persönlichen Kontakt ermöglicht. Zudem erleichtert sie formelle und insbesondere informelle Kontakte zwischen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern und lokalen Akteuren, wie z.B. in der kreisangehörigen Gemeinde bzw. dem Stadtteil angesiedelten Trägern.

Von Konzentration/ Dekonzentration zu unterscheiden ist die Zentralisation/ Dezentralisation. Dieses Begriffspaar bezieht sich nicht auf die räumliche, sondern auf die hierarchische Organisation, d.h. den Grad der Zentralisierung von Entscheidungen.

In der Kombination gibt eine Organisationsanalyse mit den beiden Begriffspaaren wichtige Hinweise auf die Existenz und die Kompetenzen der lokalen Ebene, z.B. darüber, ob dekonzentrierte Dienste, die für die Bürger leicht zugänglich sind, (z.B. per Delegation) über Entscheidungskompetenzen verfügen oder nicht.

2.2.1.2 Die Konstellationen räumlicher Organisation

In unserem Sample finden sich folgende Kombinationen, die im Folgenden näher beschrieben werden:

- Konzentration/ Zentralisation
- Dekonzentration/ Zentralisation
- Dekonzentration/ Dezentralisation

2.2.1.2.1 Konzentration/ Zentralisation

Ein Beispiel für Konzentration ist ein Kreis (zkT): In diesem Kreis sind nicht nur die Leistungsprozesse konzentriert, sondern gleichzeitig auch die Entscheidungsprozesse zentralisiert: Die kreisangehörigen Gemeinden haben nur die Aufgabe, Anträge und Informationsblätter auszugeben. Die Entscheidung über die Leistungsgewährung trifft der Kreis, Leistungen werden nur in der Kreisstadt und einer Außenstelle erbracht. Da in der Außenstelle aber Leistungen für Mehrpersonenhaushalte nicht gewährt werden können, haben die Verantwortlichen eine originelle Lösung gefunden:

Die Außenstelle verfügt über alle drei Bereiche (Eingangszone, Leistungsgewährung und Markt & Integration). Es gibt einen Außenstellenleiter sowie eine Person, die für alle Themenbereiche und für die Schnittstelle zur Hauptstelle zuständig ist. Sie nimmt an Sitzungen in der Hauptstelle teil und transportiert das Wissen in die einzelnen Abteilungen. Schwerbehinderte und Reha-Fälle sind ausgegliedert. Allerdings konnten bisher in der Außenstelle Mehrpersonenhaushalte nicht bearbeitet werden, deshalb bringt ein Mitarbeiter, der für Mehrpersonhaushalte zuständig ist, die Kundinnen und Kunden zur Hauptstelle, bietet also einen Fahrdienst an.

Um den mit der Konzentration verbundenen Nachteil der schlechten Erreichbarkeit zu kompensieren, haben einige Kreise den Ausweg der „Außensprechstunde“ gefunden. Ein Kreis (zkT) hat die Organisation nach sozialräumlichen Gesichtspunkten gegliedert, die Mitarbeiter führen in den verschiedenen kreisangehörigen Gemeinden Sprechstunden durch. Auf diese Weise ist eine höhere Präsenz „vor Ort“ gesichert.

„Wir sind also regional aufgestellt, wir haben drei Regionalteams. Diese Struktur soll Ortskenntnis gewährleisten, ebenso Einblick in soziale Verhältnisse und Arbeitsmarktbedingungen. Alle Regionalteams sind hier im Haus, um beim Informationsfluss möglichst kurze Wege zu haben. Das geht bei einer Dezentralisierung [84]nicht. Es war uns wichtig, die Regionalteams zentral anzusiedeln, um eine einheitliche Vorgehensweise abstimmen zu können. Das ist wichtig, weil das SGB II große Ermessensspielräume gibt und daher ein roter Faden bei der Umsetzung im Kreis notwendig ist. ... Wir sind dabei, für bestimmte Aufgaben im Rahmen unseres „Vermittlungscoachings“ (= Konzept der Arbeitsvermittlung) dezentrale Strukturen aufzubauen. Im ganzen Kreis sollen „Dependancen“ (Gruppenräume mit PCs und Internetanschluss) eingerichtet werden, wo Gruppengespräche stattfinden können. Das bedeutet: Fallmanager und Sachbearbeiter gehen vor Ort, um mit Kunden Vermittlungscoaching zu betreiben. Es geht um Aktivierung und Verselbstständigung der Kunden bei der Stellensuche. ... Mit dieser Form der Dezentralisierung kommen wir auch unseren Kunden entgegen, denn Mobilität ist ein großes Problem im Land-

[84] In den Interviews werden häufig die Begriffe „Dekonzentration“ und „Dezentralisation“ vermischt.

kreis. Viele unserer Kunden verfügen weder über Führerschein noch Auto, und der öffentliche Nahverkehr ist wenig ausgebaut. Das Projekt ist an zwei Standorten angelaufen und soll im nächsten Jahr ausgebaut werden. In dieses Vermittlungscoaching sollen auch Netzwerkpartner integriert werden, d.h. ggf. sollen auch Schuldnerberater oder etwa Stilberater mit unterstützen. Es geht um Aktivierung, es geht um gegenseitige Unterstützung." (Geschäftsführer ARGE)

2.2.1.2.2 Dekonzentration/ Zentralisation

Bei den Standorten in unserem Sample sind bei gleichermaßen hohem Grad der Zentralisierung von Entscheidungen mehrere Formen von Dekonzentration feststellbar.

(a) Die Dekonzentration (fast) des gesamten Leistungsangebots

Dieses Modell liegt den meisten ARGEn zu Grunde, die sich in der räumlichen Gliederung an den Geschäftsstellen (GSt.) der Agentur für Arbeit orientieren. In vielen Kreisen war es ein Streitpunkt bei der Gründung der ARGE, ob sich deren räumliche Gliederung an den existierenden GSt. orientiert oder an den kreisangehörigen Gemeinden ausrichtet.

Diese Form der Dekonzentration ist jedoch keine auf Kreise beschränkte Entscheidung, vielmehr haben etliche kreisfreie Städte ähnliche Organisationsformen gewählt, insbesondere um eine Nähe zu den sozialräumlich ausgerichteten und angesiedelten sozialen Diensten der Kommune sicher zu stellen (z.B. Allgemeiner Sozialer Dienst, Kommunaler sozialer Dienst, Jugendberufshilfe). So argumentiert z.B. der Sozialdezernent einer kreisfreien Stadt:

„Die dezentrale Aufstellung war gewünscht. Die sieben Geschäftsstellen. sind in sieben verschiedenen Sozialräumen verteilt, wie es sie schon vorher bei den Bezirkssozialdiensten gegeben hat. Die Aufgaben werden als Gemeinschaftsaufgaben mit den Wohlfahrtsverbänden angesehen. In allen Geschäftsstellen befinden sich das Sozialamt und das Jugendamt mit im Haus. Es gibt trotz der Trennung zwischen Integration und Leistung kurze Wege zwischen diesen Bereichen in den Geschäftsstellen."

In einem großen Flächenkreis wurde eine besondere Form der Dekonzentration gewählt, nämlich die Ansiedlung von GSt. außerhalb der Kreisgrenzen, wenn dies die Erreichbarkeit für die Kundinnen und Kunden verbesserte. Dies begründet der GF:

„Der Kreis ist flächenmäßig so groß wie das Saarland. Deshalb musste man dezentrale Strukturen schaffen. Es sollte mit dem Gesetz nicht auch noch komplizierter werden. Es gab eine Verständigung mit den örtlichen Verwaltungen. Entstanden sind 5 Leistungszentren. Wir sind pragmatisch vorgegangen und haben uns an den Verkehrsströmen orientiert, auch wenn Regionalfürsten sich beschwert haben. Dadurch wurden neue Einheiten geschaffen."

(b) Die Dekonzentration (fast) der Gewährung materieller Leistungen

In vielen Kreisen wurde auf die vorhandenen Leistungsstrukturen in den kreisangehörigen Gemeinden zurückgegriffen, insbesondere im Hinblick auf die Gewährung materieller Leistungen. Das bedeutet, dass die Antragsausgabe und -annahme in den Gemeinden erfolgt und dort auch die Leistung bearbeitet wird. Demgegenüber sind die Eingliederungsleistungen (Fallmanagement und Arbeitsvermittlung) in der Zentrale, meist der Kreisstadt, konzentriert.

„In den einzelnen Gemeinden ist die Gemeindeverwaltung (meist Ordnungs- und Sozialbereich) zuständig. Dort wird der Bearbeitungsbogen aufgenommen: Im Gespräch mit Kunden soll herausgefunden werden, ob überhaupt ein Anspruch besteht; der Bogen wird ausgehändigt, der Kunde bekommt einen Termin zur Auswegberatung bei „Pro Arbeit"; dies geschieht telefonisch. Im Fallmanagement gibt es drei Teams für sieben Gemeinden, die für die Integration zuständig sind; in allen Gemeinden und in der Stadt sind Kollegen an mindestens vier Tagen pro Woche vertreten." (Geschäftsführer zkT)

2.2.1.2.3 Dekonzentration/ Dezentralisation

Im letztgenannten Fall liegt zwar eine Dekonzentration vor, die Entscheidungen bleiben aber zentralisiert. Demgegenüber gibt es eine Reihe von zugelassenen kommunalen Trägern, bei denen die Leistungssachbearbeitung nicht nur in den kreisangehörigen Gemeinden dekonzentriert organisiert ist, sondern darüber hinaus diese Gemeinden über die Delegation von Aufgaben auch erhebliche Entscheidungskompetenzen im Hinblick auf die Leistungsprozesse haben, also von „Dezentralisation" gesprochen werden kann. Hier das Beispiel eines Kreises (zkT):

„Aus sozialräumlicher Sicht ist folgendes bedeutsam: Die Trägerstruktur wird von Kreisebene aus gesteuert und auf die Gemeindeebene heruntergebrochen. Den einzelnen Gemeinden wird ein bestimmtes Budget zur Verfügung gestellt. Es wird eine einheitliche EDV eingesetzt und vom Kreis aus (der Management-Ebene) gesteuert. Im Kreis werden die zentralen Rahmenbedingungen entwickelt. Von Seiten des Kreises erfolgt die Steuerung und Organisation. Hier wird das „Rüstzeug" für die Fallmanager in den Städten und Gemeinden geschaffen, mit dem diese arbeiten. Der Bereich Eingliederung (einschl. Arbeitsvermittlung) entwickelt die Handlungsgrundsätze für die Städte und Gemeinden.

Die Anlaufstellen (als Servicepunkt Arbeit) finden sich im Rathaus jeder Stadt und Gemeinde. Die Städte und Gemeinden sind regional angebunden und es besteht eine enge Zusammenarbeit: Es werden von Seiten des Kreises (Steuerungseinheit) Handlungshinweise vorgegeben, Fortbildungen initiiert und vor Ort Coaching der Mitarbeiter betrieben. Somit ist die Angelegenheit zur ‚Chef-Sache' erklärt. In der Kreisstadt wird die EDV als Dienstleistung für die 17 Städte und Gemeinden initiiert sowie Klageverfahren, Widersprüche und Unterhaltszahlungen geklärt. Zudem werden für den Leistungsbereich Handlungsempfehlungen erstellt. Auch der Bereich Steuerung (Controlling, Statistik) wird von hier aus organisiert."

Noch weiter geht ein anderer Kreis (zkT): Hier entscheiden die kreisangehörigen Gemeinden auch über die Organisationsformen der Leistungsgewährung, was die Steuerungskompetenzen der Geschäftsführung stark einschränkt. Leistungssachbearbeitung und Eingliederungsleistungen sind komplett an die kreisangehörigen Gemeinden delegiert. Diese haben ihrerseits diese Aufgaben sehr verschieden organisiert und z.B. Fallmanagement oder Teilaufgaben des Fallmanagements in unterschiedlichem Umfang an freie Träger ausgelagert. Der Geschäftsführer skizziert dies folgendermaßen:

„Der Kreis ist Träger der Grundsicherung. Er übernimmt zentrale Aufgaben: Steuerung, Controlling/Statistik, Budgetverteilung, Widersprüche, Richtlinienentwicklung, Verträge mit Trägern. Die 16 kreisangehörigen Kommunen werden sehr umfänglich für die Aufgabenwahrnehmung herangezogen. Sie leisten das operative kundenbezogene Geschäft der Leistungssachbearbeitung und des Fallmanagements. Entsprechend ihrer unterschiedlichen Größe und Betreuungsschlüssel sind die Kommunen sehr unterschiedlich organisiert. Sie haben Handlungsfreiheit, stehen aber in Konkurrenz zueinander und sollen sich im Sinne von ‚best practice' untereinander austauschen."

Es gibt nur wenige Vorgaben, z.B. dass Marktkundinnen und -kunden durch Personal der Kommunen (überwiegend: Leistungssachbearbeiterinnen und -bearbeiter) zu betreuen sind

und das Fallmanagement ausschließlich für Betreuungskundinnen und -kunden zuständig ist. Aber selbst diese Vorgaben halten offenbar vor allem die kleineren Kommunen nicht ein:

„Die kleineren Kommunen verfolgen einen eher ‚patriarchalischen' Ansatz, sie sind sozialwissenschaftlichen Ansätzen eher unaufgeschlossen." (Geschäftsführer zkT)

Die Arbeitsorganisation der Leistungsprozesse im SGB II im Kreis dürfte mit folgendem Zitat recht treffend beschrieben sein:

„Die Ausgestaltung ist nicht einheitlich in den Kommunen – es gibt 16 verschiedene Ausprägungen. Leistungssachbearbeiter können auch Fallmanagement- und Arbeitgeberservice-Aufgaben wahrnehmen (in kleineren Kommunen), die Bereiche können aber auch komplett getrennt sein (in größeren Kommunen)".

Der Sozialdezernent lobt dieses Modell:

„Leitidee war ‚Leistung durch Wettbewerb': Man wählte das dezentrale Modell, in dem Aufgaben auf die Kommunen übertragen wurden, und arbeitet mit Dienstleistungs-Konzessionen – auch weil keine festen Strukturen geschaffen werden sollten."

2.2.2 Probleme der einzelnen Gestaltungsvarianten der Prozessschritte – „Schnittstellenmanagement"

2.2.2.1 Zugangssteuerung

Im Gegensatz zur Sozialhilfe (früher BSHG; jetzt SGB XII) ist die Gewährung von Leistungen nach dem SGB II antragsabhängig (vgl. § 37 SGB II). Anders ist es bei Personen, die über den § 15a SGB II erfasst werden: Hier müsste bereits bei Antragstellung, d.h. vor der endgültigen Klärung, ob und in welcher Höhe überhaupt ein Leistungsanspruch besteht, eine Eingliederungsleistung angeboten werden.

Wir betrachten hier den „Normalfall" und sehen vom § 15a SGB II ab.[85] Unter dieser Voraussetzung zeigten sich mehrere Grundvarianten der Zugangssteuerung.

2.2.2.1.1 Die Einrichtung einer Eingangszone (EZ)

In unserem Sample verfügen die meisten Standorte über eine solche EZ. Formal entspricht dies dem KuZ-Modell, das eine EZ vorsieht. Allerdings streut das Spektrum der Tätigkeiten und der „Leistungstiefe", die in der EZ angesiedelt sind, erheblich: Manchmal werden nur Antragsformulare ausgegeben, manchmal Anträge bearbeitet und somit der Leistungssachbearbeitung zugearbeitet, meist verschiedene Vorarbeiten erledigt, Post- und Telefondienst getätigt und Termine vergeben. In einigen (wenigen) Fällen findet hier bereits ein erstes Profiling statt, das es erlaubt, den „Kundenstrom" zu steuern, oder aber die Leistungssachbearbeitung wird soweit eingeleitet, dass bereits hier eine Bewilligung erfolgt.

Den im Sample höchsten Stellenwert im Gesamtleistungsprozess hat die EZ in einer kreisfreien Stadt. Dort bereitet sie nicht nur die Leistungssachbearbeitung vor, vielmehr findet

[85] Zum Zeitpunkt der Erhebungen hatten viele Standorte die Leistungsprozesse nach § 15a SGB II nicht oder nicht ausreichend implementiert. Ein Vergleich war deshalb nicht möglich.

auch bereits eine Erstberatung zur Eingliederung statt, um so letztlich die Inanspruchnahme materieller Leistungen zu vermeiden:

„Der persönliche Ansprechpartner lotet in einem Erstgespräch mit den Leuten (2 Stunden) aus, was sie selbst tun können zur beruflichen Integration, sie können sich da unten fotografieren lassen, einen Schlips ausleihen etc. Bewerbung schreiben etc. Es gibt eine ganze Reihe von Sofortmaßnahmen: Trainingsmaßnahmen, ärztliche Dienste, Schuldnerberatung, eine Fülle von Möglichkeiten. Es kann auch unmittelbar ein Ermittlungsdienst eingeschaltet werden; wir begleiten die Leute nach Hause, um festzustellen: Wer wohnt da tatsächlich? Wir haben in der Erstantragsstelle die fähigsten Mitarbeiter eingesetzt, besonders kompetent in der Gesprächsführung, greifen auf alle Spezialisten zurück. Wir sprechen nicht über die Leute, sondern mit den Leuten, wir machen immer eine Fallkonferenz.“ (GF ARGE)

Der Ablauf sieht folgendermaßen aus:

„Der Kunde wird eingebucht und an die zuständige Mitarbeiterin in der Eingangszone verwiesen. Zunächst werden die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Bedarfsgemeinschaft geklärt. Bei der groben Prüfung werden zunächst mal Ausschlusstatbestände heraus kristallisiert. So könnte zunächst einmal die Frage gestellt werden: ‚Wie haben Sie bisher Ihren Lebensunterhalt bestritten?’ Könnte es sein, dass er vorher selbstständig war und daraus seine Familie nicht mehr ernähren kann, könnte es sein, dass ALG I ausläuft?

Es gibt auch Beispiele, wo sie einen Partner mit ALG I und den anderen mit Erwerbseinkommen haben. In dem Fall prüfe ich zunächst grob, ob überhaupt Anspruchsvoraussetzungen da sind, also sprich: Ob nicht der eine Partner mit seinem Einkommen die gesamte Familie ernähren könnte. In der Erstantragsstelle sitzt ein persönlicher Ansprechpartner. Die Möglichkeit der direkten Arbeitsvermittlung käme auch in Frage. Es muss jemand berechtigt sein, Leistungen zu beziehen, sonst können wir unsere Instrumente nicht einsetzen; sonst käme der Verweis zur Agentur.

Wenn Herr X ‚dem Grunde nach’ einen Leistungsanspruch hätte, dann haben wir direkt in der Erstantragstelle auch Vermittler. Je nachdem, wenn jemand eine bestimmte Altersgrenze erreicht hätte oder ein Reha-Fall wäre, dann würde man keinen Arbeitsvermittler zu diesem Zeitpunkt heranziehen.

Wir haben ja eine eigene Reha-Beratung. Wenn es nicht eindeutig ist, dass es ein SGB XII-Fall wäre, müssten wir zunächst seinen Fall als Leistungsfall aufnehmen und prüfen, inwieweit er dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht.

Eingebunden würden die Fachabteilungen für die Unterhaltsüberprüfungen in der X-straße; da sind zwei Mitarbeiter zugeordnet, die das direkt prüfen.

Wir haben mit der X-straße gar nichts zu tun, sondern haben eine eigene Unterhaltsfachkraft. Das gehört aber alles unter die Schiene: Prüfung vorrangiger Leistungsansprüche.

Nur in dem Fall wird das wahrscheinlich kein Thema; aber bei anderen Personen würde der Ehegattenunterhalt möglicherweise die Vermeidung von SGB II-Leistungen hervorrufen. Deswegen ist da eine Mitarbeiterin in der Eingangszone mit dabei und vermeidet dadurch eventuell eine Leistungsgewährung. Das ist ja das Hauptziel der Eingangszone vordergründig, darum ist das ausgegliedert, um gezielter an Prüfung der Leistungsberechtigung heranzugehen: ‚Spezialisten’, geballtes Fachwissen.

Wir machen dann die Hinzuziehung der Arbeitsvermittlung; wir haben auch die Möglichkeit der Sofortvermittlung, dass unsere Vermittler sagen: ‚Bewerb Dich da oder da’, oder ‚da kannst Du gleich hin, die suchen ganz dringend’. Das ist natürlich der Idealfall.

Nein, das ist ja die Sofortvermittlung. Wenn ich bei der Erstvorsprache einen Arbeitsvermittler hinzuziehen kann – das ist ja immer auch eine terminliche Sache.

Wir haben bis zu 50 Vorsprachen täglich und wir haben zwei bis drei Arbeitsvermittler unten sitzen. Da kann es natürlich sein, dass jemand mal nicht gleich einen Termin beim Arbeitsvermittler kriegt, sondern zwei bis drei Tage später, aber die Hinzuziehung vom Vermittler sofort ist immer am sinnvollsten.“ (GD)

In vielen ARGEn mit mehreren Geschäftsstellen unterschiedlicher Größe wird die EZ je nach Personalausstattung verschieden organisiert, so dass nicht nur zwischen den einzelnen Standorten, sondern auch innerhalb derselben starke Differenzen in der Ausgestaltung des Zugangs festzustellen sind, die Verallgemeinerungen verbieten. Deshalb kann das formal gestaltete Organigramm suggerieren, dass das „KuZ-Modell" umgesetzt wird, die nähere Betrachtung der Abläufe aber deutliche Abweichungen und Varianzen offenbart.

Je nach Aufgabenspektrum stellen sich höhere (Grobprofiling) oder niedrigere (Antragsausgabe) Anforderungen an das in der EZ beschäftigte Personal. Über das jeweilige Aufgabenspektrum entscheidet sich auch die Zusammenarbeit insbesondere mit der „Leistungsgewährung". Festgestellte Varianten sind hier:

- Weiterleitung der Kundin bzw. des Kunden aus der EZ erst dann, wenn die Antragsunterlagen vollständig sind und der Antrag bearbeitet werden kann.
- Weiterleitung der Kundin bzw. des Kunden nach Durchführung eines Grobprofilings, dessen Ergebnis darüber entscheidet, ob direkt Fallmanagement eingeschaltet wird oder nicht.
- Rasche Weiterleitung zur Leistungssachbearbeitung und/oder zum PAP, der dann den Großteil der Tätigkeiten übernimmt.

2.2.2.1.2 Die Antragsaufnahme und -bearbeitung durch die Leistungssachbearbeitung ohne Vorschaltung einer speziellen Serviceeinrichtung

Die Leistungssachbearbeitung übernimmt auch die Aufgabe der innerorganisatorischen Weitervermittlung, es sei denn, sie ist im Rahmen des „integrierten Fallmanagements" für den gesamten Fall zuständig.

Diese Variante findet sich besonders häufig bei Kreisen, die nach § 6a SGB II als Träger zugelassen sind. Wenn deren Leistungssachbearbeitung dekonzentriert ist (vgl. Abschnitt 2.2.1), ist die Leistungssachbearbeitung in den kreisangehörigen Gemeinden angesiedelt, die den Antrag ausgibt, entgegennimmt und bearbeitet. Und wenn die Leistungssachbearbeitung konzentriert ist, fungieren Verwaltungsstellen in den kreisangehörigen Gemeinden analog zur EZ, indem sie zumindest Informationen geben und Anträge aushändigen.

2.2.2.1.3 Die Strategie der Zugangssteuerung

Wesentlich für die Zugangssteuerung ist die Regelung, wie nach Antragstellung weiter verfahren wird: Erfolgt zunächst die Bearbeitung der materiellen Leistung oder wird der Antragsteller sofort an die Person weitergeleitet, die für die Integration in Erwerbstätigkeit verantwortlich ist? Hieran lässt sich bereits eine strategische Schwerpunktsetzung erkennen, die vom Gesetzgeber nicht vorgegeben ist. Wird erst die materielle Leistung bearbeitet und beschieden, bevor der PAP eingeschaltet wird, kann einige Zeit zwischen Antragstellung und Erstgespräch bei der Integrationsfachkraft vergehen. Allerdings ist damit auch sichergestellt, dass nur Leistungsberechtigte zu „Fällen" der PAP werden. Werden die Antragsteller an die

PAPs weitergeleitet, ohne dass zuvor darüber entschieden wurde, ob überhaupt ein Leistungsanspruch besteht, wird der Leistungsprozess an seinem Beginn beschleunigt, es besteht aber die Gefahr, Arbeitszeit in „Nicht-Kunden" zu investieren. Die letztgenannte Strategie steht deutlich im Zeichen der Diskussion um „Work first", d.h. der Vorstellung, durch rasche Angebote die Inanspruchnahme von materiellen Leistungen zu vermeiden.

Für den Personenkreis, der vom § 15a SGB II erfasst ist, d.h. Antragsteller, die innerhalb der letzten zwei Jahre weder Geldleistungen nach dem SGB II noch nach SGB III erhalten haben, gilt der letztgenannte Ablauf qua Gesetz.

Dies bedeutet, dass je nach Organisation des Zugangs für die nicht vom § 15a SGB II erfassten Personen diese Vorschrift eine Herausforderung für die Organisationsgestaltung darstellt. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass insbesondere dort vom § 15a SGB II rege Gebrauch gemacht wird, wo der „work first"-Ablauf bereits fest etabliert ist, während an anderen Standorten Skepsis geäußert wird und teilweise noch keine Sofortangebote unterbreitet werden.

Eine Variante, mit dieser Problematik umzugehen, besteht darin, den Leistungsprozess, der durch den § 15a SGB II eingeleitet wird, aus dem „Regelprozess" auszulagern, indem ein „Dritter" eingeschaltet wird, der Sofortangebote organisiert.

2.2.2.2 Leistungsgewährung

2.2.2.2.1 Grundmodelle der Organisation der Leistungsgewährung

Ein wichtiger Kernprozess im SGB II ist – gemäß der fürsorgepolitischen Tradition des Gesetzes – die Gewährung materieller Leistungen.

In den ARGEn besteht der Regelfall darin, dass dieser Prozessschritt spezialisiert organisiert wird, da die BA die Trennung von Vermittlung und materieller Leistung zu den „Essentials" bei der Bildung von ARGEn erklärt hatte. Deshalb konnten nur wenige Ausnahmen von dieser Regel gefunden werden – und auch diese wurden teilweise inzwischen wieder aufgegeben.

Aber auch in ARGEn gibt es Unterschiede im Hinblick auf eine weitere Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung: Teilweise gibt es die „ganzheitliche Sachbearbeitung" in der Tradition der Sozialhilfe, teilweise werden „Assistenten" eingesetzt oder erfolgt die Übernahme von Vorarbeiten durch die MA in der EZ.

Insgesamt sind bei zkT, aber auch bei ARGEn, drei Organisationsvarianten feststellbar:

- Die Spezialisierung der Leistungsgewährung, d.h. alle Leistungen nach Kapitel 3 Abschnitt 2 SGB II werden von „Spezialisten" erbracht.[86]
- Die Verbindung der Prozessschritte „Gewährung materieller Leistungen" und „Aktivierung".

[86] Hierbei wird zunächst außer Acht gelassen, ob die spezialisierte Leistungsgewährung wiederum nach „Zuständigkeitsbereichen" aufgesplittet wird: der Regelfall bei getrennter Aufgabenwahrnehmung.

- Die Verbindung aller drei Prozessschritte „Gewährung materieller Leistungen“, „Aktivierung“ und „Arbeitsvermittlung“.

Demgegenüber ist an den Standorten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung die Leistungssachbearbeitung immer spezialisiert. Hier stellt sich eine spezifisch andere Aufgabe, nämlich die ablauforganisatorische Verbindung 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.

Ein Grundproblem der Spezialisierung besteht 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. Insbesondere im Falle der (relativ häufigen) Spezialisierung von Eingliederungsleistungen für u25 kann es dann dazu kommen, dass ein PAP mit mehreren Leistungssachbearbeiterinnen und -bearbeitern kooperieren muss.
- Die Software für die Leistungssachbearbeitung ist nicht mit der Software für die Vermittlung verknüpft. Dies gilt nicht nur für die ARGEn, also A2LL und VerBIS, sondern auch für viele in zkT eingesetzten Software-Lösungen, die für Leistungssachbearbeitung und Aktivierung/ Vermittlung unterschiedliche Software-Produkte einsetzen.

Viele Standorte versuchen dieses Koordinations- und Kooperationsproblem mit verschiedenen „Hilfskonstruktionen“ organisatorisch zu bewältigen.

2.2.2.2.2 „Teambildung“ als Korrektiv für Spezialisierung der Leistungssachbearbeitung

Etliche Standorte versuchen die angesprochene Problematik durch Bildung von „Teams“ oder „Tandems“, der über Buchstabengruppen realisierten 1:1-Zuordnung von Leistungssachbearbeitung und AV/FAM, zu bewältigen. Dies wird optimiert durch räumliche Nähe; teilweise teilen sich die entsprechenden Personen Zimmer, so dass die „kurzen Wege“ die genannten strukturellen Brüche überwinden helfen.

Ein Kreis (zkT) realisiert durch die Kombination von Tandembildung und räumlicher Nähe faktisch ein „integriertes Modell“.

„In den Sachgebieten arbeiten jeweils der Leistungssachbearbeiter als auch der Eingliederungssachbearbeiter zusammen. Somit haben wir zwei persönliche Ansprechpartner. Im Grunde macht jeder Mitarbeiter alles. Es gibt keine großen Unterscheidungen. Derjenige, der einen festen Kundenstamm hat, dieser ist bei uns nach Buchstaben und Orten gegliedert, ist der Ansprechpartner. Dieser berechnet die Leistungen, erteilt alle Bescheide und ist auch grundsätzlich für alle Fragen, die der Hilfeempfänger hat, der Ansprechpartner. Der Kunde hat somit nur einen Ansprechpartner, der vollständig sowohl die Leistungs- als auch die Eingliederungsakte führt und alle seine Probleme und Fragen bearbeitet. Also der, der die Leistungsakte führt, ist immer der vorrangige Ansprechpartner. Die beiden Sachbearbeiter, die in einem Zimmer sitzen, sollen sich bei Problemen auch immer wieder untereinander austauschen können. Dieser Austausch ist schon allein dadurch gewährleistet, dass beide Sachbearbeiter in einem Raum sitzen. Die Aufgabenaufteilung unter den Sachbearbeitern ist unterschiedlich gewichtet. Die einen

machen vorrangig Leistung und die anderen machen vorrangig Eingliederung. Derjenige Mitarbeiter, der aus dem Bereich Eingliederung kommt, hat eine gewisse Anzahl an Leistungsakten zu führen, die sind aber weniger, als die, die der Leistungssachbearbeiter führen muss. Der Leistungssachbearbeiter führt 110 Leistungsakten und der Eingliederungssachbearbeiter führt 50. Der Kunde bekommt dann erst einmal seinen Bescheid. Und damit ist aber auch gleichzeitig die Eingliederung verbunden. D. h. mit dem Bescheid über seine Leistung bekommt er dann auch die Aufforderung, sich bei uns zu melden. Dann geht der Neukunde als erstes in ein so genanntes Tiefenprofiling bei bestimmten Trägern. ... Mit diesem Tiefenprofiling und der Bewerbungsunterlage kommt er dann zurück und dann erst wird eingliederungsmäßig mit ihm gearbeitet. Nun übernimmt ihn der Eingliederungssachbearbeiter oder, sofern er in der Lage dazu ist, der Leistungssachbearbeiter."

Hierher gehört auch der bereits oben dargestellte Fall der Bildung einer Matrixorganisation (vgl. B 1.7).

2.2.2.2.3 Entlastung durch Back Office

Gerade an Standorten, in denen die Gewährung materieller Leistungen mit dem Angebot von Eingliederungsmaßnahmen in einer Person vereinigt ist, ist der Arbeitsdruck besonders hoch. Neben der von einigen Standorten gewählten Möglichkeit, die EZ so „aufzustellen", dass sie die eigentliche Leistungsgewährung entlastet, wird häufig die Variante gewählt, ein Back Office einzurichten.

Hier als Beispiel ein Landkreis (zkT)*:* Die Anlaufstelle prüft die Anträge auf Vollständigkeit und gibt sie sofort weiter an den zuständigen FAM. Die Bearbeitung des Erstantrags obliegt dem FAM, der auch fehlende Unterlagen einfordert. Dieser bescheidet den Erstantrag, danach teilt sich die Zuständigkeit: Die weitere Bearbeitung der Leistungen erfolgt im Back Office, dagegen ist die berufliche Integration Hauptaufgabe des FAM. Das Back Office hat nur dann Kundenkontakt, wenn es um Einkommensfragen, Mietrückstände usw. geht. Auch nach der Bescheidung des Antrags bleibt die/der FAM für die Kundin bzw. den Kunden auch für Fragen der materiellen Leistung der Ansprechpartner. Das Back Office bearbeitet die laufende Leistungsgewährung, z.B. Gehalt, Änderungen bei der Miete, Widersprüche.

„Wir machen hauptsächlich die Postbearbeitung, wir haben keinen Kundenkontakt." (GD)

Ein häufig genanntes Problem ist die Qualifikation des Personals, insbesondere dann, wenn „Assistenten" im Back Office eingesetzt werden. Das SGB II nimmt über weite Strecken die Komplexität des BSHG auf, die durch die Urteile der Sozialgerichte gesteigert wird und unzureichend geschultes Personal vor Probleme stellt. Wenn aber die Leistungssachbearbeitung nicht zureichend kompetent ist, fallen für PAPs Beratungsaufgaben an, für die sie nicht zuständig sind. Hier ein Zitat aus einer Gruppendiskussion, in der ein PAP klagt:

„Letztendlich bin ich sehr in leistungsrechtlichen Fragen eingebunden, weil Leistungsgewährer einfach aus der Eingangszentrale in die Leistung gesteckt wurden und einfach nicht diese tiefe und breite Kompetenz haben können, auch wenn sie sich bemühen. Der Zweigstellenleiter erwartet, dass der persönliche Ansprechpartner sich einschaltet. Wir machen auch die Leistungsgewährung; Widersprüche, Miet-Obergrenzen-Prüfung etc. Das schluckt so viel Zeit, dass ich zu dem, wofür ich kompetent bin und wofür ich auch stehen möchte, nämlich vermittlerisch arbeiten – wir sollen ja Integration schaffen, die Menschen bewegen –, dazu habe ich zu wenig Zeit, und das bedauere ich sehr."

Die mit der Verbindung mehrerer Prozessschritte in einer Person verknüpften Vor- und Nachteile werden weiter unten dargestellt.

2.2.2.3 Aktivierung

Wie bereits dargestellt, ist in diesem Prozessschritt die Gewährung verschiedener Leistungen nach § 16 SGB II zusammengefasst. Wie ein Blick in die Organisationsrealität an den 146 Standorten zeigt, wird „Aktivierung“ fast durchgängig mit „Fallmanagement“ assoziiert, was Letzteres in den Mittelpunkt des Interesses rückt.

Der Blick in die Praxis zeigt aber sehr schnell, dass der Begriff „Fallmanagement“ sehr unterschiedlich gefasst wird. Auf der einen Seite wird damit bereits die Vermittlung in Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 oder solchen nach § 16 Abs. 3 SGB II bezeichnet[87] und Fallmanagement mit „Aktivierung“ gleichgesetzt. Auf der anderen Seite herrscht ein engeres Verständnis vor, das mit der bekannten Definition aus der Gesetzesbegründung umrissen werden kann: „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“ (Fraktionen 2003: 44). Ein Fallmanagement in diesem Sinne geht über die reine Vermittlung in Maßnahmen hinaus: „Dies bedeutet mehr als das Beraten und Vermitteln. Die Agentur für Arbeit hat alle Einflussfaktoren für die berufliche Eingliederung zu berücksichtigen und alle erforderliche Unterstützung zu geben, die sich mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vereinbaren lässt. Hierzu gehört bei Bedarf auch die intensive Betreuung“ (BT-Drs. 15/1516: 54).

Allerdings hat der Gesetzgeber es unterlassen, im SGB II selbst „Fallmanagement“ zu definieren. Vielmehr wird zur Umsetzung des Grundgedankens, im Bedarfsfall individuell ausgerichtete Eingliederungsleistungen anzubieten, die Figur des PAPs eingeführt. Dieser steht im Zentrum der Erbringung der konkreten Eingliederungsleistungen, unabhängig von der konzeptionellen und organisatorischen Ausgestaltung seiner Funktionen. Insbesondere trifft er die Entscheidung, ob und in welcher Form Eingliederungsleistungen angeboten werden, legt also im Einzelfall die Intensität der Hilfe fest. In der Begründung zum § 14 SGB II wird das Fallmanagement eindeutig als Aufgabe des PAPs benannt: „Die Agentur für Arbeit hat alle Einflussfaktoren für die berufliche Eingliederung zu berücksichtigen und alle erforderliche Unterstützung zu geben, die sich mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vereinbaren lässt. Hierzu gehört bei Bedarf auch die intensive Betreuung. Die Zuordnung nach Möglichkeit nur eines Ansprechpartners soll ein kompetentes Fallmanagement sicherstellen, ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Erwerbsfähigen und dem Mitarbeiter der Agentur für Arbeit fördern und der Effizienz der Betreuung des Erwerbsfähigen dienen.“ (BT-Drs. 15/1516: 54)

Trotz begrifflicher Unschärfe knüpft die Gesetzesbegründung an gängige Definitionen des „Case Managements“ an: „Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf

[87] Dies insbesondere dann, wenn „Arbeitsvermittlung“ (ähnlich wie in unserem Vorschlag) beschränkt wird auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

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." (BT-Drs. 15/1516: 44)

Mit diesem Rückgriff auf das Konzept des „Case Managements" gelang es in der Vergangenheit, den vagen Begriff der „Aktivierung" mit Inhalt zu füllen, denn das Konzept enthält eine innere Struktur, die kurz umrissen werden soll.

Damit geeignete Eingliederungsmaßnahmen angeboten werden können, muss die individuelle Bedarfslage bekannt sein. Dies bedeutet, dass dem „Assessment" (häufig auch „Tiefenprofiling" genannt) eine zentrale Bedeutung zukommt, wie in der Fachliteratur immer wieder hervorgehoben wird (vgl. Brülle u.a. 2006). Die PAPs müssen in der Lage sein, Probleme und Ressourcen von Hilfeberechtigten zu erkennen und in Bezug zueinander zu setzen.

Aus der Identifizierung individueller Bedarfslagen leiten sich entsprechende Leistungen für den Einzelnen ab, die wiederum in eine operative Maßnahmeplanung eingebunden sein müssen. Fallmanagement kann somit als „primäre Dienstleistung" verstanden werden, die dadurch charakterisiert ist, dass sie die „sekundären Dienstleistungen" anderer, z.B. Suchtberatung, Schuldnerberatung, Qualifikationsangebote, Arbeitsgelegenheiten (AGH) steuert.

Die Integrationsplanung und die darauf aufbauende Steuerung von Leistungen, Angeboten und Maßnahmen stellen sich in der Regel so dar, dass eine vielgliedrige Trägerlandschaft koordiniert werden muss. Die Steuerung der im Einzelfall benötigten Leistungen erfordert erhebliche Entscheidungskompetenzen der FAM und weist gleichzeitig über den Einzelfall hinaus.

Im Rekurs auf die einschlägige Fachliteratur können somit die zentralen Teilfunktionen des Fallmanagements bestimmt werden: „Assessment", „Integrationsplanung" und „Leistungssteuerung", wobei offen bleibt, wie intensiv sich der Kundenkontakt darstellt. Deshalb bleibt unbestimmt, worauf im Fallmanagement das Schwergewicht liegt: Auf der intensiven Beschäftigung mit dem Einzelfall (Assessment), auf der die steuernden Funktionen aufbauen, oder auf der Steuerung (Integrationsplanung, Leistungssteuerung), der ein von Fall zu Fall intensives Assessment vorgeschaltet ist.

Die fehlende Festlegung des Inhaltes von Fallmanagement im Gesetz selbst und die eher vagen Aussagen in der Gesetzesbegründung lassen unterschiedliche Definitionen und praktische Festlegungen zu, die Gegenstand der Typologie der Produktionsmodelle sind. Dabei folgen diese Festlegungen den „Pfaden", die sich bereits vor Inkrafttreten des SGB II praktisch entwickelt hatten:

- Die BA verstand „Fallmanagement" vorwiegend als Ergänzung zur Arbeitsvermittlung, wobei Letztere auch die Vermittlung in Maßnahmen umfasste. Symptomatisch ist hierfür das Konzept des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements" (BA 2005), das den oben skizzierten Ablauf Assessment – EGV – Integrationsplanung – Leistungssteuerung für einen bestimmten Personenkreis (vorwiegend „Kundinnen" und „Kunden" mit drei un-

abhängig voneinander bestehenden Vermittlungshemmnissen) reserviert. Fallmanagement setzt nach diesem Verständnis eine intensivierte Arbeit voraus, die nur für einen definierten Personenkreis sinnvoll und notwendig ist. Dabei wird ausgeblendet, dass auch für andere Kundenkreise EGV und Eingliederungsmaßnahmen vorgesehen sind, die eines „individuellen Zuschnitts" bedürfen.

- Demgegenüber sahen viele Sozialhilfeträger Case Management als systematisierte Variante der „persönlichen Hilfe" nach dem BSHG an und stellten die Tätigkeit des PAPs in diese Traditionslinie. Dieser soll – unter unterschiedlichen Bezeichnungen, häufig als „Fallmanager", den Integrationszyklus Assessment – EGV – Integrationsplanung – Leistungssteuerung für alle eHb realisieren und dabei je nach Komplexität und Intransparenz der Problemlage einmal mehr und einmal weniger Arbeit bzw. Angebote investieren. Von Fall zu Fall entscheiden somit die für die Eingliederungsmaßnahmen Verantwortlichen, ob eine intensivere Beschäftigung mit der Klientin bzw. dem Klienten notwendig ist oder nicht

Diese beiden Grundkonstellationen konnten bei den verschiedenen zkT und ARGEn angetroffen werden – im Falle der zkT in drei Varianten:

- Fallmanagement wird von materieller Leistung getrennt, aber ohne Abgrenzung von Personengruppen angeboten (vgl. unten Typ B).
- Es gibt Fallmanagement analog zum Konzept des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements" für einen besonderen Personenkreis (vgl. Typ A).
- Fallmanagement wird mit materieller Leistung kombiniert und prinzipiell allen aktivierbaren Hilfeempfängern angeboten (vgl. Typen C und D).

Im Falle der ARGEn tritt die Konstellation der Kombination von Vermittlung/Fallmanagement und der Gewährung materieller Leistung nur in wenigen Einzelfällen auf, da die Trennung der beiden Prozessschritte zu den „Essentials" der BA in den Verhandlungen mit den kommunalen Trägern gemacht wurde und abweichende Organisationskonstellationen nur in einigen Ausnahmefällen zugelassen wurden. Demzufolge finden sich in ARGEn als hauptsächliche Varianten:

- Es gibt Fallmanagement analog zum Konzept des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements" für einen besonderen Personenkreis (Typ A).
- Es gibt kein spezialisiertes Fallmanagement, sondern als einzigen Akteur für Eingliederungsleistungen den PAP, der für die Prozessschritte „Aktivierung" und „Arbeitsvermittlung" zuständig ist (Typ B).

Eine nähere Betrachtung der Organisationspraxis an allen 146 Standorten zeigt – quer zu den Varianten der Trägerschaft – folgende grundlegende Varianten der Konzipierung und Organisation von Fallmanagement:

1. Spezialisiertes Fallmanagement für den Personenkreis mit besonderen Vermittlungshemmnissen. Hier gibt es eine organisatorische Schnittstelle zu den Prozessschritten

der Gewährung materieller Leistungen und zur Aktivierung/ Arbeitsvermittlung für den Personenkreis mit geringen Vermittlungshemmnissen. Fallmanagement wird in definierten Fällen „eingeschaltet".

FAM arbeiten sehr häufig im Team mit PAP/AV, es gibt eine gemeinsame Teamleitung. Die Zuweisung zum Fallmanagement erfolgt in der Regel über die AV, die über die „schwierigen Fälle" entscheiden. Allerdings wird auch der umgekehrte Fall realisiert, dass zunächst alle eHb ein Gespräch mit einer bzw. einem FAM führen, die dann entscheiden, „leichte" Fälle an die AV weiterzuleiten. In der Praxis kommt es zu Unschärfen, selbst wenn die „Zugangsregel" wie im „beschäftigungsorientierten Fallmanagement" scheinbar klar definiert ist. Was sind im konkreten Einzelfall „schwere Vermittlungshemmnisse"? Meist gibt es Übergabegespräche, die grundsätzliche Schwierigkeit besteht jedoch darin, dass auch die AV häufig aus Kapazitätsgründen mit Personen arbeiten (müssen), die erhebliche Vermittlungshemmnisse aufweisen, ohne dass sie ans Fallmanagement weitergegeben werden können.

Wenn die Vermittlungshemmnisse bearbeitet sind, gibt es zwei Varianten im Ablauf: In den meisten Fällen wird der „Kunde" dann wieder in das Regelgeschäft der Vermittlung zurückgegeben; der AV versucht, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Allerdings gibt es auch Standorte, bei denen die FAM für den von ihnen übernommenen Personkreis selbst die Vermittlungsfunktion wahrnehmen und – meist in Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeberservice (AGS) – Stellen suchen. Wenn die FAM nicht selbst vermitteln, sondern ihre Kundinnen und Kunden an die AV „weiterreichen", kann es an dieser Schnittstelle zu Konflikten kommen, die weiter unten diskutiert werden.

Ein konzeptionelles Problem, das sich gerade in dieser Organisationsvariante stellt, ist die der Dauer des Fallmanagements. Wie lange soll intensiv mit Personen gearbeitet werden? Was geschieht mit Personen, bei denen trotz Erwerbsfähigkeit (und nach entsprechenden Bemühungen) keine Vermittlung absehbar ist?

Einige Standorte haben zeitliche Vorgaben (z.B. 12 Monate), um den Abgang aus dem Fallmanagement zu regeln, meist verbunden mit einem differenzierten Klassifikationssystem, wie es z.B. der IT-Anwendung „Prosoz" unterlegt ist.

Ein häufig genanntes Problem ist die Qualifikation der FAM. Dieses wird zwar unabhängig von der jeweiligen organisatorischen Einbindung sehr häufig genannt, stellt sich aber im Falle des spezialisierten Fallmanagements in besonderer Weise: Die FAM haben es per Definition mit Personen zu tun, die teilweise schwere persönliche Probleme haben, weshalb sich an die Arbeit mit ihnen besondere Anforderungen im Hinblick auf Empathie, aber auch Belastbarkeit und den professionellen Umgang mit Gesprächsführung stellen.

2. Fallmanagement als internes Beratungsangebot. Eine ARGE hat sich für eine besondere Form der Spezialisierung entschieden: FAM arbeiten zwar auch mit einem definierten Personenkreis, nehmen aber zusätzlich gegenüber den AV, die als PAP fungieren, eine Beraterrolle wahr. Sie sind die „Spezialisten", die über profunde Kenntnisse des Hilfenetzwerks verfügen und die im Einzelfall notwendigen Maßnahmen vermitteln, während die Beratungsarbeit mit den „Kundinnen und Kunden" im Wesentlichen von den AV wahrgenommen wird.

3. Fallmanagement als „Regelangebot" für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, häufig in Kombination mit dem Prozessschritt „Arbeitsvermittlung". Die zentrale Ausrichtung ist hier die Arbeitsvermittlung, falls Vermittlungshemmnisse vorliegen, werden Eingliederungsmaßnahmen vorgeschaltet, u.U. ist ein intensives Assessment notwendig. Der Prozessschritt der „Aktivierung" (der auch Fallmanagement im engeren Sinne umfasst) ist hier mit „Arbeitsvermittlung" verbunden, der PAP entscheidet selbst über die Intensität der Fallbearbeitung.

   Damit tritt die grundsätzliche Problematik auf, nach welchen Kriterien diese Entscheidung erfolgt und wie sie überprüft werden kann. Denn während im Falle des spezialisierten Fallmanagements zumindest zwei Personen am Prozess der Eingliederung beteiligt sind und z.B. über ein „Übergabegespräch" Entscheidungen kommuniziert und damit auch kontrolliert werden, trifft in der hier dargestellten Variante der PAP individuell die Entscheidung über den Einsatz von Ressourcen. Dies birgt das Risiko, dass in Situationen hoher Arbeitsbelastung eine Selbststeuerung der Leistungstiefe erfolgt, die in einem „Creaming" münden kann, wenn vorzugsweise mit den „Kundinnen und Kunden" gearbeitet wird, die wenig Hilfe benötigen, oder der Personenkreis derer immer mehr eingeschränkt wird, auf die sich intensivierte Angebote richten.

   Die Integration von „Fallmanagement" (im engeren Sinne) und Arbeitsvermittlung im Tätigkeitsspektrum des PAPs birgt zudem ein Qualifikationsproblem, denn das Personal benötigt eine breite Qualifikation für das erweiterte Aufgabenspektrum, und umfassende Kenntnisse des lokalen Hilfenetzwerkes. Hierzu äußerten sich MA im Rahmen einer Gruppendiskussion:
   „Man muss sich in sämtlichen Bereichen auskennen. Man muss Vermittlungsangebote finden, sich mit Computerprogrammen auskennen… und dann sollte man auch noch in die Tiefe gehen, und das ist meiner Meinung nach unrealistisch....Heute bin ich hier die Eier legende Woll-Milchsau; ich mach' Eingangszonen-Arbeit, ich gebe Daten ein, das könnte auch eine BAT-VII-Kraft machen, da muss man nicht nach IVa bezahlt werden…."

4. Fallmanagement für alle als Vorstufe zur Arbeitsvermittlung, häufig kombiniert mit der Gewährung materieller Leistungen. Hier liegt der Schwerpunkt in der Vermittlung in Eingliederungsmaßnahmen, je nach Schwere der Vermittlungshemmnisse ist intensivere Arbeit notwendig, über die der FAM entscheidet. Der Prozessschritt Arbeitsvermittlung ist aber abgetrennt und wird über spezialisiertes Personal realisiert.

   Auch hier stellt sich die Problematik des „Creaming", gleichzeitig existiert eine ausgeprägte Schnittstelle zur Arbeitsvermittlung, an der es zu Konflikten kommen kann. Ein

Erfolgskriterium für die Arbeitsvermittlung ist häufig die „Integrationsquote“, von daher haben die AV ein massives Interesse daran, möglichst mit „arbeitsmarktnahen“ Kundinnen und Kunden zu arbeiten. Über die „Eingangsqualität“ der Kundinnen und Kunden wird der Erfolg gesteuert, und die AV werden versuchen, nur bei den Personen einen Übergang in ihren Zuständigkeitsbereich zuzulassen, bei denen sie einen Vermittlungserfolg erwarten.

5. „Integriertes Fallmanagement“, d.h. eine Person ist zuständig für die drei Prozessschritte „Gewährung materieller Leistungen“, „Aktivierung“ und „Arbeitsvermittlung“. Diese Person entscheidet dann von Fall zu Fall über die Intensität des „Fallmanagements“.

   Hier stellen sich die oben diskutierten Probleme der Selbststeuerung der Leistungstiefe, des „Creamings“ und der Vielfalt der mit den unterschiedlichen Tätigkeiten verknüpften Anforderungen.

   Diese Organisationsvariante bietet den Vorteil, dass der Anspruch der „Hilfe aus einer Hand“ realisiert werden kann, indem tatsächlich nur eine Person für die Gewährung materieller Hilfe, für Aktivierungsleistungen und für die Vermittlung in Arbeit zuständig ist. Allerdings sind mit dieser Organisationsvariante sowohl hohe Anforderungen an die Qualifikation wie auch eine durch den Wechsel von Tätigkeiten verursachte Arbeitsbelastung verbunden. Wie massiv diese zu Buche schlägt, hängt zentral von den Fallrelationen und den systematisierten Unterstützungsleistungen, z.B. durch ein Back Office, ab.

2.2.2.4 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 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. Arbeitgebern (AG) , inklusive der Vergabe von Eingliederungszuschüssen.

Eine bestimmte Teilmenge von Aktivitäten betrifft die Akquise von Stellen im direkten Kontakt zu AG, d.h. der AGS.

Die beiden Teilaspekte des Prozessschritts „Arbeitsvermittlung“ werden an den verschiedenen Standorten unterschiedlich organisiert und in differenter Form und Ausmaß mit anderen Prozessschritten, insbesondere der „Aktivierung“ kombiniert:

- Kombination von „Aktivierung“, „Arbeitsvermittlung“ und „Gewährung materieller Leistungen“.
- Kombination von „Aktivierung“ und „Arbeitsvermittlung“.

- Kombination von „Aktivierung“ und dem Teilschritt „bewerberorientierte Arbeitsvermittlung“ bei Spezialisierung eines AGS („stellenorientierte Arbeitsvermittlung“).
- Spezialisierung des Prozessschritts (bewerber- und stellenorientierte) „Arbeitsvermittlung“ gegenüber Aktivierung und Leistungssachbearbeitung.

Allen Organisationsformen, die die Spezialisierung der „Arbeitsvermittlung“ beinhalten, ist die Problematik gemeinsam, dass an der Schnittstelle zur „Aktivierung“ eine Aushandlung zwischen den beteiligten Organisationseinheiten darüber stattfindet, welche Bewerberinnen und Bewerber „geeignet“ sind, in Vermittlungsprozesse integriert zu werden. Dies gilt zumindest dann und so lange, wie die ungewichtete[88] Integrationsquote das zentrale Erfolgskriterium für die Vermittlung darstellt.

An vielen Standorten deutet sich eine Spezialisierung der Arbeitsvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt an, die institutionell an den Aufbau eines AGS geknüpft ist. Dieser Prozess war zum Zeitpunkt der Standortbesuche im Herbst und Winter 2006/2007 gerade angelaufen und flächendeckend zu beobachten. Es ist nicht weiter überraschend, dass sich zkT durchweg für den Aufbau eines eigenständigen AGS engagieren und nicht mit der Agentur für Arbeit zusammen gehen. Bei einigen ARGEn findet sich demgegenüber überwiegend die Lösung, mit der Agentur für Arbeit einen gemeinsamen AGS zu betreiben. Dabei kann die Zusammenarbeit bis hin zur Dominanz der Agentur gehen, mit unklarem Nutzen für den SGB II-Träger, wie die folgende Beschreibung verdeutlicht:

[Die Arbeitgeberbetreuung] *„machen wir gemeinsam mit der Agentur und wenden die gleichen Maximen, Leitlinien an, und unsere Mitarbeiter sind dort eingebunden in das normale Geschäft. Die akquirieren Stellen, aber die akquirieren sie nicht für bestimmte Kunden. Sie akquirieren eine offene Stelle mit dem Ziel, einen passenden Bewerber zu finden, ob der jetzt SGB II- oder III- Kunde ist, spielt keine Rolle. Er muss passen“.* (GF ARGE)

Bislang ist keine eindeutige Tendenz erkennbar, was die Ausrichtung und Schwerpunkte der Arbeit angeht. Als Aufgaben werden stellenorientierte Vermittlung, bewerberorientierte Vermittlung, Stellenakquise sowie die Pflege der Kundenbeziehung zum AG genannt. Es werden verschiedene Arbeitsansätze ausprobiert, so dass vielerorts die strategische Ausrichtung noch ungeklärt ist. Die widersprüchlichen Aussagen des Geschäftsführers und eines Teamleiters (TL) für Markt & Integration in einem Landkreis zum Stellenwert der bewerberorientierten Vermittlung verdeutlichen diese Unklarheit beispielhaft:

„Der Arbeitgeberservice nimmt eine bewerberorientierte Vermittlung vor. Der Arbeitgeberservice hat auch die Akquise von Stellen als Aufgabe, aber überwiegend bewerberorientierte Vermittlung. Das heißt, er bekommt Kunden, die am Markt nachgefragt sind, und versucht; direkt zu vermitteln. (…) In diesem Bereich arbeiten wir sehr eng mit der Arbeitsagentur zusammen, weil dort der Arbeitgeberservice größer ausgebaut ist. Die eigene Besetzung im Arbeitgeberservice arbeitet teilweise unmittelbar in der Akquise und zum anderen Teil im Back Office-Bereich“.

Demgegenüber äußert die zuständige Bereichsleitung:

„Ursprünglich waren wir mal davon ausgegangen, das personenbezogen zu machen, aber das ist angesichts des Arbeitsmarktes vor Ort nicht realistisch. Das passiert ähnlich wie bei der Agentur. Im Einzelfall ist da ggf. etwas möglich. Dann kann eventuell mal eine assistierte Vermittlung stattfinden, wo bestimmte Arbeitgeber vor dem

[88] Konzeptionelle Lösungen für diese Problematik könnten darin liegen, Vermittlungen nach der „Eingangsqualität“ der Bewerber zu gewichten.

Hintergrund einer bestimmten Bewerberin angesprochen werden können. Dann gehen wir auch mal personenbezogen vor. Wir machen da eine Mischung. Dadurch werden in der Region keine großen Mengen von Stellen geschaffen".

Immer wieder wird – vor dem Hintergrund regionaler Arbeitsmarktbedingungen – von Grenzen der stellen- wie der bewerberorientierten Vermittlung berichtet.

Unklarheit in der strategischen Ausrichtung des AGS zeigt sich bei manchen Trägern auch darin, dass sich parallele Vorgehensweisen „urwüchsig" herausbilden. Dies scheint bei folgendem Landkreis (ARGE) der Fall zu sein:

„Wenn Stellen schnell zu besetzen sind, dann bekommen alle Mitarbeiter (Leistung und Markt & Integration) eine Nachricht. Persönliche Ansprechpartner machen im Einzelfall auch bewerberorientierte Vermittlung, also treten mit einem Bewerbervorschlag an einen passenden Arbeitgeber heran, um ihn zur Einstellung zu bewegen. Das ist vom Arbeitgeberservice nicht gewünscht, findet aber schon mal statt. Bei u25 melden sich auch Arbeitgeber selbst oder Kunden sagen, dass sie Kontakt aufgenommen haben und der Arbeitgeber mit dem Persönlichen Ansprechpartner sprechen will. Aber es werden auch schon mal Arbeitgeber von Persönliche Ansprechpartnern angesprochen." (GF)

Es gibt verschiedene Varianten der Organisation des AGS. Häufig ist er als eigene Organisationseinheit mit Querschnittsfunktion etabliert. Es gibt jedoch auch dekonzentrierte Varianten, z. B. sind in einem Landkreis (ARGE) an jedem Standort Eingliederungsfachkräfte für Aufgaben eines AGS freigestellt. Sie sprechen Arbeitgeber an, halten zu ihnen Kontakt und machen Öffentlichkeitsarbeit. Mit der Agentur findet jedoch keine Koordination statt.

ZkT arbeiten beim Aufbau eines eigenständigen AGS gelegentlich mit Dritten zusammen: Bei einem Landkreis wurde diese Funktion bei einem Maßnahmeträger angesiedelt, zusätzlich sind zwei Mitarbeiter des SGB II-Trägers selbst abgestellt, um die Schnittstelle zu bearbeiten.

„*Drei Mitarbeiter sind dort im Rahmen von PSA beschäftigt; zwei Mitarbeiter der Abteilung sind für den [Arbeitgeberservice] freigestellt. Sie betreiben die Akquise bei den Arbeitgebern und bringen Kenntnisse über die Kunden mit, Mitarbeiter der GWA haben die Kenntnisse des Arbeitmarktes. Beides wird im Arbeitgeberservice verbunden genutzt*". *„Arbeitgeberservice und Fallmanagement arbeiten mit derselben Software. Der Arbeitgeberservice pflegt offene Stellen ins System ein, so ist die Suche nach passenden Bewerbern möglich. Das Fallmanagement schaut auch selber im Internet. Beim Fallmanagement wird also ein bewerberorientiertes Verfahren praktiziert, im Arbeitgeberservice dagegen ein stellenorientiertes Verfahren."*

ZkT arbeiten in Sachen Arbeitgeberbetreuung selten mit der Agentur für Arbeit zusammen. Es gibt aber auch Beispiele guter Zusammenarbeit, die hauptsächlich in Ostdeutschland zu finden sind. Ein Landkreis berichtet über eine ungewöhnlich enge Kooperation mit der örtlichen Agentur für Arbeit: „Es gibt Absprachen [mit der Agentur], und die beiden Bereiche suchen häufig zusammen potenzielle Arbeitgeber auf".

Sehr häufig unterstützt der AGS die Vermittlung marktnaher Kundinnen und Kunden. Varianten, die differenzierter ansetzen, sind noch nicht so klar zu erkennen. Aber es gibt sie, wie das Vorgehen des AGS bei einem Landkreis (zkT) zeigt: Letzterer richtet sich nämlich an „Topkandidaten", aber auch an „arbeitswillige Kundinnen und Kunden mit schwierigen Ausgangsbedingungen, z.B. für Helfertätigkeiten".

2.2.3 Die Ausgestaltung von besonderen Leistungsprozessen für einzelne Zielgruppen

Bislang wurden Leistungsprozesse thematisiert, wie sie für die Mehrheit der Kundinnen und Kunden entwickelt wurden. Gleichzeitig zeigt sich häufig, dass es sowohl bei Kreisen wie auch in kreisfreien Städten die parallele Realisierung unterschiedlicher Typen von Leistungsprozessen gibt, was eine eindeutige Typisierung erschwert.

Diese Ausdifferenzierung ist besonders häufig in Bezug auf bestimmte Zielgruppen und hier vor allem in Bezug auf die Jugendlichen und jungen Erwachsenen (u25).

Das SGB II räumt dieser Zielgruppe im Rahmen des Förderns (§ 3 Abs. 3 SGB II) und Forderns (§ 31 SGB II) eine Sonderstellung ein, die in vielen Konzeptpapieren des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der BA und auch in den Zielvereinbarungen 2006 und 2007 untermauert wurde. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass den Leistungen und dem Leistungsprozess für u25 vielerorts besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Andere Zielgruppen stehen dabei quantitativ deutlich im Hintergrund. Aus diesem Grund sollen in diesem Kapitel die Leistungsprozesse für u25 besonders intensiv betrachtet werden.

Ein grundsätzliches Organisationsproblem stellt sich in all den Fällen, in denen die Gewährung materieller Leistungen mit dem Angebot von Eingliederungsleistungen kombiniert ist. In diesen Fällen sind die Möglichkeiten einer organisatorischen „Sonderstellung“ der Zielgruppe im Wesentlichen beschränkt auf eine raschere Einladung bzw. höhere Kontaktdichte.

Über alle Standorte des Samples hinweg konnten folgende Formen des organisatorischen Umgangs mit der Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen festgestellt werden:

Keine Sonderstellung

In diesen Fällen gibt es einen einheitlichen Leistungsprozess für alle Kundinnen und Kunden, zumindest auf Organisationsebene sind keine Vorgaben feststellbar, dass Jugendliche oder junge Erwachsene besonders gefordert oder gefördert werden sollen. Begründet wird dies mit dem Argument, die Arbeit mit der gesamten Bedarfsgemeinschaft erlaube einen „ganzheitlichen Blick“, der durch eine Abtrennung von Leistungsprozessen zerstört werde:

„Der Vorteil, dass die gesamte Bedarfsgemeinschaft im Blickpunkt steht, geht bei einer Trennung in u25-Teams bzw. auf einzelne Zielgruppen eventuell verloren. Durch Kenntnis des Umfeldes der Bedarfsgemeinschaft können auch Kinder begleitet werden und zwar bis zu dem Zeitpunkt, an dem sie selbst einen Ausbildungsplatz suchen: Der Fallmanager kann erkennen, welche Kunden „heranwachsen" und kennt die Probleme und Bedarfe dann schon“. (GD)

Schnellere Einladung und/oder höhere Kontaktdichte

In sehr vielen Fällen werden Jugendliche und junge Erwachsene früher zu Erstgesprächen im Kontext Eingliederung eingeladen als Ältere. Dies geht so weit, dass es teilweise unterschiedliche Zugangsregelungen gibt. Auch werden sie an vielen Standorten häufiger bzw. in kürzeren Intervallen zu Eingliederungsgesprächen eingeladen.

Beide zielgruppenspezifischen Verfahrensweisen sind möglich, auch wenn es keine personelle Spezialisierung gibt.

Spezialisierung innerhalb von Teams

Einen Schritt weiter gehen die Standorte, die innerhalb der verschiedenen Teams (z.B. im Bereich „Markt und Integration“ spezielle PAPs oder FAM für die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen vorsehen. Diese haben häufig einen günstigeren Fallschlüssel.

Bildung eigener Teams für die Zielgruppe

Eine andere Form organisatorischer „Sonderstellung“ der Zielgruppe besteht darin, dass eigene Teams gebildet werden, die für die Zielgruppe zuständig sind. In den meisten Fällen wird die Arbeitsteilung, die für ü25 besteht, für u25 aufgegriffen. Die Leistungsprozesse werden selbst nicht modifiziert, abgesehen von schnellerer Einladung, höherer Kontaktdichte und/ oder günstigeren Fallschlüsseln.

Die Bildung eigener Teams geht manchmal einher mit der Implementierung einer gegenüber ü25 abweichenden räumlichen Organisation, dass z.B. trotz der Dekonzentration des Leistungsangebots die Eingliederungsleistungen für u25 auf ein Jobcenter konzentriert werden. Ein Beispiel hierfür ist ein Kreis (ARGE): Die Organisation ist dort stark dekonzentriert, nämlich auf die zehn kreisangehörigen Kommunen verlagert. Die Betreuung der u25 übernehmen aber vier „Jugend-Jobcenter“ für alle Standorte. Die Leistungsgewährung für diese Fälle übernimmt i.d.R. ebenfalls das zuständige örtliche Jobcenter. Der formale Ablauf ist analog dem des ü25-Bereichs.

Bildung eigener Jobcenter für die Zielgruppe

Einen Schritt weiter gehen die Standorte, die zwar die Leistungsprozesse gegenüber den Abläufen bei ü25 in der Arbeitsteilung unverändert lassen, gleichwohl aber gesonderte räumliche und organisatorische Strukturen schaffen.

„Wir haben einen genauen Ablauf. Die kriegen einen Termin beim persönlichen Ansprechpartner innerhalb von maximal drei Tagen. Wenn die Frau [aus einem Beispielsfall] die Ausbildung und Schule abgebrochen hat, ist es meistens so, dass keine Fertigkeiten und Fähigkeiten in dem Maße vorhanden sind¸ das ist also nicht so umfangreich, behaupte ich jetzt mal, wie bei ü25. Wenn sie keine Leistungen erhält, kann sie sich arbeitsuchend melden, bekommt aber dort auch keine Leistung; es geht auch bei der Agentur für Arbeit nur um Beratung. Beim Termin beim persönlichen Ansprechpartner werden die Personen ohne Ausbildung grundsätzlich zu JUMP+ verwiesen; die können sich am gleichen Tag dort vorstellen; die acht Träger haben dort unterschiedliche Bereiche, und innerhalb von 14 Tagen wird beim Träger ein Profiling erstellt und Maßnahmen angeregt für eine Ausbildung oder Arbeitsstelle. Dann wird der Kunde noch einmal zu uns eingeladen, um eine Eingliederungsvereinbarung zu machen, wenn das Profil vorliegt. Wir haben auch regelmäßig Termine mit einer Zeitarbeitsfirma, und wenn alles gut läuft, bekommen die Kunden auch einen Arbeitsvertrag.“ (GD)

Unterschiedliche Zugangsregelung

In den bisher genannten Fällen kann nicht oder nur sehr bedingt davon gesprochen werden, dass eigene Leistungsprozesse für die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen geschaffen wurden.

Dies ist anders, wenn bereits der Zugang zu den Leistungen abweichend gestaltet wurde. Eine Weiterentwicklung der Konstellation schnellerer Einladung besteht darin, Angehörige der Zielgruppe gegenüber den Älteren nicht nur schneller einzuladen, sondern sie auch gleich zum PAP oder FAM einzuladen, bevor ein Leistungsanspruch im Detail festgestellt wurde.

In einem Kreis (zkT) erfolgt zunächst die grobe Anspruchsprüfung in der Leistungsabteilung sowie die Prüfung, ob Sanktionen erforderlich sind. Eine Sanktion wird verhängt bei Ausbildungsabbruch (analog zum SGB III bei selbst verschuldeter Arbeitslosigkeit). Bei fehlender Hilfebedürftigkeit erfolgt eine Ablehnung, ansonsten die Weiterverweisung zum PAP u25. Die Jugendlichen bekommen – anders als bei ü25 – unabhängig von einem Leistungsanspruch beim PAP sofort am selben Tag ein Erstgespräch (Kurzgespräch, Kurzprofiling, Datenerfassung).

Sofortangebote

Eine Weiterentwicklung dieser Praxis besteht darin, die Kundin bzw. den Kunden bereits in diesem Erstgespräch an einen Träger weiterzuleiten, der diesem ein Vermittlungsangebot oder eine Maßnahme unterbreitet – z.T. unabhängig und parallel zur Praxis nach § 15a SGB II – wie z.B. in einer kreisfreien Stadt: Schon von der EZ werden die Jugendlichen direkt an eine Integrationsfachkraft verwiesen. Dort wird ihnen in der Regel noch am selben Tage im Rahmen des Jobplan-Programms (Sofortangebot) eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei einem Träger mit einem Arbeitsvertrag angeboten. Der Träger macht dann mit den Jugendlichen ein Profiling, einen Integrationsplan und eine EGV. Vom Träger aus wird dann auch versucht, die Kundin bzw. den Kunden in „richtige“ Arbeit zu vermitteln oder ihn weiter zu qualifizieren. Sollten die Jugendlichen das Sofortangebot verweigern und erneut in der ARGE vorsprechen, werden sie direkt wieder zugewiesen.

Auslagerung der Leistungsprozesse

Noch weiter gehen SGB II-Träger, die den gesamten Bereich der Eingliederungsleistungen für die Zielgruppe oder einen Teil derselben einem „Dritten“ übertragen.

Ein Beispiel hierfür ist die folgende ARGE: Nachdem (i.d.R. alleinstehende) Kundinnen und Kunden zu einem „Dritten“ übermittelt wurden, bekommen sie dort innerhalb von zwei Tagen einen Termin, in dem der dort zuständige Mitarbeiter nochmals den Bedarf prüft und den Kundinnen und Kunden detailliert das Projekt erklärt. Sie erhalten sofort eine Zuweisung zu einem Träger. Hier sind sie dann sechs Monate lang sozialversicherungspflichtig beschäftigt. In dieser Zeit versucht der Träger, die Kundinnen und Kunden durch Praktika in Arbeit zu

vermitteln. Dafür führt er ein Profiling und eine TM durch. Während dieser Zeit ist der Kunde gesetzlich gesehen kein SGB II-Kunde (Vermeidung von Leistungsbezug), da er einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht, und ist somit auch nicht als Kunde beim Fallmanagement gemeldet. Diese Kundinnen und Kunden erhalten auch keine EGV.

Einbeziehung der Leistungsprozesse nach SGB VIII

Eine Weiterentwicklung dieser Organisationspraxis besteht darin, diesem Träger nicht nur den Leistungsprozess nach SGB II zu übertragen, sondern auch Leistungen der Jugendhilfe (SGB VIII) systematisch zu integrieren. In einer Stadt (zkT) berichtet der Geschäftsführer:

„Aus der ehemaligen Integration wurden zwei Abteilungen gemacht, und zwar haben wir die Jugend bei der Integration von den Erwachsenen getrennt. Das komplette Jobcenter Jugend ist in die X-Straße ausgegliedert. Dort sind die komplette Jugendberufshilfe und die Ausbildungsförderung anzutreffen. Zudem haben wir ein weiteres Projekt „Überregionale Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung" (EU-Projekt zur Arbeitsmobilität); dort ist auch das BIZ (kurze Wege für die Jugendlichen, da Schnittstelle Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung SGB II). Wir haben die gesamte Abteilung (inkl. Ausbildungsförderung, Jugendberufshilfe und Fallmanagement und Arbeitsvermittlung SGB II) mit einer neuen Abteilungsleitung versehen. Im Hause sind weiterhin die Arbeitsvermittlung, Arbeitgeberservice und unser Erwachsenenfallmanagement plus Transferbereich. Im Jugendbereich wurden zwei Stränge gebildet: 1. Jugendberufshilfe (kommunale Ebene); 2. SBG II. Um einen integriertem Handlungskonzept für Jugendliche so nah wie möglich zu kommen, sollten alle kommunalen und SGB II-Initiativen zusammengebunden werden in einer Einheit. Momentan wird eine gemeinsame Strategie mit der Agentur für Arbeit erarbeitet, um – soweit es der gesetzliche Rahmen ermöglicht – eine Dienstleistung aus einer Hand als Ziel zu verwirklichen."

In den letztgenannten Organisationsvarianten wird offensichtlich für die Zielgruppe ein eigenständiger Leistungsprozess geschaffen, der teilweise nur lose an den Leistungsprozess für ü25 gekoppelt ist.

2.2.4 Die Auslagerung von Teilen des Leistungsprozesses an „Dritte"

Das SGB II erlaubt über seine §§ 16 und 17 den Leistungsträgern nicht nur einzelne Maßnahmen, sondern auch Teile des Kernleistungsprozesses an „Dritte" zu übertragen, wobei für die Formen der Übertragung (Zuwendungsrecht, „sozialrechtliches Dreiecksverhältnis" oder Vergaberecht) unterschiedliche Regularien gelten, abhängig davon, welche Rechtsgrundlage dabei gewählt wurde.

Über alle Standorte betrachtet wurden nur in wenigen Fällen Teile des Kernleistungsprozesses übertragen, insgesamt ist die „Leistungstiefe" (vgl. Naschold u.a. 1996) sehr ausgeprägt. Allerdings gibt es hier deutliche Unterschiede, nicht nur zwischen ARGEn und zkT, sondern auch innerhalb der ARGEn.

Bezogen auf die Kernprozesse (Profiling, Assessment, das gesamte Fallmanagement, Arbeitsvermittlung) können grundsätzlich drei Organisationsvarianten unterschieden werden:

Es findet keine Auslagerung von Kernprozessen statt

Dies ist die mit Abstand am häufigsten zu beobachtende Variante. Fallmanagement, Arbeitsvermittlung und Leistungssachbearbeitung bleiben in der Hand der ARGE oder des zkT, die Zusammenarbeit mit „Dritten“, und sei es die kommunale Beschäftigungsgesellschaft, beschränkt sich darauf, dass Letztere AGH, TM oder ähnliche Aktivierungsangebote durchführen oder Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Ziff. 1-4 SGB II, insbesondere Schuldner- oder Suchtberatung, anbieten.

Es werden Teile des Kernprozesses ausgelagert

Meist betrifft dies das „Profiling“ (das unterschiedlich intensiv sein kann) oder Teile der Arbeitsvermittlung, die per Ausschreibung nach § 16 Abs. 1 SGB II analog zum § 37 SGB III an Dritte vergeben werden.

Das Problem besteht hier darin, den ausgelagerten Teil sinnvoll in den Gesamtleistungsprozess zu integrieren. Gerade im Hinblick auf das „Profiling“ können „Übersetzungsschwierigkeiten“ auftreten, d.h. eine Übereinstimmung der Einstufungskriterien zwischen dem Träger, der das Profiling verantwortet, und dem SGB II-Träger, der mit dessen Ergebnissen weiterarbeiten muss, ist nicht gewährleistet. Viele Experimente in dieser Richtung wurden aus diesem Grunde inzwischen eingestellt. Das folgende Beispiel aus einer Gruppendiskussion in einer ARGE zeigt, wie eine systematische Verkopplung ausgelagerter und vom SGB II-Träger selbst durchgeführter Leistungsprozesse aussehen kann*:*

„Die Hilfesuchende (u25) wird von der Kundentheke ins Kundenbüro aufgerufen. Sie wird zum CARITAS-Team weitergeleitet. Die Kundin bekommt also keinen Termin bei uns, sondern ein Arbeitspaket und einen Termin beim CARITAS-Team. Dies geschieht über ein Schreiben – in der Regel bekommen sie dort noch am selben Tag einen Termin zur Vorsprache. Es wird dort im Verlauf von vier Terminen beim Antrag geholfen, ein Profiling gemacht und ein Termin bei der Leistungsgewährung wird vereinbart. Wir setzen uns dann eine Wiedervorlage: wir wollen wissen, ob das alles geregelt ist, was den Antrag angeht. Hat die Kundin einen Anspruch auf ALG II, dann wird sie einem Arbeitsvermittler zugeteilt.“

Das Caritas-Team übernimmt also die Erstberatung, Antragsaufnahme sowie das Profiling:

„Das ProfiTeam u25 erfüllt einen mehrfachen Zweck: Zum einen bildet es das im Fortentwicklungsgesetz nun geforderte Sofortvermittlungsangebot ab, zum anderen bekommen wir von dort eine fundierte Rückmeldung als Arbeitspaket bezüglich des Profilings, der Fallgestaltung und dem dann ja auch vollständigen Antrag im Bereich u25. Überdies nutzt man im ProfiTeam die Vernetzung, die es dort über die CARITAS gibt. So zum Beispiel Job-Aktiv zur Berufsberatung oder etwa wenn es darum geht, schnell in Drogenberatung zu vermitteln. Wir nutzen damit also auch über das ProfiTeam deren Netzwerk und bekommen von dort brauchbare Unterlagen für unser Erstgespräch, und haben so schon eine Standortbestimmung im jeweiligen Fall und damit auch einen eingesparten ersten Arbeitsschritt. Das Profiteam arbeitet mit Unterlagen, die mit uns abgestimmt sind – es arbeitet ohne Einsicht in unsere Programme.“

Es werden ganze Leistungsprozesse für bestimmte Zielgruppen ausgelagert

Im Gegensatz zu 2.2.4.2 werden hier nicht Teile des Leistungsprozesses für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ausgelagert, sondern der Gesamtprozess der Eingliederung für be-

stimmte Zielgruppen an einen Dritten übertragen, der eine entsprechende Erfahrung in der Arbeit mit dieser Zielgruppe aufweist.

Diesem Vorteil einer höheren Expertise steht der Nachteil gegenüber, dass der Leistungsprozess für die spezifische Zielgruppe mit dem Leistungsprozess für die anderen Zielgruppen, also vermutlich die Mehrheit der Fälle, integriert werden muss. Es stellt sich somit ein Steuerungsproblem für die Gesamtorganisation.

Der Prozess soll am Beispiel eines zkT skizziert werden. Hier erhalten die eHb zunächst einen Termin bei der Leistungssachbearbeitung. Stellt diese fest, dass sie unter 25 Jahre alt sind, wird ein besonderer Leistungsprozess in Gang gesetzt, der von einem „Dritten", in diesem Fall einem Trägerverbund, verantwortet wird. Dieser Träger erhält von der Leistungssachbearbeitung der Kommune, die weiter für die materielle Leistung zuständig bleibt, eine Meldung, und lädt zum Gespräch ein:

„Bei uns werden die Kunden je zu dem Mitarbeiter zugeordnet, der als erstes freie Termine hat. Wir laden standardmäßig schon im Verlauf der ersten 14 Tage ein, was aufgrund des gesetzlich festgeschriebenen besseren Personalschlüssels bei uns leistbar ist. Zum Erstgespräch benutzen wir dieselbe EDV wie die Kommune (PROSOZ). Der Kunde kommt mit seinen Unterlagen zu uns, wir versuchen seinen Leistungsstand einzuschätzen. Wir haben auch einen Test bezüglich der schulischen Leistungsfähigkeit – was natürlich nicht schon im Ersttermin geschehen kann. Diese Ergebnisse fließen in unserer Tiefenprofiling ein. Bei uns gibt es keine Unterscheidung in ersten oder zweiten Arbeitsmarkt, aber wir arbeiten dennoch mit denselben Typen wie die Kommune, denen bestimmte Instrumente standardmäßig zugeordnet sind. Jeder Fallmanager hat also A bis D-Typen. Davor gab es schon die Selektion nach Ausbildung: Zu uns kommen diejenigen, die keine Ausbildung haben.

Es gibt ein breites Spektrum an berufsvorbereitenden Maßnahmen, AGHs, Praktika und Ausbildungsmöglichkeiten. Für Typ D geht es um Tagesstrukturierung und Aktivierung, das geht bis zu einem Jahr, der Kunde soll dann in die nächste Kategorie aufsteigen, da ginge es dann schon in eine Arbeitsgelegenheit. Dabei gibt es die zeitliche Begrenzung von elf Monaten. Ein anderes Beispiel sind der Deutsch- und Mathematikunterricht, der Schulabschluss kann nachgeholt werden. Es gibt auch Sprachkurse und es kann gehen bis hin zu einer Ausbildung, betrieblich und auch außerbetrieblich.

Für die Fallmanager gibt es ein gutes EDV-Infosystem über alle Maßnahmen, für welche Kundenkategorie diese zu nutzen sind, und die entsprechenden Vermittlungsverfahren. Überdies haben wir einen Standard bezüglich der Vermittlung der Jugendlichen: wir versuchen neuerdings zum dritten Gespräch in eine AGH zu vermitteln, weil der Gesetzgeber das für Jugendliche fordert – dabei aber soll die Beratung weiter bestehen, weil es das für Jugendliche nicht gewesen sein kann.

In den regelmäßigen Gesprächen mit dem Maßnahmemanagement der Kommune justieren wir die Bedarfe. Es wird von den Fallmanagern auch immer schon vorab festgehalten, was sie im nächsten Monat brauchen, sodass da ein prognostisches Instrumentarium bereitsteht. Fehlt etwas, erfährt das Maßnahmenmanagement davon. Fehlt etwas Seltenes, dann muss überprüft werden, warum das fehlt, ggf. kann man auch eine Maßnahme auf dem freien Markt einkaufen.

Schnittstellen zur Kommune: Es gibt eine Rückmeldung, dass jemand angekommen ist. Damit kommt dann alles auf den Weg, was daran angekoppelt ist – z.B. die Leistung. Dann gibt es vereinbarte Meldungen aus dem Verlauf, wenn z.B. jemanden krank ist, wenn jemand fehlt usw. Das läuft auch per FAX über einen Rückmeldezettel oder per Anruf. Manchmal laden wir den Kunden ein und besprechen das, manchmal gibt es auch Gespräche mit dem Anleiter und dem Kunden zusammen, vor Ort.

Bei Krisen kann es vereinzelt auch Fallkonferenzen geben, da wird der Fallmanager in der Regel vom Maßnahmeträger involviert. Überdies gibt es bei uns, wie auch bei der Kommune, einen Trägerbeauftragten, an den laufen alle Probleme in der Umsetzung und der Kooperation, wenn es da irgendwo hakt. Die einzelfallübergreifenden Maßnahmeberichte gehen dann aber an das Maßnahmemanagement, von wo aus die Träger auch kontrolliert

werden. Bekomme ich von meinen Fallmanagern die Rückmeldung, dass bei einem Träger etwas nicht stimmt, dann würde ich zum Maßnahmemanagement gehen und das dort auch vortragen: So ist zuletzt ein z.B. konzeptionelles Problem bei einer Unterrichtsmaßnahme aufgetaucht.

Wir haben einen eigenen Akquisiteur, der in erster Linie Ausbildungsplätze akquiriert, dabei aber keine Kaltakquise macht, sondern klientenorientiert vorgeht. Dabei geht es auch schon mal um Arbeitsplätze für Leute u25, bei denen Ausbildung keinen Sinn macht.

Es ist ja nicht alles aus der Luft gefallen, es gab schon BSHG-Vorerfahrung, die ganzen Maßnahmen hatten wir auch schon vorher. Dennoch waren die beiden ersten Jahre notwendig, das Ganze erstmal hin zu bekommen – jetzt könnten wir ja auch mal an spezielle Zielgruppen herangehen." (GD)

2.2.5 Fazit: Grundlegende Strukturen der Organisation von Kernprozessen

Bei der Betrachtung der Grundstrukturen der Produktionsorganisation wurde eine erhebliche Varianz in der Ausgestaltung der Kernprozesse deutlich, die im Zuge der Fortführung der Untersuchung weiter zu beobachten sein wird. Trotz dieser Varianz konnten zu einigen organisationsstrukturellen Fragen Gestaltungsalternativen identifiziert werden.

- Bei der sozialräumlichen Ausrichtung der Organisation zeigt sich eine Bandbreite zwischen stark zentralistisch und konzentriert organisierten Standorten einerseits und dezentral und dekonzentrierten SGB II-Einheiten andererseits. Die Form der Aufgabenwahrnehmung spielt im Hinblick auf die Gestaltungsalternativen keine Rolle, demgegenüber ist die Form der Gebietskörperschaft (Kreis oder kreisfreie Stadt) ein wesentlicher Faktor, der über den Grad der Konzentration/ Dekonzentration bestimmt. Die in den Ländern geltende Kommunalverfassung und damit die Tradition der Zusammenarbeit zwischen Kreis und kreisangehörigen Städten und Gemeinden scheint bei der Entscheidung über den Grad der Zentralisierung/ Dezentralisierung der Leistungsprozesse ausschlaggebend gewesen zu sein. So finden sich in Nordrhein-Westfalen besonders häufig dezentral organisierte Leistungsprozesse, unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung (vgl. 2.2.1).
- Die Kernfunktionen in der Produktionsorganisation, nämlich „Zugangssteuerung", „Gewährung materieller Leistungen", „Aktivierung" und „Arbeitsvermittlung" sind zwar erwartungsgemäß unterschiedlich organisiert, doch sind bestimmte Grundmuster erkennbar.
- Die Zugangssteuerung erfolgt entweder über eine „Eingangszone" oder über die Leistungssachbearbeitung, wobei fast alle ARGEn über eine Eingangszone verfügen. In hohem Maße unterschiedlich sind die Aufgaben, die dieser Eingangszone zugewiesen sind: in den meisten Fällen hat sie die Aufgabe der Weitergabe von Informationen sowie der Ausgabe und Annahme von Anträgen, teilweise auch deren erste Bearbeitung. Einige ARGEn haben dem Eingangsbereich aber auch die Zuständigkeit für ein Erstprofiling oder „Schnellvermittlung" übertragen (vgl. 2.2.2.1.1). Insbesondere gilt dies im Kontext der Umsetzung des § 15a SGB II, der aber zum Untersuchungszeitpunkt noch nicht überall implementiert war. Die Zugangssteuerung über die Leistungssachbearbeitung wird besonders häufig bei Kreisen realisiert, die als kommunale Träger zugelassen sind.

Dort übernehmen häufig die Sozialämter in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden diese Aufgabe (vgl. 2.2.2.1.2).

- Die Gewährung materieller Leistungen folgt überwiegend dem Muster, dass sie in ARGEn spezialisiert ist, während bei zkT eine größere Bandbreite beobachtet werden kann: Manchmal ist die Leistungsgewährung spezialisiert, manchmal erfolgt sie „aus einer Hand" mit der Gewährung von Eingliederungsleistungen (vgl. 2.2.2.2.1). In etlichen Standorten hat es in dieser Hinsicht eine Umorganisation in Richtung einer höheren Spezialisierung gegeben. Häufig wird versucht, die Nachteile der Spezialisierung durch organisatorische Hilfsmittel wie die Bildung von Teams wett zu machen (2.2.2.2.2.).
- Die Funktion „Aktivierung" wird in drei Grundformen realisiert: In ARGEn ist der häufigste Fall der einer Aufsplittung der Aktivierung nach Zielgruppen, d.h. für Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen wird ein spezialisiertes „Fallmanagement" angeboten, während andere Hilfeberechtigte über einen „persönlichen Ansprechpartner" oder AV aktiviert und/oder vermittelt werden. Demgegenüber haben die meisten zkT, aber auch etliche ARGEn, ein Organisationsmodell realisiert, das die Aktivierungsleistungen bei einer einzigen Stelle/ Person konzentriert, die unterschiedlich benannt wird, der aber die Funktion zukommt, selbst zu entscheiden, wie intensiv die Hilfe ist, die von Fall zu Fall angeboten wird. Die dritte Form, dass Aktivierung mit der Gewährung materieller Hilfe verbunden wird, ist eher die Ausnahme (2.2.2.3).
- Die Organisation der Arbeitsvermittlung (d.h. Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt) befindet sich im Fluss. Im Untersuchungszeitraum wurde an vielen Standorten ein Arbeitgeberservice eingerichtet, in ARGEn teilweise gemeinsam mit der Agentur. Insbesondere bei einigen zkT wurde die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt bei dem AGS zentralisiert, d.h. Vermittlungen laufen ausschließlich über diese Stelle. Demgegenüber haben persönliche Ansprechpartner/ Arbeitsvermittler in ARGEn den doppelten Auftrag der Aktivierung und der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und werden in puncto Arbeitgeberkontakten vom AGS unterstützt (2.2.2.4, vgl. auch B 3.3).
- Die gesetzliche Hervorhebung der Zielgruppe der unter 25-Jährigen findet ihre Entsprechung in der Organisation eines zumindest in Teilen besonderen Leistungsprozesses für Jugendliche und junge Erwachsene. Dies kann – je nach Größe der Organisation – die Form eines eigenen „Job Centers", eines besonderen „u25-Teams" oder der speziellen Zuständigkeit eines „persönlichen Ansprechpartners" annehmen. In Niedersachsen wird von einigen zkT ein Landesprogramm für diese Zielgruppe genutzt, um einen spezialisierten Leistungsprozess zu organisieren.
- Vereinzelt existieren auch für andere Zielgruppen spezialisierte Leistungsprozesse, z.B. für Wohnungslose. Hier spielt eher die Tradition der Leistungserbringung als die Form der Aufgabenwahrnehmung eine Rolle (2.2.3).
- Die Einbindung von „Dritten" in die Leistungserbringung ist im SGB II – wie bereits im SGB III – geläufig, bezieht sich aber fast immer (in den ARGEn von vereinzelten Ausnahmen abgesehen durchweg) auf die Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen,

das Angebot von AGHs oder von Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Ziff. 1-4 SGB II. In einigen zkT wurden aber auch „Kernprozesse" der Produktionsorganisation, wie z. B. das Assessment oder die gesamte Erbringung von Eingliederungsleistungen für bestimmte Zielgruppen „ausgelagert", sei es an Trägerverbünde oder einzelne Träger (2.2.4).

2.3 Eine Typologie der Produktionsmodelle

Die Zurückhaltung des Gesetzgebers in der Frage der organisatorischen Ausgestaltung führte – wie oben gezeigt werden konnte – angesichts der Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben zu einer Vielfalt von organisatorischen Lösungen, deren Korrespondenz zu den Formen der Trägerschaft nicht vorausgesetzt werden kann, sondern empirisch untersucht werden muss. Um hier vor dem Hintergrund der organisatorischen Vielfalt einen Überblick zu gewinnen, musste eine Typologie der Produktionsmodelle erstellt werden, die mehrere Funktionen erfüllen soll:

1. Sie soll zeigen, welche typischen „Organisationslogiken" auftreten, wenn die Leistungsprozesse des SGB II ausgestaltet werden.
2. Sie soll die Grundlage für die Beantwortung der Frage schaffen, ob es für die Wahrnehmung der Trägerschaft durch die Kommune alleine typischerweise andere Organisationsformen gibt als für die Wahrnehmung getrennter Trägerschaft in Form einer ARGE oder in Form getrennter Aufgabenwahrnehmung.
3. Sie bildet die Grundlage dafür, die Effektivität unterschiedlicher Organisationsformen wirkungsanalytisch zu untersuchen.

2.3.1 Methodologische und theoretische Grundlagen der Typologie der Produktionsmodelle

2.3.1.1 Grundlegendes zur Methodologie von Typologien[89]

Ausgangspunkt der Typenbildung war die theoretische Erarbeitung mehrerer Dimensionen möglicher Typen, um so die 154 einzelnen Organisationen nach einem einheitlichen Muster darstellen und vergleichen zu können. Die Dimensionen wurden dabei aus der gemeinsamen Problemstellung abgeleitet, die einzelnen Organisationen als Bündel von „Lösungen" betrachtet, die für die Problemstellung gefunden wurden, den Leistungsprozess des SGB II zu realisieren.

Innerhalb dieser Dimensionen wurden Variablen definiert, über deren Ausprägungen die einzelnen Organisationen beschrieben und miteinander verglichen werden konnten. Mit diesem Vergleich der Merkmalsausprägungen wurden Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den einzelnen Organisationen als „Merkmalsträger" erhoben und gegenübergestellt.

[89] Das methodische Vorgehen bei der Typenbildung wird ausführlich im Methodenanhang dargestellt.

In einem zweiten Schritt wurden dann die Organisationen, die sich in den meisten zentralen Merkmalsausprägungen ähnlich sind, zu Gruppen zusammengefasst, wobei ausschließlich die ausgewählten Variablen für die Typenbildung zu Grunde gelegt wurden und von anderen Dimensionen, wie z.B. den Bedingungen des arbeitsmarkt- und fürsorgepolitischen Feldes, abgesehen wurde. Andernfalls würde eine Typologie zu viele Einzeltypen aufweisen, was deren Wert deutlich herabsetzen würde.

Die spezifischen Kombinationen von Ausprägungen wurden dann dazu genutzt, verschiedene Grundtypen zu konstruieren. Jeder dieser „Grundtypen" ist somit über eine besondere Kombination von empirisch feststellbaren Merkmalsausprägungen definiert und stellt keine theoretische Konstruktion dar.

Während die Typenbildung anhand der empirisch vorfindbaren Ausprägungen erfolgte, wurden in einem zweiten Schritt die verschiedenen Gruppen von Organisationen an Hand ausgewählter Merkmalskombinationen zu „reinen Typen" verdichtet. Auf diese Weise wird jeder Grundtypus durch eine „ideale Organisation", die notwendigerweise abstrakt sein muss, repräsentiert. Sinn dieses Vorgehens ist es, über die idealisierende Abstraktion Strukturen und Abläufe transparenter zu machen. Um dessen Nachteil, der in der mangelnden Anschaulichkeit des „Idealtyps" besteht, auszugleichen, wurde in einem nächsten Schritt in jedem Typus eine Organisation gesucht, die der „idealen Organisation" am nächsten kommt und in ihrem Aufbau und ihren Abläufen konkret beschrieben werden kann. Es handelt sich um einen „Realtyp", der mehr ist als ein „Fallbeispiel", da er der Grundkonstruktion des Idealtyps von allen in Frage kommenden Organisationen am nächsten kommt.

Abschließend wurden dann verschiedene Varianten des Grundtyps identifiziert und beschrieben.

Wichtig zur Bewertung der Typologie der Produktionsmodelle ist deren Charakter, auf der Selbstbeschreibung der Organisation zu beruhen. Die Variablen, die ihr zu Grunde gelegt wurden, wurden aus einer Codierung von Aussagen gewonnen, die Führungskräfte sowie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Rahmen von Experteninterviews und Gruppendiskussionen getroffen haben. Auch die Illustration der Typen und ihrer Varianten entstammen dieser Quelle. Die Aussagen wurden zwar durch Organigramme ergänzt, aber auch diese sind nach gängiger Auffassung der Organisationssoziologie als „Selbstbeschreibungen" zu werten (vgl. Kühl, Strodtholz 2002).

Eine auf „Selbstbeschreibungen" aufbauende Typologie der Produktionsmodelle hat den Vorteil, Aussagen für „bare Münze" nehmen zu können, was den Forschern detektivisches Vorgehen erspart. Dieses wäre im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auch kaum möglich gewesen, da es arbeitsintensiv ist und gleichzeitig eine breite Vertrauensbasis zu den Leitungskräften der Organisation voraussetzt. Beides ist bei einem Sample von 154 Einheiten nicht zu realisieren.

Allerdings nimmt eine so erstellte Typologie der Produktionsmodelle in Kauf, dass die Selbstbeschreibung von der Fremdbeschreibung, z.B. durch Organisationssoziologen, ab-

weichen kann, da sowohl Über- wie Untertreibungen Bestandteile von Selbstdarstellungen sein können (vgl. hierzu grundlegend Kieserling 2004).

Da die hier erstellte Typologie auf vergleichsweise „harten" Fakten wie formalen Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen basiert, sind die Verzerrungen durch Selbstbeschreibungen eher gering zu veranschlagen, jedenfalls überwiegen die genannten Vorteile die Nachteile bei weitem.

Obwohl sie sich auf Selbstbeschreibungen stützt, ist der analytische Bezugspunkt und damit die zentrale „Achse" der Typologie, die funktionale Unterscheidung von „Zugangssteuerung", „Leistungssachbearbeitung", „Aktivierung" und „Arbeitsvermittlung", unabhängig davon, mit welchen Labels die entsprechende Praxis versehen wird. So heißt der Arbeitsbereich, in dem die Funktionen „Aktivierung" und „Vermittlung" wahrgenommen werden, in den ARGEn zwar meist Markt & Integration, die Stellenbezeichnungen variieren jedoch: Die Fachkräfte heißen AV, PAP oder Integrationsfachkräfte. Bei den zkT wird dieser Bereich sehr unterschiedlich benannt, z.B. „berufliche Eingliederung", „Arbeit und Beschäftigung" o.Ä. Die zugeordneten Fachkräfte heißen hier häufig „Fallmanager". Vergleichbare Aufgaben werden also häufig unterschiedlich bezeichnet bzw. unterschiedliche Tätigkeiten mit derselben Bezeichnung versehen.

Um zu einer konsistenten Darstellung zu kommen, wird von „Aktivierung" (aktiven Leistungen) gesprochen, wenn es um Leistungen zur Eingliederung geht, von „Vermittlung", wenn die Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt gemeint ist. Hier kommt somit die „Fremdbeschreibung" durch Organisationssoziologen ins Spiel: Über die Rekonstruktion der Aufbau- und Ablauforganisation wurden jenseits der organisationsinternen Labels die Funktionen und ihre Ausgestaltung identifiziert, entlang derer die Typologie gebildet werden konnte.

Als weiterer Gesichtspunkt zur Bewertung der Typologie ist festzuhalten, dass es sich um eine „zeitlich gestreckte Momentaufnahme" handelt. Die Organisationen, die beobachtet wurden, befanden sich fast alle „im Fluss", viele hatten gerade eine Umstrukturierung erfahren oder standen kurz davor, z.B. wurde vielerorts gerade ein AGS aufgebaut. Vor diesem Hintergrund wurde entschieden, die Organisationsrealität zum Zeitpunkt des Interviews abzubilden, auch wenn bereits Veränderungen angekündigt wurden. Gleichzeitig zog sich die Erhebungsphase über sechs Monate hin (Oktober 2006 bis März 2007), so dass bei Änderungen in der Ablauforganisation, die mehrere Standorte betrafen, „Ungleichzeitigkeiten" auftraten. So wurden im Untersuchungszeitraum in vielen ARGEn und bei Trägern mit getrennter Aufgabenwahrnehmung die „Betreuungsstufen" nach dem Konzept der BA (vgl. Bundesagentur 2006) implementiert, was zum Ende der Erhebungsphase Auswirkungen auf die Praxis der Kategorisierung von Kundengruppen hatte, die zu Beginn nicht absehbar waren. Aus diesem Grund konnten wir nur Variablen zur Typenbildung verwenden, die in zeitlicher Hinsicht „stabil" waren.[90]

[90] Dies betrifft z.B. die Umsetzung des § 15a SGB II, die im Erhebungszeitraum noch nicht abgeschlossen war, so dass bei einer Verwendung dieses Organisationsmerkmals für die Typenbildung Inkonsistenzen aufgetreten wären.

2.3.1.2 Die theoretischen Grundlagen der Typologie der Produktionsmodelle

Der erste Schritt jeder Typenbildung ist die theoretische Erarbeitung der Dimensionen, über die sich die Typologie spannen soll. Angesichts der Vielfalt der Ausprägungen von Strukturvarianten ist es notwendig, eine Auswahl zu treffen, die eine noch überschaubare Anzahl von Einzeltypen zulässt.

Angesichts der Ausgangsfragestellungen schien die Konzentration auf die vom Gesetz vorgegebenen Prozessschritte sinnvoll. Dies schließt ja nicht aus, dass im Prozess der Typenbildung zusätzliche relevante Dimensionen, über die sich die Organisationsstrukturen sinnvoll unterscheiden lassen, gefunden werden.

2.3.1.2.1 Die Bedeutung der Prozessschritte für die Typologie der Produktionsmodelle

Die „Produktionsorganisation“ stellt das Kernstück eines jeden „Produktionsmodells“ dar. Sie dient der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags und realisiert praktisch den im Gesetz vorgezeichneten Leistungsprozess. Dieser kann als Komplex kombinierter und teils aufeinander aufbauender Einzelleistungen modelliert werden. Auf diese Weise werden notwendige Leistungsbestandteile und deren Schnittstellen identifiziert, die im Prozess der Typenbildung als „Problemstellungen“ anzusehen sind. Diese Problemstellungen werden in der Praxis durch ARGEn, zugelassene kommunale Träger oder von Agenturen und Kommunen in getrennter Aufgabenwahrnehmung in unterschiedlicher Weise organisatorisch ausgestaltet und stellen somit „Lösungen“ dar, die miteinander verglichen werden können. Die Experimentierklausel nach § 6a SGB II zielt darauf, diese Vielfalt organisatorischer Lösungen zuzulassen und in Konkurrenz zueinander zu stellen. Deshalb sind die Organisationsvarianten des Gesamtprozesses und seiner Bestandteile Gegenstand der Implementationsanalyse und es macht Sinn, ein möglichst konkretes „Grundmodell“ als Ausgangspunkt für die Generierung von Variablen zu gewinnen, an denen sich die Clusterbildung ausrichtet. Dieses „Grundmodell“ darf nicht als „Idealtyp“ missverstanden werden – wie zu zeigen sein wird, sind unterschiedlichste Kombinationen von Einzelleistungen und Teilfunktionen möglich, die empirisch miteinander verglichen werden können, um dann im Rahmen der Wirkungsanalyse Auskunft darüber zu geben, welche Lösungen sich letztlich bewährt haben.

Der Leistungsprozess im SGB II umfasst sowohl materielle Leistungen wie Dienstleistungen. Letztere dienen dem Ziel der „Aktivierung“ (vgl. § 1 SGB II). Wie diese Leistungen erbracht werden sollen, ist in den §§ 1, 3, 14 - 18 SGB II geregelt – allerdings in einer Form, die den zuständigen Trägern einen breiten Gestaltungsraum lässt. Insbesondere lässt das Gesetz offen, welche einzelnen Funktionen als Prozessschritte im Rahmen der aktivierenden Hilfe wahrzunehmen sind und wie sich diese Funktionen gegeneinander abgrenzen lassen.

Die Identifikation von Prozessschritten differenziert die Darstellung der Produktionsorganisation in spezifischer Weise aus. Hierzu wird ein Verfahren angewendet, das im Rahmen von Organisationsuntersuchungen entwickelt wurde: die Prozess- bzw. Funktionsanalyse (Bullinger/Warnecke 1996). Kern dieses Verfahrens ist die Betrachtung des Leistungsprozesses, der zur Erreichung eines vorgegebenen Zieles notwendig ist. Gefragt wird nach den Funktio-

nen, die innerhalb einer Organisation oder eines Netzwerks gewährleistet sein müssen, damit der Leistungsprozess zu Stande kommt. Diese Funktionen können als einzelne „Prozessschritte“ beschrieben werden, die in den einzelnen Organisationen jeweils konkret ausgestaltet und miteinander verknüpft werden.

2.3.1.2.2 Identifizierung der Prozessschritte

Grundlage der Typologie der Produktionsmodelle ist es somit, die Prozessschritte zu identifizieren, die den spezifischen Leistungsprozess des SGB II charakterisieren und die es erlauben, über die Analyse der Varianz ihrer Ausgestaltung unterschiedliche Organisationstypen zu definieren.

Auch wenn das SGB II keine direkten Vorschriften zur organisatorischen Ausgestaltung des Leistungsprozesses enthält, trifft es einige Festlegungen im Hinblick auf den Leistungsprozess selbst. Diese Festlegungen können dazu dienen, die Prozessschritte zu identifizieren, die in die Typologie der Produktionsmodelle eingehen werden.

Gesetzliche Grundlagen der Prozessschritte

Aus dem § 1 SGB II und hier insbesondere dem Abs. 1 können vier zentrale Prozessschritte abgeleitet werden:

- Wenn die Grundsicherung für Arbeitsuchende „erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme (...) einer Erwerbstätigkeit unterstützen“ soll (§1 Abs. 1 Satz 2), ist die „Arbeitsvermittlung“ angesprochen. Zudem ist sie im Gesetz im § 16 Abs. 1 SGB II und dem dortigen Verweis auf das 3. Kapitel des SGB III (und dort findet sich im § 35 SGB III eine Definition von „Vermittlung“) explizit als Leistung aufgeführt.
- Hiervon zu unterscheiden ist die u.U. notwendige „Vorstufe“, die Erbringung von „Leistungen zur Eingliederung“ nach § 16 SGB II, die mit dem Prozessschritt der „Aktivierung“ umfassend benannt werden kann. Diese Leistungen sind auch angesprochen, wenn § 1 Abs. 1 Satz 4 regelt, dass „die Leistungen der Grundsicherung (...) insbesondere darauf auszurichten (sind), dass (...) die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird.“
- Auch wenn die Eingliederung in Arbeit das zentrale Ziel des SGB II ist, stellt es doch gleichzeitig in der Nachfolge zum BSHG ein „Fürsorgegesetz“ dar, indem es die Zielbestimmung enthält, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen „den Lebensunterhalt (zu) sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können“ (§ 1 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Hieraus leitet sich der Prozessschritt „Gewährung materieller Leistungen“ ab.
- Der § 37 SGB II bestimmt, dass die Leistungen der Grundsicherung „auf Antrag erbracht“ werden. Damit ist auf gesetzlicher Ebene die Notwendigkeit gesetzt, den Zugang zur Leistung zu steuern. Verstärkt wird dieses Erfordernis durch den in der Gesetzesänderung 2006 in das SGB II eingefügten § 15a, der regelt, dass einem bestimmten Perso-

nenkreis ein „Sofortangebot“ unterbreitet werden soll. Aus beiden Bestimmungen ergibt sich als ein weiterer Prozessschritt die „Zugangssteuerung“.

Der Leistungsprozess des SGB II ist somit über vier Prozessschritte definiert, nämlich: Zugangssteuerung, Gewährung materieller Leistungen, Aktivierung und Arbeitsvermittlung. Jeder dieser Prozessschritte wird in der Praxis ausdifferenziert in unterschiedliche Tätigkeiten, die in unterschiedlicher Weise organisatorisch ausgestaltet und miteinander verknüpft werden.

Im Folgenden wird an jedem dieser vier Prozessschritte kurz gezeigt, welche organisatorischen Ausformungen die Grundlage für eine Typologie bilden könnten.

Zugangssteuerung

Der § 15a SGB II trifft für einen eingegrenzten Personenkreis in Form einer „Soll-Vorschrift“ die Regelung, dass diesem „bei der Beantragung von Leistungen nach diesem Buch unverzüglich Leistungen zur Eingliederung in Arbeit angeboten werden“.

Damit richtet sich die Aufmerksamkeit des Gesetzgebers auf einen Prozessschritt, der vorher völlig ins Belieben der zuständigen Träger gestellt war: den Zugang zu den Leistungen des SGB II.

Für die nicht durch den § 15a SGB II definierten Personen gilt dies auch weiterhin: jede ARGE, jeder zkT oder jeder Träger bei gAw kann bestimmen, wie und wo Anträge gestellt werden.

Prüfung und Gewährung materieller Leistungen

Dieser Prozessschritt umfasst die Bearbeitung aller in Kapitel 3 Abschnitt 2 aufgeführten Leistungen, unabhängig von der in § 6 SGB II geregelten Zuständigkeit der Träger.

Besonders relevant für die organisatorische Ausgestaltung dieses Prozessschrittes ist die Frage, ob die Leistungen nach § 20ff. SGB II „aus einer Hand“ gewährt werden oder – wie im Falle getrennter Aufgabenwahrnehmung – dies in zwei unterschiedlichen Organisationseinheiten erfolgt.

Für das Gesamtbild des Leistungsprozesses ist es gleichermaßen bedeutsam, ob die Prüfung und Gewährung materieller Leistungen spezialisiert ist oder verknüpft wird mit anderen Prozessschritten wie der „Aktivierung“ oder der „Vermittlung“ sowie ob und wie sie ausdifferenziert ist (Prüfung der Leistungsberechtigung – Entscheidung – laufende Gewährung von Leistungen).

Aktivierung

In diesem Prozessschritt ist die Gewährung verschiedener Leistungen nach § 16 SGB II zusammengefasst, er umfasst sowohl die Vermittlung in Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 oder solchen nach § 16 Abs. 3 SGB II wie auch das „Fallmanagement" im engeren Sinne.

Im einzelnen kann der Prozessschritt „Aktivierung" eine Reihe von Tätigkeiten beinhalten, die von intensiver Beratung (auch von besonderen Zielgruppen) über die Durchführung von Assessments und Profilings mit unterschiedlicher Zielsetzung (Erkennung persönlicher Probleme und Ressourcen, Eignungsfeststellung), die mündliche oder schriftliche Erstellung von Hilfeplanungen, den Abschluss von EGV bis zur Planung und Steuerung geeigneter Eingliederungs- und Hilfeangebote (Beratungsangebote, aber auch Qualifizierungsmaßnahmen, TM, AGH etc.) reichen.

Seine hohe Komplexität ist einerseits dem Umstand geschuldet, dass der „Aktivierung" im Rahmen des SGB II ein hoher Stellenwert zukommt und unter dem Begriff „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit" (Kapitel 3, Abschnitt 1) verschiedenste Leistungen zusammengefasst werden. Andererseits verdankt sie sich der Tradition sowohl kommunaler Beschäftigungspolitik wie der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die in stetem Mit- aber auch Gegeneinander in den Jahren vor Inkrafttreten des SGB II ein teilweise nur lose verkoppeltes Instrumentarium an Eingliederungsmaßnahmen geschaffen hatten.

Dem in § 14 SGB II formulierten Anspruch gemäß, dass „alle *im Einzelfall* für die Eingliederung erforderlichen Maßnahmen" erbracht werden sollen, wird die „Aktivierung" individuell ausgerichtet sein müssen: dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass sowohl im kommunalen Bereich wie im Rahmen der BA mit Modellen experimentiert wurde, die sich auf den Grundgedanken des „Case Managements" stützen und die unter dem Begriff des „Fallmanagements" in der Gesetzesbegründung aufgegriffen wurden, ohne dass dieser Begriff jedoch eindeutig definiert würde.

Arbeitsvermittlung

In Abgrenzung zum Prozessschritt „Aktivierung" wird hierunter nur die Vermittlung in Beschäftigung auf dem regulären Arbeitsmarkt und in Ausbildung verstanden, während die Vermittlung in Eingliederungsmaßnahmen nach § 16 SGB II unter „Aktivierung" subsumiert wird. Diese Definition schließt an die der BA an: „Vermittlung in Arbeit ist die Tätigkeit des AV/FAM, durch die aufgrund seiner Auswahl und auf seinen Vorschlag hin ein Beschäftigungsverhältnis im In- oder Ausland zustande kommt. Das gilt auch für sog. Initiativvermittlungen, bei denen der AV/FAM initiativ auf Arbeitgeber mit Vermittlungsvorschlägen zugeht, ohne dass von diesem Arbeitgeber ein konkretes Stellenangebot vorliegt." (BA 2005a)

Im Gegensatz zur Definition der BA gelten Zuweisungen in AGH nicht als „Vermittlung" in diesem Sinne, sondern als „Aktivierung".

Dieser Prozessschritt umfasst demnach sowohl die Akquisition von Stellen (also den AGS) wie auch die Tätigkeit des „Matching", d.h. die Zuordnung eines konkreten Bewerbers zu ei-

ner konkreten Stelle. Hierzu gehören die Tätigkeiten des Erstellens von Bewerber- und Stellenprofilen, der Grobabgleich, das Aushandeln der Bewerber- und Stellenprofile mit den Arbeitsuchenden und die Pflege der Daten.

Deshalb ist dieser Prozessschritt prinzipiell teilbar, was in der Begrifflichkeit einer „bewerberorientierten" bzw. einer „stellenorientierten" Arbeitsvermittlung aufgenommen wird. So wird z.B. häufig im Bereich des SGB III bewerberorientierte Stellenvermittlung mit Aktivierung kombiniert, während für die stellenorientierte Arbeitsvermittlung ein AGS zuständig ist.

2.3.2 Die Entwicklung einer qualitativen Typologie der Produktionsmodelle

2.3.2.1 Bildung einer Matrix

Aus den skizzierten Prozessschritten können die zentralen Dimensionen abgeleitet werden, über die der Vergleich der Organisationen vorgenommen wird und die einzelnen Typen für die Typologie der Produktionsmodelle gewonnen werden.

Die Typenbildung folgt dabei der Fragestellung, in welchen konkreten organisatorischen Ausformungen die Prozessschritte umgesetzt werden. Für jeden Prozessschritt gibt es einen „Möglichkeitsraum" organisatorischer Varianten, und die Kombination der vier Dimensionen ergibt eine Vielzahl theoretisch denkbarer Typen der organisatorischen Umsetzung des Leistungsprozesses des SGB II.

1. Dimension: Zugangssteuerung
Zugangssteuerung: zunächst Gewährung materieller Leistungen – zunächst Versuch der Vermittlung bzw. der „Aktivierung".

2. Dimension: Gewährung materieller Leistungen
Die Gewährung materieller Leistung ist getrennt vom Angebot aktivierender Leistungen – die Gewährung materieller Leistungen und die Gewährung von aktivierenden Leistungen sind integriert.

3. Dimension: Aktivierung
Das Angebot aktivierender Leistungen erfolgt für alle Klienten „aus einer Hand" – das Angebot aktivierender Leistungen wird für eine spezifische Personengruppe in besonderer Weise organisiert (z.B. im Rahmen des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements").

4. Dimension: Arbeitsvermittlung
Arbeitsvermittlung (als Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt) wird mit dem Angebot von Aktivierungsleistungen kombiniert – die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist spezialisiert.

Aus der Kombination der genannten vier Dimensionen der Typologie ergibt sich die Matrix, die der Typologie zu Grunde liegt.

Übersicht B 2-1: Matrix für die Typologie der Produktionsmodelle

		Zunächst zu Leistungssachbearbeitung 212_3_2 und (212_5-0 oder 212_5-2) oder 212_3_3 oder 212_3_1 und (212_5-0 oder 212_5-2)			Zuerst (evtl. nach EZ) zu Fallmanagement/PAP 212_3_1 und 212_5-1 oder 212_3_4	
		LSB ist integriert mit anderen Prozessschritten 212_8_1 oder 212_8_2	LSB ist spezialisiert 212_8_0 und nicht 212_8_1 oder 212_8_2	FAM übernimmt LSB für besonderen Personenkreis 212_9_3	LSB ist spezialisiert 212_8_0 und nicht 212_8_1 oder 212_8_2	FAM übernimmt LSB für besonderen Personenkreis 212_9_3
Aktivierung ohne Segregation 212_9_4	AV ist integriert nicht 212_11_5	1	2	3	4	5
	AV ist spezialisiert 212_11_5	6	7	8	9	10
Aktivierung aufgespalten, FAM übernimmt Vermittlung 212__9_1	AV ist integriert nicht 212_11_5	11	12	13	14	15
	AV ist spezialisiert 212_11_5	16	17	18	19	20
Aktivierung aufgespalten, FAM übernimmt keine Vermittlung 212__9_0	AV ist integriert nicht 212_11_5	21	22	23	24	25
	AV ist spezialisiert 212_11_5	26	27	28	29	30

Die 30 Zielfelder der Matrix (1-30) stellen das Resultat der Kombination mehrerer in den Zeilen und Spalten der Matrix angegebenen Variablen[91] dar.

Einige dieser Kombinationen sind jedoch, betrachtet man sie inhaltlich, logisch ausgeschlossen. So kann im Falle, dass Fallmanagement organisatorisch überhaupt nicht spezialisiert wurde, Fallmanagement auch keine Leistungssachbearbeitung übernehmen (Zielfelder 3, 5, 8, 10).

Andere Zielfelder sind zwar theoretisch denkbar, die dahinter stehenden Kombinationen kommen aber in unserem Sample empirisch nicht vor.

2.3.2.2 Quantitative Ergebnisse der Typenbildung

Im Resultat sind folgende Zielfelder der Matrix belegt (n=141[92]):

1 mit	4	Fällen	=	2,8 %
2 mit	32	Fällen	=	22,7 %
4 mit	4	Fällen	=	2,8 %
6 mit	6	Fällen	=	4,3 %
7 mit	2	Fällen	=	1,4 %
9 mit	1	Fall	=	0,7 %
12 mit	17	Fällen	=	12,1 %
14 mit	7	Fällen	=	5,0 %
21 mit	1	Fall	=	0,7 %
22 mit	47	Fällen	=	32,2 %
23 mit	2	Fällen	=	1,4 %
24 mit	18	Fällen	=	12,8 %

Es zeigt sich also, dass einige Varianten zwar empirisch vorkommen, in unserem Sample jedoch nur in einer sehr kleinen Fallzahl. Dies sagt aber nichts darüber aus, ob diese Organisationsvariante dafür geeignet ist, den Leistungsprozess nach SGB II optimal zu gestalten. Aus diesem Grund sollen im Folgenden alle empirisch vorkommenden Organisationsvarianten beschrieben werden, wenn auch nicht in der gleichen Ausführlichkeit.

Dennoch gibt es zwischen den in der Matrix aufgeführten Varianten immer noch genügend strukturelle Ähnlichkeiten, um eine weitergehende „Verdichtung“ vornehmen zu können.

Vergleicht man die im Sample vertretenen Varianten, so zeigen sich vier „Grundtypen“, die dann intern Varianzen aufweisen:

---

[91] Die Erläuterung zu den einzelnen Variablen findet sich im Anhang.

[92] In diese Matrix wurden nur Standorte aufgenommen, die eindeutig zuzuordnen waren. An fünf Standorten werden parallel unterschiedliche Organisationsformen realisiert, sie sind in einem gesonderten Typus (E) zusammengefasst.

Typ A: Funktionale Spezialisierung

Die Leistungsprozesse sind hochgradig spezialisiert, Leistungssachbearbeitung ist von Aktivierung und Arbeitsvermittlung getrennt, daneben existiert ein spezialisiertes Fallmanagement ohne Leistungssachbearbeitung. Varianzen bestehen im Hinblick darauf, ob das Fallmanagement Vermittlungsaufgaben übernimmt und wie der Zugang erfolgt.

Typ B: Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung

Es gibt eine Trennung zwischen Leistungssachbearbeitung und dem Bereich der Eingliederungsleistungen. Eine (geringe) Varianz besteht im Hinblick auf die Separierung von Arbeitsvermittlung und im Hinblick auf den Zugang.

Typ C: Partielle Integration der Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen

Hier sind Leistungssachbearbeitung und (zumindest ein Teil) der Aktivierung integriert. Die Art der Integration bildet die Varianz: Leistungssachbearbeitung und Aktivierung bei Separierung der Arbeitsvermittlung (Feld 6), Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Arbeitsvermittlung bei spezialisierten Fallmanagement (Feld 21) oder Integration des spezialisierten Fallmanagements mit Leistungssachbearbeitung (Feld 23).

Typ D: Vollständige Integration der Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen

Integration aller Leistungsschritte: Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Arbeitsvermittlung.

Daneben muss ein Typ E gebildet werden, in dem alle die Standorte enthalten sind, bei denen unterschiedliche Varianten von Leistungsprozessen parallel realisiert werden.

Auffällig ist, dass die beiden Typen C und D, bei denen Leistungsgewährung mit Aktivierung bzw. Arbeitsvermittlung kombiniert ist, nur insgesamt 9,2% der zugeordneten Fälle ausmachen.

Dagegen hat sich fast ein Viertel der Standorte (21,3%) dafür entschieden, die Zugangssteuerung (unabhängig vom 15a SGB II!) so zu gestalten, dass die Hilfesuchenden zunächst beim AV oder FAM ein Beratungs- bzw. Eingliederungsangebot erhalten. Vermutlich ist der Anteil noch etwas höher, da nicht sicher festzustellen war, wie die Leistungssachbearbeitung in den Typen C und D agieren, d.h. zu welchem Zeitpunkt sie intensiv auf das Thema „Eingliederung“ zu sprechen kommen bzw. konkrete Angebote unterbreiten. Zumindest in einem Fall, der dem Typ C zugerechnet wurde, erfolgt bereits in der EZ die Einleitung von Aktivierungsmaßnahmen.

2.3.3 Die Typologie der Produktionsmodelle und die Organisationstypologie von UF 1

Das IAW hat im Rahmen der Aufgabenstellung für Untersuchungsfeld 1 eine mehrdimensionale Organisationstypologie erstellt und nach mehreren „Hauptaspekten" gegliedert (vgl. IAW 2006, S.90ff.). Diese Typologie baut auf dem „Hauptaspekt I", der „Organisation der Kundenbetreuung" und dabei dem Unteraspekt „Ablauforganisation" und Kundenstrommanagement" auf. Hieraus gewinnt UF 1 die zentralen Unterscheidungskriterien für die Organisation des Leistungsprozesses: Zum einen das Verständnis des Einsatzes von Fallmanagement – `für alle oder nicht für alle´ – zum anderen die Funktionen, die von einem `persönlichen Ansprechpartner´ oder einem `Fallmanager´ übernommen werden und somit der Grad der Generalisierung bzw. der Grad der Spezialisierung des Organisationsmodells" (IAW 2006: 95). Die hierzu herangezogenen Funktionen sind die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt (ebd.: 98) und die Gewährung materieller Leistungen (ebd.). „Aus den drei Differenzierungskriterien Fallmanagement-Ansatz, Integration der unmittelbaren Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt in das Fallmanagement und Integration der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes ergibt sich im `Tannenbaumverfahren´ eine Organisationstypologie hinsichtlich der Organisation der Kundenbetreuung mit acht Typen." (ebd.: 99)

Leitkriterium und Ausgangspunkt für den „Tannenbaum" ist die Frage, ob das „Fallmanagement" spezialisiert oder generalisiert ist. Die weiteren Differenzierungen werden hiervon abgeleitet.

Empirische Basis der Typenbildung ist eine standardisierte Befragung der Geschäftsführungen von ARGEN bzw. des Leitungspersonals von zkT bzw. Modellen getrennter Aufgabenwahrnehmung in vergleichbarer Position.

Die Typologie der Produktionsmodelle weist im Hinblick auf die Dimensionen und die Resultate im Detail große Parallelen zu der von UF 1 erarbeiteten Typologie auf, auch wenn sie im Hinblick auf Grundkonstruktion und empirische Basis anders erstellt wurde.

Die empirische Basis der vorliegenden Typologie sind mehrere Quellen, nämlich Experteninterviews mit Geschäftsführungen, Sozialdezernenten und Sozialdezernentinnen und Bereichsleitungen, Gruppendiskussionen mit Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sowie die Analyse von Dokumenten und Organigrammen. Auf diese Weise konnte ein präziserer Einblick in das Organisationsgeschehen gewonnen werden, als er über eine e-mail-Befragung von Geschäftsführungen möglich ist.

Auch ist die Art der Fragestellung anders, denn ein persönlich geführtes offenes Interview bietet Gelegenheit zur Nachfrage und zur Präzisierung von Aussagen. Von daher kann die Typologie der Produktionsmodelle für die 154 Standorte der Stichprobe zur Validierung der Organisationsstichprobe genutzt werden.

Der zentrale methodische Unterschied besteht jedoch darin, dass kein quantitatives Verfahren gewählt wurde, um zu einer Typisierung zu gelangen, sondern die Zuordnung für jeden einzelnen Standort entlang der beiden Dimensionen „Produktpolitik" (operationalisiert über die Zugangssteuerung) und „Produktionsorganisation" erfolgte.

Konzeptionell sind die Unterschiede gering. Die vorliegende Typologie orientiert sich an den gesetzlich vorgeschriebenen „Organisationsaufgaben“ und nimmt dadurch externe Vorgaben als Fixpunkte für die Typologie, die Organisationstypologie bezieht sich auf die Ablauforganisation und das Kundenstrommanagement als organisationsinterne Orientierungsmarken. Im Resultat ergeben zeigen sich ähnliche Typen und fast analoge analytische Aussagen.

Ein Vorteil der qualitativen Typologie ist, dass quantitativ bedeutungslose, aber „originelle“ Produktionsmodelle „entdeckt“ wurden (vgl. Typ C), die zum Gegenstand der Wirkungsanalyse gemacht werden können.

Ein weiterer Vorteil ist dann zu sehen, wenn Organisationsvarianten „entdeckt“ werden, die zunächst in ihrer potenziellen Bedeutung nicht erkannt wurden. Dies betrifft die Dimension der „Produktpolitik“, d.h. das Verhältnis materieller Leistungsgewährung zum Angebot von Eingliederungsleistungen, die in die vorliegende Typologie eingeht, während sie über die quantitative Typenbildung zunächst verborgen blieb. Für die Weiterentwicklung der Typologie der Produktionsmodelle wird besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung der „Eingangszone“ zu richten sein, denn deren Bedeutung für eine frühzeitig einsetzende Aktivierung erschloss sich erst im Zuge des Forschungsprozesses und wird im Laufe der 2.Welle zu präzisieren sein.

Ein von uns vorgenommener Vergleich der Zuordnungen der 154 Standorte zwischen der Organisationstypologie von Anfang 2006 und der Typologie der Produktionsmodelle Winter 2006/ Frühjahr 2007 zeigte eine sehr hohe Übereinstimmung. Die Abweichungen lassen sich überwiegend durch die unterschiedliche Methodik und insbesondere die Organisationsdynamik an den Standorten erklären: im Gegensatz zur Vermutung des IAW, es handle sich bei der Ausgestaltung der Leistungsprozesse um eine zeitlich vermutlich stabile „Grundsatzentscheidung“ (vgl. IAW 2006: 94), kam es doch in etlichen Fällen zu einer Umstellung dieser Prozesse, die sich in der 2. Befragungswelle des IAW abbilden dürfte.

2.3.4 Fazit: Eine Typologie der Produktionsmodelle

Wir verwenden im Anschluss an Boyer/Freyssenet (Boyer/Freyssenet 2003) den Begriff des „Produktionsmodells“, um eine je spezifische Kombination von Produktpolitik, Arbeitsbeziehungen und Produktionsorganisation zu bezeichnen.

Im Extremfall hätte jede ARGE und jeder zugelassene Träger ein eigenes „Produktionsmodell“. Wie in Abschnitt B 2.2 gezeigt wird, ist jedoch die Varianz der Gestaltungsalternativen begrenzt, so dass der Versuch einer Typologie entlang zentraler Dimensionen der Produktpolitik und der Produktionsorganisation fruchtbar zu sein scheint.

In Kapitel 2.3 wird im Rekurs auf die Methodik qualitativer Typenbildung eine Typologie von Produktionsmodellen gewonnen. Hierzu mussten wir uns auf einige Ausprägungen der Produktpolitik und der Produktionsorganisation beschränken.

Dieses Vorgehen, eine Typenbildung vorwiegend entlang zentraler Prozessschritte vorzunehmen, erschien vor allem deshalb sinnvoll, weil der unterschiedliche Sprachgebrauch Begriffe wie „Fallmanagement“ ungenau werden lässt.

Die für die Typenbildung verwendeten Dimensionen lauten in polarisierter Darstellung:

1. Dimension: Zugangssteuerung
Zugangssteuerung: entweder erfolgt zunächst die Gewährung materieller Leistungen oder zunächst der Versuch der Vermittlung bzw. der „Aktivierung“. Dieser Prozessschritt verweist direkt auf die Produktpolitik.

2. Dimension: Gewährung materieller Leistungen
Die Gewährung materieller Leistung ist entweder getrennt vom Angebot aktivierender Leistungen oder die Gewährung materieller Leistungen und die Gewährung von aktivierenden Leistungen sind integriert.

3. Dimension: Aktivierung
Das Angebot aktivierender Leistungen erfolgt für alle Klienten „aus einer Hand“ oder das Angebot aktivierender Leistungen wird für eine spezifische Personengruppe in besonderer Weise organisiert (z.B. im Rahmen des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements“).

4. Dimension: Arbeitsvermittlung
Arbeitsvermittlung (als Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt) wird mit dem Angebot von Aktivierungsleistungen kombiniert oder die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgt spezialisiert.

Aus der Kombination der genannten vier Dimensionen der Typologie ergibt sich die Matrix, die der Typologie zu Grunde liegt. Einige dieser Kombinationen sind jedoch, betrachtet man sie inhaltlich, logisch ausgeschlossen. Andere Zielfelder sind zwar theoretisch denkbar, die dahinter stehenden Kombinationen kommen aber in unserem Sample empirisch nicht vor.

Ein Vergleich der Typologie von Produktionsmodellen mit der Organisationstypologie, die UF1 vorgelegt hat, zeigt eine hohe Übereinstimmung, aber auch Differenzen. Dies ist angesichts der Tatsache, dass zwar weitgehend die gleichen Dimensionen zu Grunde gelegt wurden, das Vorgehen der Typenbildung aber im Detail zwischen den beiden Untersuchungsfeldern abweicht, nicht verwunderlich. Als nächster Arbeitsschritt steht an, beide Muster der Typenbildung miteinander zu verzahnen.

2.4 Eine qualitative Typologie von Produktionsmodellen im SGB II

Die Typologie ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst wird der Typus allgemein skizziert, dann wird ein „Realtyp“ als „Beispiel“ näher beschrieben, werden Schnittstellenprobleme und – falls das Material dies hergibt – Vor- und Nachteile aus der Sicht der Akteure benannt. Hierauf folgt eine Darstellung der Varianzen, jeweils illustriert an einem Fallbeispiel.

Nicht in die Typologie aufgenommen, aber in Kapitel 3 teilweise ausführlich diskutiert, sind Spezialisierungen, die über die fünf Typen hinweg zu beobachten waren.

Spezialisierungen sind in drei Richtungen zu beobachten:

1. Überwiegend gibt es für die Zielgruppe u25 eigene Teams oder eigene MA. Innerhalb eigener Organisationseinheiten findet man hier und dort spezielle Formen der Aktivierung vor, die als (spezialisiertes) Fallmanagement bezeichnet werden.
2. Es gibt häufig eine spezialisierte Maßnahmeplanung. Spezielle Einheiten oder MA führen Bedarfsanalysen durch, d.h. stellen in Absprache mit den operativen Teams fest, welche Maßnahmen für die Aktivierung ihrer Kundinnen und Kunden gebraucht werden, und sorgen für die Beschaffung der notwendigen Angebote.
3. In vielen Standorten ist inzwischen eine Arbeitgeberbetreuung eingerichtet worden bzw. im Aufbau. Aufgaben der Arbeitgeberbetreuung sind in der Summe Stellenakquise, stellen- (und teilweise auch bewerber-)orientierte Vermittlung und Pflege der Kontakte zu Arbeitgebern. Diese Aufgaben der Arbeitgeberbetreuung sind allerdings vor Ort in unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Form umgesetzt. Deutlich fällt der Aufbau dieses Bereichs in eine dritte Phase des Organisationsaufbaus der SGB II-Träger (zunächst: passive Leistung, dann: aktive Leistung).

2.4.1 Typ A: Funktionale Spezialisierung

2.4.1.1 Beschreibung des Grundtypus

Grundsätzlich werden bei diesem Typus alle drei Funktionen im Leistungsprozess (Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Arbeitsvermittlung) als einzelne Prozessschritte separat organisiert. Dabei wird insbesondere die „Aktivierung“ aufgespalten und zwischen Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen und Personen mit keinen bzw. wenigen Vermittlungshemmnissen unterschieden. Im Fokus dieser Konstruktion steht das „Fallmanagement“, das eine speziell organisierte Aufgabe darstellt. Der Typ A kann weiter ausdifferenziert werden, je nachdem, ob sich „Fallmanagement“ auf den Prozessschritt „Aktivierung“ beschränkt oder auch Vermittlungsaufgaben (für einen besonderen Personenkreis) übernimmt:

- Fallmanagement nimmt auch Vermittlungstätigkeit wahr.
  Bei diesem Untertypus fokussiert das Fallmanagement auf die Betreuung eines spezifischen Personenkreises (eHb mit mehreren bzw. besonders schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen) und übernimmt für diesen Aktivierung und Vermittlung.
- Fallmanagement übernimmt keine Arbeitsvermittlung.
  Bei diesem Untertypus stellt das Fallmanagement für einen spezifischen Personenkreis eine der Arbeitsvermittlung vorgelagerte Unterstützung dar, d.h. es bearbeitet Vermittlungshemmnisse und gibt im Erfolgsfall die Kundin bzw. den Kunden an die Arbeitsvermittlung zurück.

Beide Untertypen können nochmals nach der Art der Zugangssteuerung differenziert werden. Entsprechend den oben genannten Dimensionen lässt sich in Bezug auf die Einbettung

des Fallmanagements in den Leistungsprozess folgende grundlegende Unterscheidung festhalten:

- 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 abzielt, konzentriert sich der Leistungsträger 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).

Jede dieser Ausprägungen kann theoretisch noch einmal danach unterschieden werden, ob die Arbeitsvermittlung umfassend für aktivierende Leistungen zuständig ist, also auch in Maßnahmen vermittelt, oder ob die Arbeitsvermittlung sich nur auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt beschränkt. Diese Variante wurde aber empirisch nicht vorgefunden und wird deshalb hier nicht weiter behandelt.

Aufgrund der genannten Differenzierungen ergeben sich folgende Untertypen des Grundtypus „Funktionale Spezialisierung“ (empirischer Anteil am Gesamtsample):

- Untertyp1: Zugang über Leistungssachbearbeitung
- Untertyp 1a: Fallmanagement mit Vermittlungstätigkeit
- Untertyp 1b: Fallmanagement ohne Vermittlungstätigkeit

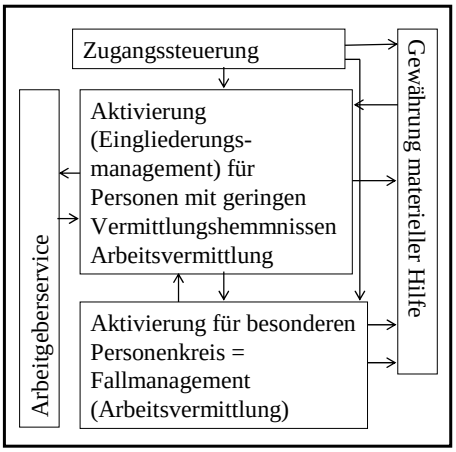
- Untertyp 2: Zugang über Fallmanagement bzw. Arbeitsvermittlung
- Untertyp 2a: Fallmanagement mit Vermittlungstätigkeit
- Untertyp 2b: Fallmanagement ohne Vermittlungstätigkeit

Der Grundtypus „funktionale Spezialisierung“ kommt im Gesamtsample in vier (von theoretisch acht möglichen) Varianten vor. Die häufigste Form ist die des vorbereitenden, Vermittlungsfähigkeit herstellenden Fallmanagements ohne Vermittlungstätigkeit bei gleichzeitigem Zugang über die Leistungssachbearbeitung (Untertyp 1b: 47 Standorte). Eine weitere, jedoch deutlich seltener vertretene Variante ist die eines Fallmanagements mit Vermittlungstätigkeit, in der der Zugang ebenfalls über die Leistungssachbearbeitung gesteuert wird (Untertyp 1a: 17 Standorte). Eine dritte, ebenso häufig vertretene Variante ist durch ein auf Vermittlung vorbereitendes Fallmanagement geprägt, aber hier wird der Zugang über die Arbeitsvermittlung oder das Fallmanagement gesteuert (Untertyp 2b: 18 Standorte). Bei einer vierten Variante erfolgt der Zugang zur Aktivierung über die Arbeitsvermittlung bzw. das Fallmanagement, dieses übernimmt zugleich Vermittlungsaufgaben (Untertyp 2a: 7 Standorte).

Als Vermittlung wird entsprechend der Definition im SGB III die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt verstanden. In den Fällen, in denen das Fallmanagement Vermittlungsaktivitäten

wahrnimmt, gibt es zwar eine intensivere Betreuung (geringere Fallzahl), aber das Fallmanagement übernimmt analog zur „Arbeitsvermittlung“ alle Integrationsleistungen sowie die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Fallmanagement ohne Vermittlungstätigkeit meint, dass nicht in Arbeit bzw. Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, sondern i.d.R. in begleitende und flankierende Maßnahmen zur Bearbeitung von Vermittlungshemmnissen sowie in AGH vermittelt wird. Hier ist dann von Aktivierung zu sprechen.

Abbildung B 2-1: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ A



Spezialisierter Ansatz
Verteilung der Klientel innerhalb der Organisation

Einbettung des „Fallmanagements“ als spezialisiertes Angebot in den Leistungsprozess

Die mehrheitlich vorkommende EZ ist in der Regel unterteilt in einen Empfangsbereich und einen Bereich, der Antragsservice, Kundenbüro, Bewerbungsbüro, Antragsausgabe u.a.m. genannt wird. Hier werden Vorklärungen getroffen, die Kundensteuerung organisiert und erste vorbereitende Aufgaben zur Antragsstellung erledigt (Ausgabe von Anträgen inkl. Laufzettel bzw. Checklisten usw.). In einigen Fällen werden die Anträge auf Vollständigkeit geprüft, in anderen Fällen geschieht dies erst in der Leistungssachbearbeitung.

In der Leistungssachbearbeitung werden die Anträge geprüft und ggf. bewilligt. Zum Teil wird in diesem Bereich mit Fachassistenz gearbeitet. In dem Grundtypus „funktionale Spezialisierung“ zeigen sich zwei möglich Rollen der Leistungssachbearbeitung. In der Variante, in der der Zugang zu Integrationsleistungen über die Arbeitsvermittlung bzw. das Fallmanagement gesteuert wird (Untertypen 2a und 2b), nimmt die Leistungssachbearbeitung eher eine formal-funktionale Rolle ein, die sich vorrangig auf die Gewährung materieller Leistungen konzentriert und eher im Back Office-Bereich angesiedelt ist. In der Variante, bei der der Zugang zu Integrationsleistungen über die Leistungssachbearbeitung gesteuert wird, orientiert sich die Leistungssachbearbeitung an dem Arbeitsverständnis der Sachbearbeitung aus dem BSHG und nimmt durchaus fürsorgerische Aspekte wahr. D.h. sie arbeitet tiefer am Fall,

teilweise werden hier eigenständige PAP nur für die Leistungssachbearbeitung benannt und bestimmte Probleme eigenständig bearbeitet.

In der Regel stellt in dem Typus A der AV den PAP. Hier wird das Profiling durchgeführt und daraus die Integrations- bzw. Vermittlungsstrategie abgeleitet. In diesen Fällen entscheidet die Arbeitsvermittlung über die Zuweisung ins Fallmanagement (dies erfolgt meist in direkter Abstimmung, aber der Impuls für diese Entscheidung geht dennoch von der Arbeitsvermittlung aus).

Der AGS übernimmt die Stellenakquisition und steht in direktem Kontakt mit den Arbeitgebern. In wenigen Fällen greift der AGS auf die Bewerberdatei zurück und sucht eigenständig mögliche Bewerberinnen und Bewerber für die akquirierten Stellen.

Das Fallmanagement selbst wird in zwei Varianten durchgeführt. Bei der ersten Variante erfolgt die Zuweisung ins Fallmanagement nach dem Kriterium „besonders schwierige Fälle". Je nachdem, wie viele schwerwiegende Vermittlungshemmnisse vorliegen (i.d.R. drei bis vier Hemmnisse = sog. multiple Hemmnisse) erfolgt eine Überweisung ins Fallmanagement. Die Aktivitäten erfolgen analog zu denen der Arbeitsvermittlung, hier werden die gleichen Instrumente eingesetzt. Durch geringere Fallzahlen und einen damit erhöhten Zeitaufwand pro Kundin/ Kunden ist allerdings eine intensivere Unterstützung der Kundin bzw. des Kunden möglich. Die zweite Variante orientiert sich auch an den vorliegenden Vermittlungshemmnissen, aber die Aktivitäten fokussieren ausschließlich auf die sog. „flankierenden Maßnahmen". Die Anzahl an MA im Fallmanagement ist hier eher gering. Oft ist mit dem Fallmanagement eine besondere Spezialisierung auf Reha-Fälle, Schwerbehinderte, eindeutige Suchtproblematik u.a. verbunden.

Im folgenden Abschnitt werden die einzelnen Untertypen nunmehr genauer beschrieben.

2.4.1.2 Beschreibung der Untertypen

2.4.1.2.1 Untertyp 1a

Dieser Untertyp ist dadurch definiert, dass die Kundinnen und Kunden nach der Eingangzone zuerst zur Leistungssachbearbeitung (LSB) gelangen, die Aktivierung aufgespalten und Vermittlung in Aktivierung integriert ist. Innerhalb des Typs A ist dieser Untertypus insgesamt 17mal vertreten. Zu diesem Untertypus gehören elf ARGEn, vier zkT und zwei gAw. Rund drei Fünftel dieser SGB-II-Einheiten sind in Landkreisen (zehn Standorte), gut zwei Fünftel (sieben Standorte) in kreisfreien Städten tätig.

Wesentliche Merkmale dieses Untertypus sind:

Der Zugang erfolgt über die Leistungssachbearbeitung, Arbeitsvermittlung und Fallmanagement fungieren als eigenständige Bereiche. Die Arbeitsvermittlung führt in der Regel das Erstprofiling durch. Dem Fallmanagement werden dann schwierige Fälle (mehrere Vermittlungshemmnisse) zugewiesen. Das Fallmanagement übernimmt den kompletten Fall, d.h. auch die Vermittlungstätigkeiten. Grundsätzlich unterscheiden sich Arbeitsvermittlung und Fallmanagement nur in der Anzahl der zu betreuenden Kundinnen und Kunden. Dieser

Grundtypus ist an insgesamt 14 Standorten vertreten. In wenigen Standorten gibt es eine Abweichung. Hier erfolgt das Erstprofiling durch das Fallmanagement bzw. es wird zunächst ein Fallmanagement für alle eHb angeboten und die erfolgversprechenden Kundinnen und Kunden werden dann der Arbeitsvermittlung zugewiesen. Dies ist an insgesamt drei Standorten der Fall.

2.4.1.2.2 Untertyp 1b

Dieses ist der am häufigsten vorkommende Untertypus. Innerhalb des Typs A ist dieser Untertyp an 47 Standorten vertreten. Zu diesem Untertypus gehören 38 ARGEn, sieben zkT und zwei gAw. Dieser Typus ist 31mal in Landkreisen vertreten und 12mal in kreisfreien Städten.

Innerhalb dieses Untertypus lassen sich zwei Varianten unterscheiden:

a) Der Zugang erfolgt über die Leistungssachbearbeitung. Von da aus kommt die Kundin bzw. der Kunde zur Arbeitsvermittlung. Leistungssachbearbeitung und Arbeitsvermittlung arbeiten z.T. im Team. Das Fallmanagement erfolgt für schwierige Fälle. Der AGS ist zuständig für den Kontakt zu AGn. In dieser Variante sind die Aufgaben des Fallmanagements auf Aktivierungsleistungen konzentriert, eine Vermittlung findet hier nicht statt, sondern das Fallmanagement bereitet auf nachfolgende Vermittlungsaktivitäten vor.

b) Der Zugang zu den Integrationsleistungen erfolgt über die Leistungssachbearbeitung. Von da aus wird die Kundin, der Kunde dem Fallmanagement zugewiesen. Das Fallmanagement führt das Profiling durch. Dies ist der Standardweg für alle Kundinnen und Kunden, über den dann je nach Marktnähe eine Differenzierung und Zuweisung zu „Fallmanagement“ oder „Arbeitsvermittlung“ vorgenommen wird. Arbeitsmarktferne Kundinnen und Kunden verbleiben in der Leistungssachbearbeitung. Diese Variante ist an insgesamt fünf Standorten vertreten.

2.4.1.2.3 Untertyp 2a

Innerhalb des Typs A ist dieser Untertyp an sieben Standorten vertreten. Zu diesem Untertypus gehören sechs ARGEn und ein zkT. Dieser Typus ist fünfmal in Landkreisen und zweimal in kreisfreien Städten vorzufinden.

Der Untertyp 2a ist dadurch definiert, dass die Kundinnen und Kunden hier zuerst zur Arbeitsvermittlung oder zum Fallmanagement gelangen, wohingegen die Aktivierung ebenfalls aufgespalten und die Arbeitsvermittlung integriert ist. Das Fallmanagement wird nur für schwierige Fälle (mehrere Vermittlungshemmnisse) eingesetzt, es erfolgt auch hier analog zu den Instrumenten der Arbeitsvermittlung, d.h. hier finden ebenfalls Vermittlungsaktivitäten statt.

Dieser Untertypus hat zwei mögliche Varianten: Die eine Variante ist, dass das Erstprofiling in der Arbeitsvermittlung stattfindet. Dies ist an insgesamt vier Standorten der Fall. Bei der

anderen Variante übernimmt das Fallmanagement das Erstprofiling, es entscheidet dann über die weitere Zuweisung. Das ist bei insgesamt drei Standorten der Fall.

Eine EZ ist mehr oder weniger bei allen Standorten vorhanden.

2.4.1.2.4 Untertyp 2b

Innerhalb des Typs A ist dieser Untertypus an 18 Standorten vertreten. Zu diesem Untertypus gehören 14 ARGEn, drei zkT und eine gAw. Dieser Typus ist 14mal in Landkreisen und viermal in kreisfreien Städten vertreten.

Besondere Merkmale dieses Untertypus sind:

Nahezu alle Standorte sind sozialräumlich (dezentral) organisiert mit jeweils entsprechenden regionalen Teams. Es gibt jeweils eine EZ, über die dann der Zugang zum Fallmanagement oder zur Arbeitsvermittlung erfolgt. Das Fallmanagement hat keine Vermittlungsfunktion. Das Fallmanagement kann aber bei den einzelnen Standorten unterschiedlich gestaltet sein (s. Varianten). Der PAP ist bei den einzelnen Standorten unterschiedlich zugeordnet: entweder der Arbeitsvermittlung oder dem Fallmanagement oder bei arbeitsmarktfernen Kundinnen und Kunden der Leistungssachbearbeitung. Bei jeweils einem Standort ist der AGS abgetrennt und wird als eigentliche Arbeitsvermittlung verstanden; an einem Standort gibt es Jugendhilfeagenturen, die im Vorfeld Probleme bei u25 filtern.

Auch bei diesem Untertypus gibt es zwei verschiedene Varianten:

a) In der Regel folgt dieser Untertyp der klassischen Definition, wonach die Arbeitsvermittlung zuweist und das Fallmanagement nur bei schwierigen Fällen zum Einsatz kommt. Dies ist bei insgesamt 16 Standorten der Fall.

b) An zwei Standorten kommt dem Fallmanagement aber auch eine Schlüsselstellung als „Weichensteller“ zu. „Fallmanagement hat zentrale Scharnierfunktion“. Hier wird über die Zuweisung in die Arbeitsvermittlung oder – bei arbeitsmarktfernen Kundinnen und Kunden – zur Leistungssachbearbeitung entschieden oder der Fall verbleibt im Fallmanagement, wenn multiple Vermittlungshemmnisse vorliegen.

2.4.1.3 Realtypen zum Typ A

Da sich die Organisationsvarianten dieses Typs trotz des gemeinsamen Grundcharakters deutlich voneinander unterscheiden, werden im Folgenden drei Realtypen – zwei westdeutsche und ein ostdeutscher Standort – charakterisiert, die die am häufigsten vorgefundenen Untertypen 1a, 1b und 2b repräsentieren. Hierbei handelt es sich um einen Standort in einem Landkreis, wo das SGB II in Form der getrennten Aufgabenwahrnehmung umgesetzt wird; eine kreisfreie Stadt, die das SGB II in Form einer ARGE umsetzt, und um einen Landkreis in den neuen Bundesländern, der das SGB II ebenfalls in Form einer ARGE umsetzt.

2.4.1.3.1 Realtyp 1a (Landkreis; gAw)

Aufbauorganisation

Es handelt sich hier um einen relativ großen Flächenlandkreis, in dem die SGB II-Umsetzung in getrennter Aufgabenwahrnehmung erfolgt. Dennoch gibt es nur eine begrenzte regionale Aufteilung. Die SGB II-Einheit ist in der AA der Kreisstadt angesiedelt. Für den nördlichen Teil des Landkreises wurde in der Gemeinde N.N. eine eigene GSt. (Dependance) eingerichtet mit einem eigenen vermittlungsorientierten Team. Dieses Team ist dem SGB II-Bereichsleiter der SGB II-Einheit bei der in der Kreisstadt angesiedelten AA unterstellt. Es gibt insgesamt vier vermittlungsorientierte Teams (drei in der Kreisstadt; eins in N.N.). In jedem Team gibt es im Durchschnitt zwei FAM.

Die Leistungssachbearbeitung ist grundsätzlich getrennt von der Vermittlung und erfolgt zentral in der SGB II-Einheit der AA.

„Der Leistungsbereich ist separat. Es gibt hier bewusst kein integriertes Team, sondern wir arbeiten in Anlehnung an die BA-Struktur, um möglichst parallele Prozesse zu haben. Dies ist die Gewähr dafür, um mit der nötigen Fachkompetenz zu arbeiten und schnell genug zu sein, wegen der dabei zugrunde liegenden Spezialisierung.“ (ALGT)

Seit kurzem ist auch die KdU-Stelle mit der Begründung höherer Kundenfreundlichkeit im Gebäude der AA angesiedelt worden. Damit befindet sich die gesamte SGB II-Einheit einschließlich der in der Verantwortung des Landkreises verbliebenen KdU-Stelle trotz getrennter Aufgabenwahrnehmung unter einem Dach.

Insgesamt gibt es 7 Teams: 3 Teams für die EZ, 3 Teams für Vermittlung und 1 Team für die Leistungsgewährung, die hier „Arbeitnehmerleistung“ heißt. Ein weiteres Vermittlungsteam ist in der Dependance angesiedelt.

Für u25 gibt es Bürogemeinschaften zwischen SGB II und SGB III, unabhängig vom Leistungsbezug nach SGB II oder III. Die Begründung dafür ist, dass es einen einheitlichen Ausbildungsmarkt gibt.

Es gibt eine EZ. Die FAM sind in die Vermittlungsteams integriert.

Der PAP ist in der Regel der AV. Bei ihm liegt die Entscheidung für die Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Bei uneindeutigen Fällen erfolgt eine Abstimmung mit den FAM.

„Die Arbeitsvermittler machen das normale Vermittlungsgeschäft. Wir setzen Prioritäten für Kunden, die es nötig haben. Abwägung geschieht beim Fallmanager in Abstimmung mit den Arbeitsvermittlern.“ (GA)

Der Landkreis hat einen eigenen Schuldnerberater, der von der SGB II-Einheit genutzt werden kann.

Der Übergang ins Fallmanagement erfolgt dann, wenn multiple Vermittlungshemmnisse vorliegen. Die Teilnahme am Fallmanagement ist freiwillig.

Ablauforganisation

Die Hilfesuchenden kommen zunächst an einen Empfang, wo die wichtigsten Daten aufgenommen werden und dann entschieden wird, ob eine Weiterleitung an die EZ SGB II oder SGB III erfolgt.

Die Antragsabgabe erfolgt in der EZ SGB II. Hierfür wird in der Regel eine halbe Stunde kalkuliert, in der der Antrag von Fachassistentinnen und Fachassistenten geprüft wird. Erst wenn der Antrag vollständig ist, wird eine Bedarfsgemeinschaftsnummer vergeben. Außerdem wird ein Laufzettel für KdU vergeben, mit dem die Kundin oder der Kunde zum KdU-Büro geht, wo sie/er einen festen Ansprechpartner hat.

Nachdem der Antrag bewilligt wurde, findet das Erstgespräch nach ca. zwei bis vier Wochen beim AV statt. Hier erfolgt auch ein Profiling, durch das die bereits vorliegenden Daten ergänzt werden. Erst dann, wenn Leistung gewährt wird, wird die Kundin bzw. der Kunde als arbeitslos gezählt. Bis dahin gilt sie/er als arbeitsuchend.

Bei mehreren Vermittlungshemmnissen werden Kundinnen und Kunden ins Fallmanagement weiter verwiesen, das auch Vermittlungsbemühungen unternimmt. Das Fallmanagement dauert in der Regel 12 Monate:

„Der Übergang ins Fallmanagement erfolgt dann, wenn es sich um einen Problemfall handelt, wenn multiple Hemmnisse vorliegen, dann erfolgt eine Weiterleitung zum Fallmanagement. Die Teilnahme am Fallmanagement ist freiwillig. Aber bei Teilnahme wird dann auch eine EGV vereinbart.“ (FAM)

Die Ablauforganisation ist bei ü25 und u25 anlog, wobei für jugendliche Neuzugänge allerdings Maßnahmen bzw. Sofortangebote vorgehalten werden, um die Arbeitsbereitschaft zu testen. Die Steuerung erfolgt hier zwischen EZ und Arbeitsvermittlung.

„Diese Sofortangebote sind im Regelfall niedrigschwellig. Z.B. Bewerbungsverhalten, Bewerbungssituation etc. In der Regel zweiwöchige Maßnahmen, die gewisse Klärung bedeuten. Wird gesteuert zwischen Eingangszone und Arbeitsvermittlung.“ (ALGT)

Schnittstellen

Die Schnittstellenproblematik stellt sich hier nur bedingt, da die Vermittlung und die aktivierenden Leistungen bei der AA angesiedelt sind. Die Schnittstelle zur KdU ist dadurch vereinfacht worden, dass die KdU-Stelle im Gebäude der AA angesiedelt ist. In Bezug auf die ergänzenden Hilfen kann die SGB II-Einheit auf die eigene Schuldenberatung des Landkreises zurückgreifen.

„Der Landkreis hat einen eigenen sozialen Schuldnerberater. Gab es früher schon beim Landkreis (Vollzeitkraft). Wir nutzen das, um den SGB II-Personenkreis zu bedienen.“ (SDSAA)

Einschätzung

Aus Sicht der MA der operativen Ebene funktioniert die Zusammenarbeit zwischen AA und Landkreis sehr gut. Dies ist ihrer Einschätzung nach nicht zuletzt auch der räumlichen Zusammenführung geschuldet (Ansiedlung der KdU-Abteilung in der AA).

Kritisch wird zum einen gesehen, dass das Kriterium für Erwerbsfähigkeit zu niedrig angesetzt sei:

„Es gibt einfach Menschen, die nicht unterzubringen sind. Diese gehören nicht in das System. Es gibt keinen Arbeitsmarkt für Leute, die unsere Kunden sind. Diese Leute beschäftigen uns jeden Tag." (GD)

Weiterhin wird die hohe Fluktuation kritisiert und die Tatsache, dass als MA viele Externe beschäftigt werden, die nicht über die entsprechenden Qualifikationen verfügen. Deshalb wird eine Verstärkung der Mitarbeiterschulung gefordert.

Schließlich wird auch noch Kritik an der Gesetzesänderung formuliert:

„Dass jemand in einer Maßnahme ist und diese abgebrochen werden muss, wenn der Partner aus dem Bezug ist, das ist ein trauriges Kapitel." (GD)

2.4.1.3.2 Realtyp 1b (kreisfreie Stadt; ARGE)

Aufbauorganisation

Die ARGE dieser Stadt ist als kleiner Standort einzuschätzen.

„Die ARGE würde gern über die magische Grenze von 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommen." (GA)

Die Aufbauorganisation umfasst den Bereich Geschäftsführung sowie die zwei Abteilungen „Grundsicherung" und „Markt & Integration". Der Geschäftsführung sind die Widerspruchsstelle, eine Assistentin sowie die Teamassistentinnen und -assistenten zugeordnet. Dort ist auch die Durchführung des Controllings angesiedelt.

„Den Führungsunterstützer der Arbeitsagentur hätte er gerne eingestellt, für Controlling und auch für andere Aufgaben, also als Mitarbeiter im operativen Bereich. Wurde aber nicht genehmigt." (BLCO)

Die ARGE hat keinen Sozialraumbezug, aber die Stadt verfügt über ein engmaschiges Netz durch die Regionalteams des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD).

Zur Abteilung Grundsicherung gehören die Bereiche EZ und Kundenbüro sowie die drei Leistungsteams und die Unterhaltsstelle.

Die EZ besteht aus der Kundentheke und dem Kundenbüro. Während die Kundentheke hauptsächlich die erste Anlaufstelle für alle Kundinnen und Kunden darstellt und diese von hier an die zuständigen Bereiche weiter gewiesen werden, werden im Kundenbüro in erster Linie Neuanträge aufgenommen sowie Antragsunterlagen ausgegeben. Hier wird die Bedarfsgemeinschafts-Nummer (BG-Nummer) angelegt, über die die Zuordnung zu einem der drei Teams in der Leistungssachbearbeitung vorgenommen wird (nach den Endziffern der BG-Nummer). Nach der Aufnahme erfolgt – möglichst noch am selben Tag – die Weiterleitung an die Leistungssachbearbeitung.

Das Kundenbüro wie auch die Kundentheke sollen demnächst dem Bereich Fallmanagement zugeordnet werden. Nach Ansicht des BLLG gehört aber die Kundentheke zur Leistungsgewährung, während das Kundenbüro durchaus dem Bereich Fallmanagement zuzuordnen sei.

Der Schwerpunkt in der Leistungssachbearbeitung liegt auf der Gewährung kommunaler Leistungen (Kosten der Unterkunft, Erstausstattungen bei Schwangerschaft und Geburt

usw.). Die Teams der Leistungssachbearbeitung sind aufgeteilt in anordnungsbefugte Sachbearbeitung sowie Fachassistenz. Letztere ist für die einfachen Fälle zuständig, während die Sachbearbeitung die komplexeren Fälle übernimmt.

Der TL der Abteilung Markt & Integration ist zugleich stellvertretender GF. Ihm unterstellt sind je ein Arbeitsvermittlungsteam für den Bereich der u25 und den Bereich der ü25 (zwölf AV), das Fallmanagement (je eine Person für den Bereich u25 und ü25) sowie das Abrechnungsteam mit zwei Personen und ein Team AGS.

Die jeweiligen Kräfte der Arbeitsvermittlung sind den einzelnen Leistungsteams zugeordnet.

Die Kundinnen und Kunden haben jeweils zwei feste PAP, sowohl aus dem Bereich Grundsicherung als auch aus dem Bereich Arbeitsvermittlung. Ihnen werden der Name und die Durchwahl bekannt gegeben, so dass direkt Kontakt aufgenommen werden kann.

Im Fallmanagement wird ebenfalls zwischen den Bereichen u25 und ü25 unterschieden. Hier sind die Personen für alle drei Leistungsteams zuständig.

Dem Fallmanagement wird eine zentrale Rolle zugeschrieben: „My teacher, my fetcher, my cop and my friend“ (SD). Die FAM sollen Ansprechpartnerinnen und -partner für Arbeitsuchende sein, Hilfsangebote unterbreiten und zur Integration verhelfen. Das Fallmanagement ist zuständig für Personen mit mindestens drei Vermittlungshemmnissen. Die Zuweisung erfolgt aus der Arbeitsvermittlung, aber das Fallmanagement entscheidet selbst über die Fallannahme. Bei Konflikten entscheidet der TL. Arbeitsvermittlung und Fallmanagement haben regelmäßige gemeinsame Besprechungen.

Der AGS ist ebenfalls für alle Bereiche zuständig.

In der ARGE ist die Spezialisierung der drei Bereiche Grundsicherung, Arbeitsvermittlung und Fallmanagement zwar vollzogen worden. Aber:

„Sie haben nur im Organigramm die Trennung zwischen AV/FAM und LG. Faktisch arbeiten die Bereiche in einem Team zusammen. In jedem Team spiegelt sich die Grundsicherung und die Integration.“ (GF)

Ablauforganisation

In der EZ wird durch die Kundentheke das Anliegen geklärt. Neuanträge werden zum Kundenbüro weitergeleitet. Nach Aufnahme des Falls (Zuweisung anhand der BG-Nummer) wird noch am gleichen Tag durch die Leistungssachbearbeitung die Prüfung, ob ein Leistungsanspruch besteht, vorgenommen. Die weitere Bearbeitung erfolgt bei einfachen Fällen durch die Fachassistenz. Die Kundinnen und Kunden erhalten einen Termin in ca. einer Woche, zu dem sie die Unterlagen zusammenstellen sollen. Bei diesem Termin wird der Antrag dann aufgenommen.

Soweit eine Leistungsberechtigung vorliegt, erhalten die Kundinnen und Kunden am gleichen Tag einen Termin bei der Arbeitsvermittlung. Hier erfolgt ggf. ein Sofortangebot, das entweder auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet ist oder, falls dies nicht möglich ist, die Teilnahme an einer AGH umfassen kann.

„Der Kunde verlässt ARGE immer mit einem Antragsformular. Oft sogar schon mit einem Angebot." (GF)

Im Erstgespräch der Arbeitsvermittlung werden die Fähigkeiten der Kundinnen und Kunden geprüft, eine EGV abgeschlossen und – wenn möglich noch am gleichem Tag – ein Angebot durch den AGS vermittelt. Wenn dies nicht möglich ist, dann erfolgt eine Vermittlung in eine Maßnahme; dies wird wiederum durch die Arbeitsvermittlung geleistet.

„Die Prüfung der Fähigkeiten (Erstprofiling) erfolgt mittels Arbeitspaket mit Unterlagen zum Ausfüllen, das der Leistungssachbearbeiter Herrn X mitgegeben hat und im Gespräch." (GD)

Der Betreuungsbezug durch die MA der Arbeitsvermittlung bleibt auch während einer Maßnahme bestehen. In dieser Zeit erhalten die Kundinnen und Kunden auch weitere Vermittlungsvorschläge.

Die Schnittstelle zum Bereich Leistungssachbearbeitung ist durch die direkte Zuordnung der AV zu den jeweiligen Teams aus der Leistungssachbearbeitung geregelt. Probleme werden auf kurzem Weg (Telefon) erledigt.

Die Stellenakquisition erfolgt ausschließlich durch den AGS.

„Die Sahne ist jetzt abgeschöpft, jetzt haben sie eher Leute mit Vermittlungshemmnissen." (GD)

Der AGS geht einen bewerberorientierten Weg, d.h. er bietet bestimmte Bewerberinnen und Bewerber initiativ einzelnen Arbeitgebern an. Häufig ist dieses Angebot mit einem EGZ verknüpft. Im Bedarfsfall werden erforderliche zusätzliche stellenbezogene Qualifikationen über eine Einzelförderung vermittelt.

Alle vorliegenden Stellenangebote werden dem Bereich Arbeitsvermittlung mitgeteilt.

„Die Arbeitsvermittlung schaut sich die Stellen an und überlegt, wen man dafür brauchen kann." (GD)

Die Schnittstelle zum Fallmanagement wird wie folgt beschrieben: Wenn Kundinnen und Kunden auffällig sind (z.B. ein Alkoholproblem), erfolgt eine Zuweisung zum ärztlichen Dienst und zugleich zum Fallmanagement. Wenn der ärztliche Dienst die Probleme bestätigt, dann bearbeitet das Fallmanagement den Fall weiter. Die FAM schließen für ihren Arbeitsbereich zusätzlich zur EGV aus der Arbeitsvermittlung eine weitere EGV ab. Das Fallmanagement organisiert Hilfen und vermittelt Kontakte zu Beratungsstellen und psychosozialen Betreuungsdiensten. Wenn die Kundinnen und Kunden (wieder) stabilisiert sind, werden sie zurück an die Arbeitsvermittlung verwiesen.

Generell gilt für den Bereich u25 bis zum Erstgespräch das gleiche Verfahren wie für den Bereich ü25. Nach dem Erstgespräch in der Arbeitsvermittlung (eigenes Team u25) erfolgt ein Sofortangebot in eine AGH, eine andere Maßnahme oder in ein Bewerbungstraining. Dieses Sofortangebot dient dazu festzustellen, ob Arbeitswilligkeit vorliegt. Für dieses Sofortangebot wird zugleich eine EGV getroffen.

„Bei Renitenz in der Maßnahme oder Weigerungen zur Teilnahme werden sofort Sanktionen ausgesprochen (drei Monate zu 100%). Damit sie sich nicht drauf einrichten kann, hier ein ruhiges Leben zu haben" (GD).

Die Überweisungsregelungen zum Fallmanagement sind analog zum oben dargestellten Verfahren für den Bereich ü25 getroffen. Nach der Sofortmaßnahme wird ein neuer Termin vereinbart, auf dem eine Klärung der weiteren Unterstützung erfolgen soll. Im Falle eines

Ausbildungswunsches wird über die EGV festgelegt, dass ein Termin bei der Berufsberatung (BB) wahrgenommen werden soll. Nach dem Termin suchen beide, ARGE und BB, nach einem Ausbildungsplatz. In der EGV wird ebenfalls geregelt, in welcher Anzahl Bewerbungen nachzuweisen sind. Ggf. wird hier ein Bewerbungstraining zwischengeschaltet.

Für den Fall, dass kein Ausbildungswunsch besteht, wird noch auf die Notwendigkeit einer Ausbildung hingewiesen, weil ohne Ausbildung nur geringe Perspektiven am Arbeitsmarkt vorhanden sind. Wenn trotzdem keine Ausbildung angestrebt wird, werden Vermittlungsbemühungen bei einer Zeitarbeitsfirma vorgenommen. Soweit kein Führerschein vorhanden ist, kann ein Darlehen dafür beantragt werden. Ist eine Vermittlung in die Zeitarbeitsfirma nicht möglich, wird in eine AGH zugewiesen.

„Wenn das nicht funktioniert, dann eventuell psychologisches Gutachten. Dann eventuell doch zum FAM.“ (GD)

Schnittstellen

Die Schnittstelle der ARGE zur Berufsberatung funktioniert „ganz gut“ (GD). Die ARGE verfügt über einen Zugriff auf das EDV-System der Agentur für Arbeit.

Mit dem AGS der Agentur existiert ein Austausch über vorhandene Stellen. Sie können gegenseitig auf veröffentlichte Stellenangebote zugreifen. Der AGS ist zuständig für den Kontakt nach außen zu den Arbeitgebern. Die Arbeitsvermittlung hält den Kontakt zu den Arbeitsuchenden.

Nach anfänglichen Problemen zwischen der Agentur und der ARGE, die in Bezug auf eine vermeintliche Konkurrenz bestanden, gibt es inzwischen eine „lockere Zusammenarbeit“ mit der AA.

Einschätzung

Es herrscht der Eindruck, dass die ARGE nicht gut ausgestattet sei. Seitens der ARGE wurden insbesondere jeweils zwei Teamleitungen für die beiden Abteilungen beantragt, aber von der Agentur nicht bewilligt. Die Agentur für Arbeit habe insgesamt nicht in dem Umfang „nachpersonalisiert“, den die ARGE für erforderlich hielt.

Die Umstellung auf das Endziffersystem der Bedarfsgemeinschaften, aus der die Zuordnung zu dem jeweiligen Leistungsteam folgt, wird positiv eingeschätzt, weil hiermit die Zuständigkeit eindeutig und transparent geregelt ist. Ebenso wurde damit eine Synchronisation zwischen Leistungssachbearbeitung und Arbeitsvermittlung hergestellt.

Varianten zum Typ 1b

Die fünf Varianten, die sich bei diesem Typ unterscheiden lassen, sind alle bei zkTn und bis auf einen Standort in Landkreisen verortet. In der Mehrzahl sind sie dezentral organisiert. D.h. zumindest die Leistungsgewährung findet in den kreisangehörigen Kommunen statt. Das Fallmanagement und die Arbeitsvermittlung sind teilweise konzentriert. An zwei Stand-

orten wird ein Teil der Leistung durch eine ehemalige Beschäftigungsgesellschaft gewährleistet. Ihr wurden entweder hoheitliche Rechte übertragen oder die Beschäftigungsgesellschaft wurde zurück in den kommunalen Träger eingegliedert.

Zentrale Aufgaben wie Controlling, Statistik, Widersprüche, Budget usw. verbleiben am Standort der Geschäftsführung.

In diesen Varianten hat das Fallmanagement eine hervorgehobene Bedeutung. In der Regel werden nach der Prüfung der Leistungsberechtigung durch die Leistungssachbearbeitung das Erstgespräch und das Erstprofiling durch die MA des Fallmanagements durchgeführt. In einem Fall wird das Profiling durch einen Dritten geleistet, der dann die Kundenkategorisierung vornimmt. An einigen Standorten sind in allen kreisangehörigen Gemeinden alle drei Funktionsbereiche (Leistungsgewährung, Fallmanagement, Arbeitsvermittlung) eingerichtet. Allerdings kann es sein, dass an kleineren Standorten dann Arbeitsvermittlung und Fallmanagement in Personalunion durchgeführt wird.

Durch die Verortung in Landkreisen sind die zkT mehrheitlich dezentral organisiert. Dies betrifft insbesondere die Leistungsgewährung, während Arbeitsvermittlung und Fallmanagement durchaus in zentralen Einheiten zusammengefasst sein können. Für die Kundinnen und Kunden werden dann die Leistungssachbearbeiterinnen und -bearbeiter zu den „PAPn“. In diesen Fällen wird eine dichte Kooperation zwischen Leistungssachbearbeitung und Fallmanagement angestrebt.

„Die Leistungssachbearbeitung kennt Hilfeempfänger z.T. seit Jahren und kann gute Hinweise geben.“

An einem Standort wurde parallel zu Fallmanagement und Arbeitsvermittlung ein sog. „Integrationsmanagement“ eingerichtet, das auf Grundlage von Bedarfsmeldungen aus diesen Bereichen Maßnahmen plant, beauftragt und abrechnet.

Insgesamt arbeiten die Standorte eher in der Tradition der Sozialhilfe bzw. der (z.T. externalisierten) Hilfe zur Arbeit mit einem umfassenden Fürsorgeanspruch, wie er dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz zu Grunde lag.

„Seit 1986 ist unsere Arbeit unverändert. Nur rechtliche Veränderungen und Veränderungen bei steuerrechtlichen Fragen. Nur die rechtliche Form hat sich verändert. Vermittlung von Langzeitarbeitslosen war immer.“ (GD)

2.4.1.3.3 Realtyp 2b (Landkreis; ARGE)

Allgemeines

Nahezu alle Standorte dieser Typvariante sind sozialräumlich organisiert mit jeweils entsprechenden regionalen Teams. Es gibt jeweils eine EZ, über die dann der Zugang zum Fallmanagement oder zur Arbeitsvermittlung erfolgt. Das Fallmanagement hat keine Vermittlungsfunktion.

Aufbauorganisation

Bei diesem Standort handelt sich um einen großen Flächenlandkreis in Ostdeutschland, in dem die Umsetzung des SGB II in Form einer ARGE erfolgt. Die Organisation ist sozialräumlich gegliedert, es gibt insgesamt drei GSt.n: eine in der Kreisstadt, die beiden anderen in zwei größeren Städten, die vor der Kreisreform (d.h. vor der Zusammenlegung von drei Landkreisen) Kreisstädte in den früheren Landkreisen waren. Bei allen drei GSt.n gibt es jeweils eigene Teams für Markt & Integration (M & I) und für die Leistungsgewährung. Das Fallmanagement ist in die „M & I-Teams" integriert.

Seit August 2006 sind die „M & I-Teams" unterteilt nach u25 und ü25, um sich, so der hierfür genannte Grund, der Zielgruppe u25 konzentriert widmen zu können. In jedem Team gibt es einen FAM.

„Haben für diese drei u25-Teams einen Teamleiter am Standort X [Kreisstadt]. Für diese u25-Teams haben wir auch an jedem Standort einen Fallmanager. Das gleiche gilt für die u25-Teams. In X – das ist der größte Standort mit ca. der Hälfte der Kunden und Mitarbeiter – haben wir zwei Teams, und in Y und Z je ein Team." (BLAV)

Die Leistungssachbearbeitung ist grundsätzlich getrennt von der Vermittlung.

Es gibt eine EZ, wo eine terminierte Beratung stattfindet. Die Terminvergabe erfolgt durch eine Servicestelle. Nur bei Notfällen gibt es einen direkten Zugang.

Dem PAP kommt eine Schlüsselfunktion zu. Er „ist der Dreh- und Angelpunkt" (GF). Über ihn erfolgt der Erstkontakt, d.h. die Antragsabgabe findet bei ihm statt.

„Ein PAP ist eine Art Case Manager, d.h. dass bei uns die PAPs jeden Antrag annehmen, weiterhin dass sie auch erste Auskünfte geben. Leistungsrechtliche Auskünfte haben aber dort ihre Grenze, wo die Auskünfte zu speziell werden." (GF)

„Die wichtigsten Aufgaben sind die, die der Kunde vorträgt. Wir beschäftigen uns eigentlich mit jeder Problematik, die den Kunden in irgendeiner Weise beschäftigt. Es geht nicht nur um Integration schlechthin, sondern auch um die Fragen, die mit dem Leistungsbezug zusammenhängen, soweit wir sie klären können. Es geht um Fragen, die aus persönlichen Problematiken resultieren, Schulden, Rechnungen, Stress mit dem Vermieter oder familiäre Probleme. Die Zeit für die eigentliche Integrationsaufgabe ist eher gering." (PAP u25)

Auch der Zugang zum Fallmanagement erfolgt über den PAP. In der Regel ist das dann der Fall, wenn mindestens drei Vermittlungshemmnisse vorliegen. Die Teilnahme am Fallmanagement ist freiwillig.

„Kunde kann selbst entscheiden, ob er mit Fallmanagement zusammenarbeiten möchte. Es hat sich aber bislang noch kein Kunde dagegen entschieden." (GD)

Ablauforganisation

Die SGB II-Einheit arbeitet mit terminierter Beratung. Jede Kundin und jeder Kunde muss sich in der EZ melden, von hier aus gelangt sie/er über eine Wartezone zum PAP, der den Antrag entgegen nimmt und an die Leistungsabteilung weiterleitet.

„Jeder Kunde meldet sich in der Eingangszone. Wir arbeiten mit der terminierten Beratung. Die Servicestelle gibt dem Kunden einen Termin. Dann gelangt er in die entsprechende Wartezone und wird dann vom PAP aufgerufen. Es gibt auch Kunden, die nur etwas abgeben wollen. Das machen sie im Eingangsbereich. Darüber hinaus gibt es auch Kunden, die mit Notfällen zu uns kommen, die werden dann gleich vorgelassen." (GF)

In der EZ wird am Tresen abgeklärt, ob noch Leistungsbezug bei der AA besteht. Dann werden die Antragsunterlagen ausgehändigt und ein Termin beim PAP für den Erstkontakt vereinbart. Die Kundinnen und Kunden können aber auch selbst über das Service-Center einen Termin vereinbaren.

Es wird unterschieden zwischen Erstkontakt und Erstgespräch. Der Erstkontakt dient der Antragsabgabe beim PAP, dem ersten Kennenlernen des Falles, Auskünften und Information und dem Hinweis auf die Obliegenheiten der Ratsuchenden. Das Erstgespräch erfolgt erst nach Bewilligung des Antrags. Hier findet dann eine ausführliche Auswertung der persönlichen Situation der Kundinnen und Kunden (Profiling) statt.

„Kunde erscheint beim PAP zum vereinbarten Termin zur Antragsabgabe. Hierbei handelt es sich um den Erstkontakt und nicht um das Erstgespräch, dieses erfolgt erst nach Bewilligung des Antrags. (…) Der Kunde bekommt aus Nürnberg den Bescheid und von uns die Auszahlung. Dann erfolgt die Einladung des Kunden zum Erstgespräch.“ (GD)

Im Erstgespräch wird auch über das weitere Vorgehen entschieden sowie eine EGV abgeschlossen. Ggf. erfolgt eine Weiterleitung an das Fallmanagement.

„Im Erstgespräch erfolgt komplette Auswertung der persönlichen Situation des Kunden… (…) Auf dieser Grundlage Besprechung der weiteren Verfahrensweise. Bei größeren Problemen Besprechung der Weiterleitung an den Fallmanager. Falls keine größeren Probleme, Konzentrierung auf die Vermittlung in ersten oder zweiten Arbeitsmarkt.“ (GD)

Die Ablauforganisation ist bei ü25 und u25 anlog, wobei die Kontaktdichte bei Jugendlichen höher ist (ein Monat). Eine weitere Besonderheit bei u25 ist die Konzentration auf Ausbildung.

„Weitere Besonderheit ist die Konzentration nicht auf Vermittlung in Arbeit, sondern in Ausbildung. Auch der zweite Arbeitsmarkt kommt anders ins Spiel, da gibt es zentrale Richtlinien, dass kein Jugendlicher länger als drei Monate arbeitslos sein darf. Da kann nur der zweite Arbeitsmarkt Abhilfe schaffen.“

Es gibt ein eigenes Fallmanagement jeweils für u25 und ü25. Eine Fallmanagerin u25 bedient zusätzlich noch ü25 mit, weil hier der Bedarf höher ist als bei u25.

Das Fallmanagement hat eigene Verfahrensweisen entwickelt, um zu einer gewissen Standardisierung in der Kundenbetreuung zu kommen.

„Die Fallmanager von allen drei Standorten haben sich in bestimmten Abständen getroffen, um zu klären, wie wir verfahren wollen, da das vom Gesetzgeber her ja nicht festgelegt ist, was auch nicht notwendig ist, weil man aus dem Tagesgeschäft und aus den örtlichen Bedingungen heraus Verfahrensweisen entwickeln muss. Wurde im Rahmen einer Supervision gemacht, ca. alle sechs Wochen. Daraus ergaben sich dann bestimmte standardisierte Abläufe, z.B. was machen wir bei Alkoholproblemen, mehrfachen psychischen Störungen etc. Wir haben das nicht schriftlich festgehalten. Im Rahmen eines Seminars erfolgte Verständigung. Gewissermaßen Integrationspläne, heißt aber nicht, dass alle das Gleiche haben, jeder hat für sich einen Integrationsplan erarbeitet, mit der mit dem Kunden gemeinsam weiter arbeitet.“ (GD)

Schnittstellen

Das Fallmanagement hat ein Netzwerk – Sozialpsychiatrischer Dienst, ärztlicher Dienst, Suchttagesstätten, Schuldnerberatung etc. – zur Verfügung, auf das es im Bedarfsfall jederzeit zurückgreifen kann. Eine weitere Schnittstelle besteht zur Berufsberatung der AA.

Einschätzung

Aus Sicht der MA der operativen Ebene sind von den Standardisierungsvorschlägen der BA (Handlungsprogramme, Betreuungsstufen) aufgrund von Zeitmangel und den hohen Betreuungszahlen keine Arbeitserleichterungen zu erwarten.

„Es ist unverständlich, dass man uns zwingt, diese Daten noch einmal zu erheben, die wir bereits mit VerBis im Erstgespräch erfasst haben. Jeder PAP hat genug Erfahrungen, wir brauchen dazu keine Handlungsprogramme. (…) Problem bei den Handlungsprogrammen ist, dass jedes Jahr mindestens einmal etwas Neues kommt, z.B. Notwendigkeit der Überarbeitung sämtlicher Daten durch Einführung von VerBis. Dann Profiling, wieder müssen alle Daten überarbeitet werden. Jetzt Betreuungsstufen, und wir fangen wieder von vorne an. In 2008 kommt das nächste Handlungsprogramm, wir fangen wieder von vorne an. Dieses Problem sollte geklärt werden, dass man nicht immer wieder von vorn anfangen muss. Man bewirkt damit derzeit nur, dass die eigentlichen Aufgaben nicht erfüllt werden können." (GD)

Kritisiert wird auch das fehlende Vertrauen in die Fähigkeiten der MA vor Ort, obwohl die meisten von ihnen „gestandene MA" mit langjähriger Erfahrung und hohem Verantwortungsbewusstsein sind.

„Die ganzen Erfindungen sind zu praxisfern. Sind eigentlich auch nur Neuauflagen von Dingen, die wir alle früher schon hatten; z.B. Profilings gibt es seit vielen Jahren. Wird jetzt neu ‚erfunden'. Statistik ist kein Wertmaßstab im sozialen Bereich." (GD)

Kritisiert wird auch die Software, d.h. die Existenz zweier verschiedene Programme für Leistung bzw. Eingliederung (VerBis und A2LL) mit vielen „Umgehungslösungen", was nach Auffassung der MA auch zu einer „schiefen Einschätzung" der Kundinnen und Kunden führt.

Zusammenfassend wird von den MAn zwar der Grundsatz des SGB II, ein Hilfeangebot an eine beschäftigungsorientierte Gegenleistung zu knüpfen, als positiv bewertet, gleichzeitig wird jedoch die Umsetzung kritisiert:

„Grundanliegen SGB II ist in Ordnung, aber skandalös ist die Umsetzung: wir, die Mitarbeiter, sollen mit aller Härte umsetzen, dass die Kunden sich an das Gesetz halten, aber wir haben nicht die Möglichkeiten unsere Arbeit richtig zu machen wegen schlechter Software, unzureichendem tatsächlichem Betreuungsschlüssel, nicht adäquate KdU (gemeint ist zu niedrig, weil sie nicht den tatsächlichen Mietkosten entsprechen). So ist der Grundsatz des Förderns und Forderns auch zu sehen, und der wird von den verantwortlichen Stellen (vom Gesetzgeber nicht eingehalten und letztendlich auch nicht von unserem Arbeitgeber (ARGE). Problem ist, dass das Gesetz erlassen wurde, ohne die Realität zu kennen." (GD)

2.4.2 Der Typ B: Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung

2.4.2.1 Beschreibung

Standorte des Typs B erfüllen durch die formale Zuordnung in der Matrix zunächst folgende Merkmale der Arbeitsorganisation:

Leistungssachbearbeitung ist grundsätzlich spezialisiert, ist also von aktiven Leistungen getrennt in einem eigenen Bereich oder eigenen Teams organisiert. Laut Definition übernimmt die Leistungssachbearbeitung also weder Aufgaben der Aktivierung (Beratung, Betreuung, Fallmanagement) noch solche der Arbeitsvermittlung. Für die Akteure vor Ort ist das wichtigste Argument für diese Spezialisierung, dass die Aufgaben der Leistungssachbearbeitung selbst – im Vergleich zur früheren Arbeitslosenhilfe und auch zur Sozialhilfe – so komplex

geworden sind, dass sie eigenständig wahrgenommen werden und nicht mit weiteren Fachgebieten verknüpft werden sollen.

Die Leistungssachbearbeitung selbst ist auch beim Typ B – und da gibt es keinen markanten Unterschied zu den Typen A, C und D – durchgängig binnendifferenziert: Für bestimmte fachliche Aufgaben wie Bearbeitung von Widersprüchen, Unterhalt, Ermittlung (Außendienst) und Ordnungswidrigkeiten gibt es spezialisierte MA oder eigene Abteilungen. Häufig, vor allem in größeren Standorten, gibt es auch die so genannte „Erstberatung", die dem eigentlichen Leistungsprozess vorgeschaltet ist, oder einen Antragsservice im Bereich der EZ, der Antragsunterlagen ausgibt und bei Rückgabe auf Vollständigkeit prüft. Auch diese beiden Aufgaben werden häufig getrennt von der laufenden Sachbearbeitung wahrgenommen. Die Zusammenführung unterschiedlicher Personalbestände hat vielerorts dazu geführt, am Qualifikationsniveau ansetzend zwischen verschiedenen Gruppen zu unterscheiden (z.T. zwischen Teamassistenz, Fachassistenz und Sachbearbeitung).

Aufgaben der Aktivierung und Arbeitsvermittlung werden beim Typ B – im Unterschied zur Leistungssachbearbeitung – kaum spezialisiert wahrgenommen: Aktivierung ist nicht aufgespalten (nicht spezialisiert) und wird zudem meist nicht von Arbeitsvermittlung getrennt realisiert. Beide Aufgaben werden in der Regel von derselben Fachkraft ausgeführt. Jede Fachkraft hat somit mit unterschiedlichen Kundenkreisen zu tun, also zugleich mit marktfernen und mit marktnahen Kundinnen und Kunden. Dabei entscheidet die Fachkraft eigenständig, wie sie die beiden Aufgaben im Einzelfall ausfüllt und verknüpft. Die einzige bei Typ B zugelassene Spezialisierung bezieht sich auf die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt („Matching"), wenn sie in einer eigenständigen Organisationseinheit (meist: AGS) wahrgenommen wird. Denn an vielen Standorten – und das ist vom Typ unabhängig – ist inzwischen eine spezialisierte Arbeitgeberbetreuung eingerichtet worden. Als Grenzfälle im Übergang zu einer umfassenden Spezialisierung (Typ A) sind jene Konstellationen anzusehen, wo Arbeitsvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt eine exklusive Aufgabe des AGS ist und insoweit andere Mitarbeitergruppen im Bereich der aktiven Leistungen wie PAP, Integrationsfachkräfte oder FAM nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln dürfen. In diesen Grenzfällen ist Arbeitsvermittlung klar von Aktivierung getrennt und insoweit spezialisiert.

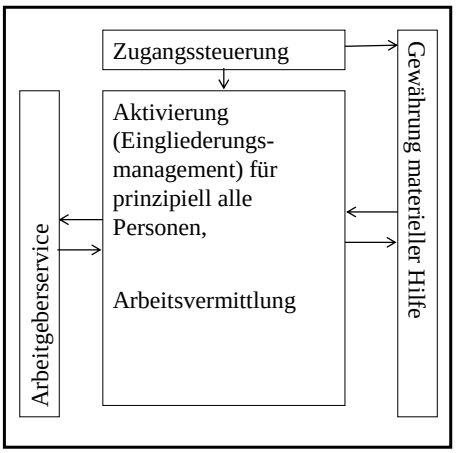
Die formale Kombination der genannten Merkmale Zugang, Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Arbeitsvermittlung ergibt in der Matrix vier Felder, also vier theoretisch mögliche Typen (Felder 2, 4, 7 und 9).

Der Zugang zu Leistungen nach dem SGB II erfolgt bei Typ B ganz überwiegend über die Leistungssachbearbeitung bzw. parallel über Leistungssachbearbeitung und Aktivierung/ Vermittlung (Felder 2 und 7). Es gibt nur drei Standorte mit „work first"-Ansatz, wo also ein unmittelbarer Zugang zur „Aktivierung" gegeben ist (Felder 4 und 9). Da sich beim Typ B die Standorte mit „work first"-Ansatz im Übrigen nicht von anderen unterscheiden, wird in der folgenden Darstellung nicht weiter zwischen diesen beiden Konstellationen unterschieden.

Die Grenzfälle im Übergang zu Typ A – Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt liegt exklusiv in den Händen eines AGS (Felder 7 und 9) – werden als extreme Varianten des Typs B weiter unten gesondert diskutiert.

Anders als bei den Typen A, C, und D sind ARGEn und zkT im Typ B in annähernd gleicher Anzahl vertreten (17 ARGEn zu 21 zugelassenen kommunalen Trägern); zum Typ B gehört auch eine gAw. Relativ betrachtet, also im Vergleich zur Grundgesamtheit, ist der Anteil der zugelassenen kommunalen Träger mit 47,7% allerdings überproportional groß. Auffällig ist auch, dass – bis auf eine Ausnahme – ausschließlich westdeutsche ARGEn zu diesem Typ B gehören.

Abbildung B 2-2: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ B



Teilspezialisierter Ansatz bei Trennung von Leistungs-sachbearbeitung und Aktivierung/ Arbeitsvermittlung

2.4.2.2 Der „Realtyp“ Stadt ARGE

2.4.2.2.1 Aufbauorganisation und Führungsstruktur

Die ARGE der Stadt ist eine GmbH, die von den Gesellschaftern (Agentur für Arbeit und Stadtverwaltung) zum 1. Januar 2005 gegründet wurde. In der GmbH sind 280 MA beschäftigt.

Die Organisation ist auf der operativen Ebene in drei regionale Einheiten (nach Postleitzahlen und ggf. zusätzlich nach Buchstaben) unterteilt. Die Organisationseinheiten befinden sich in den Räumlichkeiten der beiden Träger (zwei in der Agentur, einer in der Kommune), also an zwei verschiedenen Standorten in der Stadt. Sie sind untergliedert in insgesamt 13 Teams mit TL (je 20 MA), die wiederum nach regionaler Zuständigkeit sortiert wurden. Elf Teams sind für die Zielgruppe der über 25jährigen Hilfeberechtigten zuständig. Davon getrennt wurden zwei u25 Teams eingerichtet. Sie befinden sich beide an einem der beiden

Standorte und sind einem Leiter unterstellt. Sowohl für passive als auch für aktive Leistungen ist eine getrennte Bearbeitung ü25/u25 in der Organisation angelegt.

Alle Teams sind auf die gleiche Weise zusammengesetzt. Die Teams werden gebildet von Leistungssachbearbeiterinnen und -bearbeitern, die spezialisiert für die Leistungsgewährung zuständig sind. Es wird im Bereich Leistungsgewährung nicht zwischen Sachbearbeitung und Fachassistenz unterschieden. Die PAP sind für den gesamten Bereich der aktiven Leistungen vom Erstgespräch bis zur Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt fallverantwortlich.

Für die Umsetzung der Bedarfsplanung und die Steuerung von Maßnahmen wurde eine spezialisierte Organisationseinheit eingerichtet („Projektbüro"), die eng an die drei operativen Einheiten angegliedert ist. Lediglich die finanzielle Abwicklung verbleibt im B-Team.

Darüber hinaus wurden auf die Standorte bezogene „Teams EZ" gebildet sowie eine spezialisierte Beratungseinheit für Wohnungslose.

Eine eigene Organisationseinheit in der ARGE bildet der von der Arbeitsagentur (AA) unabhängige AGS. Der AGS wird in zwei Bestandteile unterschieden. Ein Teil ist die Existenzgründungsberatung (zwei MA). Die übrigen MA sind für die Arbeitgeberbetreuung allgemein zuständig (inkl. Stellenakquise und Jobvermittlung) und haben u.a. als spezielle Aufgabengebiete bestimmte Branchen zu betreuen (sechs MA). Zusammen mit einer Verwaltungskraft und dem Leiter besteht das Team aus zehn MA. Der AGS ist bezüglich der Leistungen für AG (z.B. Lohnkostenzuschuss) auch für die finanzielle Abwicklung zuständig.

Schließlich wurde angegliedert an die Geschäftsführung die Stabstelle Service eingerichtet. Darin zusammengefasst sind die Abteilungen Sozialgerichtsgesetz (SGG), das Sachgebiet Unterhalt, Personal – Allgemeine Organisation, Infrastruktur/Finanzen sowie das Controlling und das B-Team.

Der GmbH steht ein GF vor. Ihm sind vier Leiter der oben genannten Einheiten untergeordnet – der stellvertretende GF ist zugleich Leiter eines operativen Teams und Leiter der Stabsstelle. Auf der operativen Ebene sind pro Team außerdem Teamleitungen eingerichtet. Für konzeptionelle Entscheidungen zur genauen Ablaufplanung in den Teams, dem Umgang mit Gesetzesänderungen sowie der Bedarfsplanung wurde je ein Team (Leistung und Markt & Integration) aus den verschiedenen Leitungsebenen zusammengestellt (Kompetenzteams).

2.4.2.2.2 Ablauforganisation

Der eHb kommt in eine der beiden EZ. Hier werden die Grunddaten erhoben und in VerBIS eingegeben. Die MA geben die Informationen über die Zuständigkeit des PAPs und weisen den Weg zu den Beratungsbüros. Für die Beraterinnen bzw. Berater wird ein Vermerk in VerBIS gemacht. Darüber hinaus wird von hier aus telefonisch geklärt, ob unmittelbar eine Beratung möglich ist oder diese am Folgetag stattfindet. In der Regel kann zu den Sprechzeiten ein Termin am selben Tag erfolgen.

Im Rahmen des Erstgesprächs beim PAP erfolgt die Antragsneuaufnahme. Hier wird über die Voraussetzungen für den Leistungsbezug informiert und die Anspruchsberechtigung grob vorgeprüft. Anschließend erhält der eHb den Antrag auf materielle Leistungen ausgehändigt. Der eHb erhält eine Zusammenstellung der Unterlagen, die noch einzureichen sind. Für die Abgabe des vollständigen Antrags wird ein Termin (ca. nach sieben Tagen) vereinbart. Gleichzeitig wird vom PAP ein Sofortangebot unterbreitet, das der eHb in dieser Zeit verpflichtend wahrnehmen muss (ca. fünf Tage), und er wird auf die gesetzliche Forderung nach Eigenbemühungen hingewiesen. Über diese Schritte wird eine erste Vereinbarung getroffen, um ggf. bei fehlender Mitwirkung Rechtsmittel einlegen zu können.

Stellt sich bei dem Folgetermin heraus, dass ein Anspruch auf materielle Leistungen vorliegt und sind die Hilfeberechtigten den Verpflichtungen nachgekommen, die mit ihnen vereinbart wurden, wird das Verfahren von nun an arbeitsteilig von der Leistungssachbearbeitung und einem PAP in Teamarbeit fortgesetzt. Zur fallbezogenen Kommunikation – so im Fall von Sanktionen gegen die eHb – stehen sowohl formelle wie informelle Teambesprechungen als auch die Verknüpfung durch die EDV (Leistungssachbearbeitung arbeitet neben A2LL auch mit VerBIS) zur Verfügung. Eine Ausnahme in der Fallverantwortung bildet der Personenkreis, der vorübergehend keine Angebote zur Integration in Arbeit erhält bzw. gesetzlich nicht dazu verpflichtet ist, Angebote wahrzunehmen. Für diesen Personenkreis verbleibt der komplette Fall in der Leistungsgewährung. Ansonsten ist der PAP die federführende Person im Team.

Wenn die PAP im Rahmen des Erstgesprächs bzw. „der Erstgespräche“ zu der Auffassung gelangen, dass ein intensives Profiling vor der weiteren Hilfeplanung angezeigt ist, werden die Hilfeberechtigten an einen externen Träger verwiesen. Dies geschieht nicht in jedem Fall, ist aber häufige Praxis. Das von der ARGE und einem Netzwerk verschiedener Bildungsträger initiierte und durch die Dritten getragene Projekt übernimmt regelmäßig Profiling für die ARGE. Das im Verlauf der Maßnahme gewonnene Profil wird an den zuständigen PAP weitergegeben und bildet die Basis für die danach abzuschließende EGV. Diese wird in der Regel vor Antritt in eine Maßnahme geschlossen.

Die PAP sind für die Vermittlung in Maßnahmen sowie in flankierende Hilfesysteme verantwortlich und bleiben dies fallbezogen auch im Verlauf der Maßnahme.

Durch das Projektbüro werden die gesammelten Informationen (Berichte, Rückläufe, Abbrüche) aus den Maßnahmen systematisch dokumentiert und ggf. den PAP als Vermerk in VerBIS hinterlegt.

Bezogen auf die Verweisung in die flankierenden Hilfssysteme wurde ein Gutscheinsystem entwickelt, durch das eine geregelte Rückmeldung über den Stand der Beratungen erfolgen kann und eine Dokumentation der Anzahl der Beratungen gewährleistet ist. Alle Daten über die Maßnahmen werden in einer eigenen Datenbank erfasst und können zur weiteren Steuerung genutzt werden.

Das Verfahren der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgt regelmäßig in Abstimmung mit dem eigenen AGS. Im ersten Schritt werden die Anforderungsprofile des Arbeitsmarktes

seitens des AGS zur Verfügung gestellt. Die PAP arbeiten inzwischen mit so genannten Bewerberpools und melden die potenziellen Kandidatinnen und Kandidaten an den AGS zurück. Im Abstimmungsprozess zwischen AGS und PAP erfolgen eine Datensichtung sowie anschließend ein gemeinsam abgestimmtes Matching für den in Frage kommenden Personenkreis. Die letztendliche Vermittlung erfolgt dann durch die MA des AGS. Die Ausbildungsvermittlung erfolgt gemeinsam mit der AA. Ein weiteres Verfahren der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt wird in den Ausführungen nicht näher beschrieben.

Der Leistungsprozess für die Zielgruppe der u25 unterscheidet sich nicht grundsätzlich von dem oben beschriebenen. Dennoch ist die Arbeit mit den Jugendlichen in den u25 Teams leicht modifiziert. D.h. es wird mit einer höheren Kontaktdichte gearbeitet, das Sofortangebot dauert länger und ist auf jugendspezifische Aspekte hin ausgerichtet, die Einzelperson und nicht die Bedarfsgemeinschaft steht in der Fallbetreuung im Vordergrund und es wird auf ein eigenes Arbeitsmarktprogramm zurückgegriffen. Darüber hinaus wird die Verzahnung zwischen der Berufsberatung der AA und dem Jugendamt als wesentlicher Bestandteil für eine angemessene Hilfeplanung von den Akteuren hervorgehoben.

Neben der systematischen Auslagerung des Profilings an das oben genannte Projekt werden verschiedene Teilprozesse aus der ARGE von Dritten erledigt. Für die Zielgruppe der über 50-Jährigen wurden die verschiedenen Initiativen des Bundes in die Arbeit der ARGE integriert, um Teilprozesse vom Profiling bis hin zur Vermittlung an Dritte auszulagern. Ebenfalls als GmbH organisiert arbeiten Stadt D und Landkreis D als Auftraggeber zusammen. Darüber hinaus werden Vermittlungsleistungen für die Zielgruppe der Behinderten und der Personen mit geringen Vermittlungshemmnissen ebenfalls vergeben.

2.4.2.2.3 Schnittstellen

Die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Funktionsbereichen in der ARGE sind auf verschiedene Weise miteinander verzahnt.

Fallbezogen sind durch die gemeinsame Fallbearbeitung im Team sowie Fallbesprechungen und die gemeinsame Nutzung der Fachanwendungen Kommunikationsstrukturen institutionalisiert. Standardisierte Abläufe wie beispielsweise Sanktionen, wurden nicht definiert. Es gilt das „Prinzip der kurzen Wege“. Für die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt wurde mit dem AGS ein Verfahrensablauf abgesprochen, in dem ein abgestimmtes Matching vereinbart wurde.

Fallübergreifend werden über das Kompetenzteam Verfahrensabläufe für die operative Arbeit abgestimmt, wobei Wert darauf gelegt wird, dass den einzelnen MA ein hohes Maß an Eigenverantwortung verbleibt. Auf diese Weise kommen Arbeitsrichtlinien zustande, die fortlaufend erweitert und reflektiert werden können. Da es sich dabei um eine Art Querschnittsaufgabe über die verschiedenen Bereiche hinaus handelt, können darüber fachliche Standards in die Organisation getragen werden.

Um aus der operativen Arbeit heraus Bedarfe festzustellen und zu kommunizieren, um sie anschließend im Projektbüro für die Steuerung der Maßnahmen für die Planung umsetzen zu

können, sind die TL von Markt & Integration sowie der TL des AGS für die Erhebung und Sammlung der Bedarfe aus den Teams heraus zuständig. Das Team im Projektbüro setzt sich aus MA aus den operativen Teams zusammen.

Während für die Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen je nach Maßnahmeart Vorgaben bzw. Zielvereinbarungen unterschiedlich sind, wurden für das Verfahren mit den flankierenden Hilfesystemen Leistungsverträge mit den Anbietern und der Stadt geschlossen, in denen eine Finanzierung über Fallzahlen vereinbart wurde. Es wurde ein genauer Ablauf für die operative Arbeit beschrieben, wodurch darüber hinaus die Fälle systematisch dokumentiert werden. Die Zusammenarbeit mit dem Träger für Profilingverfahren ist durch die institutionelle Beteiligung der ARGE eng, und auf der operativen Ebene gehen die Informationen regelmäßig direkt an die PAP.

Fallübergreifend wird die Schnittstelle zu den Dritten durch das Projektbüro bearbeitet, in dem alle Daten aus Maßnahmen zusammenlaufen und in der oben genannten Datenbank dokumentiert werden. Das Trägercontrolling liegt zentral in dieser Organisationseinheit.

Die vereinbarten Ziele werden in vielfältiger Form in die Organisation getragen. Die interne Steuerung erfolgt über Workshops und diverse andere Foren auf den unterschiedlichen Ebenen der Organisation. Die Sicherung der Ziele wird darüber hinaus über interne Zielvereinbarungen und über das Controllingsystem der BA vorgenommen. Teambezogene Daten sind teilweise über eigene Erhebungen erhältlich.

Während die Zusammenarbeit mit der örtlichen Agentur eher sporadisch in Einzelfragen erfolgt und nur ausnahmsweise systematisiert wird (z.B. Fort- und Weiterbildung, Ausbildungsvermittlung, Nutzung des Stellenpools), wird das städtische Sozialamt für diverse Sonderdienste genutzt und es gibt regelmäßige Abstimmungsrunden zwischen Sozialamt und ARGE.

2.4.2.2.4 Einschätzung

Die MA beschreiben den Status quo als einen vorübergehenden Zustand in der Organisationsentwicklung. Zum einen ist ein Ausbau des Fallmanagements, das nach Aussagen der Akteure nicht oder nur in Ansätzen vorhanden ist, geplant; zum anderen ist eine Kooperation mit der Agentur in der Arbeitgeberbetreuung im Gespräch.

Die Einschätzung der MA hinsichtlich der aktuellen Struktur deutet zumindest darauf hin, dass die zunächst auch erwogene Lösung, alles „aus einer Hand“ zu bearbeiten, durch das vorhandene Personal nur in Ausnahmen zu leisten wäre. Die Teamarbeit als „Prinzip der kurzen Wege“ wird als sehr kooperativ und sinnvoll beschrieben, auch bezüglich der Mischung der Kompetenzen aus den beiden Verwaltungen. Die MA konnten auf informellem Wege in den Teams voneinander lernen.

Die skeptische Haltung gegenüber einer Dominanz der BA schreibt sich mittels diverser Verfahren in die Organisation ein. Dies geht von der Grundausrichtung im Arbeitsablauf zwischen Leistung und Markt & Integration über die eigenständige Entwicklung fachlicher Ar-

beitsrichtlinien bis zur Mischung unterschiedlicher Verfahren bei der Angebotsgestaltung. Als besondere Stärke sehen die MA den selbstständigen Zugang auf den ersten Arbeitsmarkt durch den eigenen AGS. Dieser erlaubt es, stärker individuell ausgerichtet auf die AG zuzugehen. Die vergleichsweise größeren Freiheiten werden als vorteilhaft beschrieben.

2.4.2.3 Varianten des Typs B

Mit der Stadt wurde im vorherigen Abschnitt 2 ein so genannter „Realtyp" beschrieben. Damit ist ein tatsächlicher („realer") Standort gemeint, der alle typenspezifischen Merkmale in besonders ausgeprägter („idealer") Form erfüllt.

- Leistungssachbearbeitung ist klar von Aktivierung und Arbeitsvermittlung getrennt.
- Aktive Leistungen (Aktivierung, Vermittlung) werden in der Regel, also für die meisten Kundinnen und Kunden von einer Person erbracht.
- Die Arbeitgeberbetreuung ist als Querschnittsfunktionen deutlich spezialisiert und für Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zuständig.
- Für die Bearbeitung von Schnittstellen zwischen den Funktionsbereichen – und innerhalb der Funktionsbereiche ggf. zwischen verschiedenen Standorten – existieren zuverlässige Verfahren und Absprachen.

In dem nun folgenden Abschnitt werden Varianten des Typs B vorgestellt und diskutiert. Mit Varianten des Typs B sind Standorte gemeint, die die genannten Merkmale in mehr oder weniger ausgeprägter Form erfüllen, also in einem oder mehreren Merkmalen vom Realtyp abweichen. Diese Varianten werden entlang der genannten vier Kriterien diskutiert.

2.4.2.3.1 Leistungssachbearbeitung

Am wenigsten ausgeprägt sind die Unterschiede zwischen den Standorten im Bereich der Leistungssachbearbeitung. Neben der laufenden Sachbearbeitung werden als Aufgaben, die als Stellen oder Einheiten ausdifferenziert sind, Antragsservice, Unterhaltssachbearbeitung, Bearbeitung von Widersprüchen und Außendienst genannt. An einigen Standorten gibt es auch eine so genannte „Erstberatung", die dem eigentlichen Leistungsprozess vorgeschaltet ist. Viele Kommunen haben diese Einrichtung aus Sozialhilfezeiten übernommen und auch in ARGEn durchsetzen können. So arbeitet die Erstberatung bei der Stadt ARGE in Mitteldeutschland z.B. wie folgt:

„Der Zugang ist offen, also ohne Terminvergabe. (…) Bei Migranten ist zunächst der Aufenthaltsstatus zu klären. Wenn der nicht für das SGB II passt, dann ist der Kunde bei mir völlig falsch. Dann mache ich eine überschlägige Berechnung möglicher Ansprüche (Einkommen, Ausgaben). Wenn sich ein möglicher Leistungsanspruch ergibt, frage ich nach dem Vermögen. Wenn das geschehen ist, dann kann ich eine Notlage feststellen. Das ist meistens der Fall. Dann werden Antragsunterlagen ausgehändigt, die sind sehr umfangreich (Grundantrag, ungefähr 13 Zusatzblätter, ‚Ankreuz-Zettel' mit Hinweis auf Unterlagen, die mitzubringen sind; Arbeitspaket). Dann weise ich den Hilfesuchenden einem Mitarbeiter zu, das ist meist ein LSB. Dort muss ein Termin gemacht werden. (…) In der Erstberatung wird auch auf alternative Hilfemöglichkeiten hingewiesen. Es hat sich gezeigt, dass ungefähr 50 Prozent der Besucher nach der Erstberatung nicht wiederkommen"

Eine noch weitergehende Differenzierung, etwa nach speziellen Zielgruppen, ist im Bereich der Leistungssachbearbeitung bei Typ B eher untypisch, aber sie kommt durchaus vor. Hier und dort gibt es Teams oder MA, die Leistungssachbearbeitung speziell für u25 durchführen. In größeren Städten finden sich in der Regel spezielle Regelungen für wohnsitzlose Personen.

Sehr ungewöhnlich ist dagegen die folgende Aufteilung der Leistungssachbearbeitung nach Zielgruppen: Die Leistungssachbearbeitung arbeitet in beiden Standorten eines Landkreises (zkT) getrennt von aktiven Leistungen. Die Abteilung Leistungssachbearbeitung ist in drei Fachbereiche, die jeweils für Einpersonenhaushalte, Mehrpersonenhaushalte und spezielle Gruppen (z.B. Frauenhaus) zuständig sind, gegliedert.

Gelegentlich wird in der Leistungssachbearbeitung, speziell im Antragsservice oder anderen Formen des Zugangs ein Kurzprofiling durchgeführt. Dies dient bei Typ B in der Regel dazu, marktnahe Personen auszufiltern und einer spezialisierten Arbeitsvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt beim AGS zügig zuzusteuern.

Beachtenswerte Unterschiede gibt es in der Leistungssachbearbeitung allerdings bei Standorten mit sozialräumlich ausgerichteten, insbesondere dekonzentrierten Leistungsprozessen, insbesondere in Landkreisen. Dort variiert weniger der Grad der Spezialisierung, denn Leistungssachbearbeitung wird definitionsgemäß immer getrennt erbracht. Aber die Umsetzung kann sehr unterschiedlich ausfallen, wenn es keine verbindlichen Standards für die dezentralen Einheiten gibt und auch die Kommunikation zwischen den dezentralen Einheiten nicht systematisiert ist.

2.4.2.3.2 Aktive Leistungen (Aktivierung, Arbeitsvermittlung)

Für aktive Leistungen des Typs B gilt in den allermeisten Fällen, dass nicht spezifisch zwischen Aktivierung einerseits und Arbeitsvermittlung andererseits unterschieden wird. Dafür werden hauptsächlich zwei Gründe genannt: Es soll eine Schnittstelle zwischen diesen beiden so wichtigen Aufgaben vermieden werden. Auch die Probleme der Hilfebedürftigen erfordern in der Regel eine enge Verknüpfung beider Aufgaben, wie der GF der ARGE einer Stadt ausführt: Ungefähr 70 bis 75 Prozent der Kundinnen und Kunden sind dem Personenkreis mit heftigen Vermittlungsproblemen zuzurechnen, sind also so genannte „Betreuungskunden“. Deren Betreuung kann nur durch „Fallmanagement“ gewährleistet werden. Deshalb wurde im Vorfeld entschieden, nicht zwischen AV und FAM zu trennen. Die Integration von „Fallmanagement“ und Arbeitsvermittlung stellt dort allerdings, so wird in mehreren Gesprächen verdeutlicht, hohe Anforderungen an die Professionalität der MA und erzeugt dementsprechend hohen Schulungsbedarf.

Im Leistungsprozess gehen beide Aufgaben – Aktivierung und Arbeitsvermittlung – fließend ineinander über, wie aus den folgenden Ausführungen des TL für Markt & Integration bei einer getrennten Trägerschaft hervorgeht:

„Ich mache es an der Person des PAPs fest, der betreut die Hilfsbedürftigen und seine Angehörigen – außer im Bereich Leistung. Er hat auch da Kenntnisse, der kennt die wesentlichen Dinge, aber er nimmt keine Anträge an

und berechnet keine Leistung. Er spricht mit den Leuten, schaut, wo sie stehen. Er betreut sie mit dem Ziel der Arbeitsvermittlung. Arbeitsvermittlung ist nur eine seiner Aufgaben. Wir differenzieren beim PAP nicht in solche Leute, die vermitteln und in andere, die nicht vermitteln. Er soll die vermitteln, die er vermitteln kann und die anderen, die noch nicht so weit sind, die soll er dahin bringen".

Ähnlich formuliert der GF eines zkT in einem Landkreis die fließenden Übergänge und benennt zugleich den wichtigsten Ansatzpunkt für Spezialisierung innerhalb eines ansonsten eher integrierten Ansatzes:

„Die PAPs übernehmen alle begleitenden Funktionen und schwanken zwischen Betreuung und Vermittlung. Es ist geplant, für die A-Kunden direkte AV zuzuordnen, die offensiver begleiten. Die PAPs sollen die anderen Kundengruppen zu A-Kunden betreuen und entwickeln".

Was der GF hier als „direkte Arbeitsvermittlung" bezeichnet, ist Arbeitsvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, die oft an den Aufbau eines eigenständigen AGS geknüpft ist (siehe unten).

Den oben geplanten Ansatz hat ein Landkreis (zkT) schon realisiert: Nach Abgabe des Antrags gehen alle Kundinnen und Kunden zum FAM, der ein Eingangs- bzw. Kurzprofiling macht. Marktnahe Kunden werden an die „Personalvermittlung" weiter geleitet und erhalten dort sofort ein Stellenangebot, marktferne Kundinnen und Kunden bleiben im „Fallmanagement".

Der Typ B zeichnet sich gerade durch begrenzte Spezialisierung im Bereich der aktiven Leistungen aus: Es wird, abgesehen von u25, eher selten nach Zielgruppen unterschieden. Spezialisierung setzt an drei ausgewählten Aufgaben an: Dies betrifft die (stellen- oder bewerberorientierte) Arbeitsvermittlung in den ersten Arbeitsmarkt über einen AGS, die Betreuung von u25 und die Bedarfs- und Angebotsplanung.

Für u25 gibt es fast überall eigene Teams oder MA. Auch erfolgt das Erstgespräch oft schneller und es gibt eine höhere Kontaktdichte. Aber die Arbeitsläufe unterscheiden sich davon abgesehen nicht grundlegend von jenen für ü25, wie vielerorts betont wurde. Ein eigener Leistungsprozess für u25 findet sich unter den zugeordneten Standorten nicht sehr oft.

Begrenzte Spezialisierung bei u25 schlägt dort in einen eigenen Leistungsprozess um, wo für u25 ein spezialisiertes Fallmanagement vorgehalten wird. Das wird häufig durch den Zufluss von Drittmitteln aus Bundes- und Landesprogrammen mit beeinflusst. Die folgende Konstellation bei einer ARGE verdeutlicht dies:

„Fallmanagement haben wir z.Z. noch nicht ausgebaut. Für die Kunden gibt es die PAPs in den Integrationsteams [im Bereich Markt & Integration]. Im Bereich u25 haben wir ein externes Fallmanagement über die Jugendberufshilfe vorgehalten, das im Rahmen eines Landesprogramms finanziert wird" (11031 GF 401). Das ist nicht abhängig von der Trägerform, wie die Informationen aus der Gruppendiskussion bei einem zugelassenen kommunalen Träger zeigen: Beim SGB II-Träger ist eine Berufsberatung für Jugendliche angesiedelt. Hier werden auch Eignungstests durchgeführt und im Weiteren eng mit der örtlichen Kompetenzagentur kooperiert. „Die enge und gute Zusammenarbeit ist eine enorme Entlastung für die FAM des Amts".

Eine ähnliche Konstellation gibt es an manchen Standorten für die Zielgruppe 50plus, wenn auch deutlich seltener. Auch hier wird unter Rückgriff auf ein Bundesprogramm eine spezialisierte Form der Betreuung („Fallmanagement") vorgehalten.

An einigen wenigen Standorten gibt es bei besonders schwierigen Fällen eine besondere Unterstützung für die MA im aktiven Bereich. Beim einen Landkreis (zkT) wird z.B. der TL eingeschaltet und arbeitet als Coach für die Teammitglieder. Mit dieser Form der Unterstützung wird vermutlich auf die hohen Anforderungen reagiert, die an alle MA gestellt sind, wenn Aktivierung und Arbeitsvermittlung von einer Person erbracht werden sollen. Auch bei einer Landkreis-ARGE in Süddeutschland übernimmt der TL für Markt & Integration Aufgaben des „Fallmanagements" für das Team.

Die folgenden Ausführungen des GF beleuchten auch das Problem der Abgrenzung verschiedener Betreuungsformen insbesondere bei ARGEn: Es gibt eine 0,5-Stelle für das Fallmanagement bei u25. „Fallmanagement ist eine Frage der Definition", so der GF. Das Problem ist, dass der Tarifvertrag der BA Fallmanagement als eine spezielle Leistung einer Mitarbeiterin/eines Mitarbeiters vorsieht. Dies schließt andere AV, die nicht FAM heißen, von Zulagen aus, obwohl sie faktisch Aufgaben des Fallmanagements übernehmen.

Bei anderen ARGEN gibt es keinen eigenen Bereich Fallmanagement. Wie die Bereichsleitung ausführt, wird eher eine Art generalisiertes Fallmanagement praktiziert. Alle MA sind für Aufgaben des Fallmanagements geschult worden. In ihrer täglichen Arbeit setzen die MA Fallmanagement nach eigenem Ermessen ein. Damit, so der GF, habe man aus der Not eine Tugend gemacht. AV sind in Fallmanagement geschult worden und können jetzt breiter ansetzen. Es gibt auch den umgekehrten Fall, dass in Arbeitsvermittlung geschult wurde, um Kompetenzen der MA auf- und auszubauen.

2.4.2.3.3 Arbeitsvermittlung über den AGS

In vielen Standorten – und das gilt Typen übergreifend – wurde im Laufe des Jahres 2006 eine eigenständige Arbeitgeberbetreuung eingerichtet. Als Aufgaben der Arbeitgeberbetreuung werden Stellenakquise, bewerberorientierte Vermittlung, stellenorientierte Vermittlung und Pflege der Kontakte zu AG genannt. Diese Aufgaben eines AGS sind allerdings vor Ort in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Kombination umgesetzt.

Die meisten Standorte des Typs B verfolgen eine Organisationsstrategie, die auf begrenzte Spezialisierung setzt. Die Grenzen zwischen Aktivierung und Arbeitsvermittlung werden fließend gehalten, nicht trennscharf abgegrenzt. Und dies gilt selbst für die Einrichtung einer eigenständigen Arbeitgeberbetreuung. Denn die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist häufig aufgespalten, d.h. sowohl Betreuer (FAM, PAP, Integrationsfachkräfte) als auch Fachkräfte des AGS sind an der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt beteiligt, z.T. mit geteilter, z.T. auch mit paralleler Zuständigkeit für Teilaufgaben.

Es gibt einige Standorte in Typ B, die von diesem Grundmuster mehr oder weniger abweichen. Diese Standorte finden sich in den Feldern 7 und 9 der Matrix. Für sie gilt, dass die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt beim AGS nicht zwischen Betreuer und AGS geteilt, sondern spezialisiert ist, denn nur MA des AGS vermitteln in den ersten Arbeitsmarkt. Aktivierung und Arbeitsvermittlung werden damit zu getrennten Bereichen und Spezialisierung

prägt sich deutlich aus. Die in die Felder 7 und 9 sortierten Standorte stellen daher Grenzfälle begrenzter Spezialisierung dar und stehen am Übergang zu Typ A.

Ein Landkreis in Süddeutschland (zkT) stellt einen solchen Übergangsfall dar. Dieser SGB II-Träger ist in Form von drei Sachgebieten in das Kreissozialamt einbezogen. Die Sachgebiete sind regional sortiert (Ost, Mitte, West). Jedem Sachgebiet sind ein Team „Fallmanagement“ und ein Team „Leistungsgewährung“ zugeordnet. Im Sachgebiet Ost gibt es zudem ein zentralisiertes Team „Fallmanagement u25“. Zudem gibt es ein Team „Arbeitsvermittlung (AGS)“, welches zentralisiert in einem anderen Sachgebiet angesiedelt ist.

Der Zugang zum SGB II-Träger erfolgt über die örtlichen Bürgermeisterämter. Hier werden Antragsunterlagen einschließlich einer Checkliste ausgegeben, ausgefüllte Anträge angenommen und sofort an die zuständige Leistungssachbearbeitung im Kreissozialamt geschickt. Wenn sich die Bewilligung des Antrags abzeichnet, wird der zuständige FAM informiert, um ein Erstgespräch zu vereinbaren.

Nach der Bewilligung des Antrags lädt der FAM die Kundinnen und Kunden zum Erstgespräch ein. Im Erstgespräch stehen Profiling und Assessment im Mittelpunkt. In diesem Gespräch und ggf. in einem Folgegespräch werden Ziele bestimmt und wird über Maßnahmen entschieden („Hilfeplan“).

„Wenn bezüglich der Erwerbsfähigkeit alle Informationen dargelegt wurden, stellt sich die Frage nach den Vermittlungshemmnissen und wie diese angegangen werden sollen. Wenn nur wenige Hemmnisse vorliegen, schließt sich die Frage an, ob ein schneller Kontakt zur Arbeitsvermittlung hergestellt wird. Sofern der Arbeitsvermittler da ist, gibt es nach Möglichkeit ein direktes Übergabegespräch. Die Unterlagen über den beruflichen Werdegang werden nach dem ersten Eindruck dann weitergegeben. Zusätzlich wird die Motivationslage und Qualifikation des Arbeitslosen festgestellt, was auch den Übergabepunkt zur Arbeitsvermittlung darstellt“.

Die Vermittlung in Maßnahmen und in den zweiten Arbeitsmarkt sind die Hauptaufgaben eines FAM. Die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist hingegen eine exklusive Aufgabe der Arbeitsvermittlung (AGS).

Die Arbeitsvermittlung (AGS) ist in einem eigenen Team zusammenfasst, das zentral – in einem eigenen Sachgebiet – angesiedelt wurde. Jeder AV ist für bestimmte Bezirke zuständig.

„Die Vermittlung in Maßnahmen erfolgt über den Fallmanager direkt. Die Vermittlung auf Arbeitsplätze läuft dann über den Arbeitsvermittler. Somit macht der Fallmanager auch keine Stellenakquise. Das ist auch so im Haus entschieden worden, da die Arbeitgeber einen festen Ansprechpartner für den Kontakt haben möchten. Deshalb haben wir das bewusst auf die Arbeitsvermittlung gegeben, um auch einen gewissen Service für die Arbeitgeber zu bieten“.

Stellenakquise und Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt sind die zentralen Aufgaben der AV. Dafür braucht es funktionierende Kontakte zu den AGn, daher sind AV in erster Linie PAP für Arbeitgeberkunden.

Die Arbeitsvermittlung (AG) ist in einem eigenen Team zusammenfasst, das zentral – in einem eigenen Sachgebiet – angesiedelt wurde. Jeder AV ist für bestimmte Bezirke zuständig.

„Die Vermittlung in Maßnahmen erfolgt über den FAM direkt. Die Vermittlung auf Arbeitsplätze läuft dann über den AV. Somit macht der FAM auch keine Stellenakquise. Das ist auch so im Haus entschieden worden, da die

AG einen festen Ansprechpartner für den Kontakt haben möchten. Deshalb haben wir das bewusst auf die Arbeitsvermittlung gegeben, um auch einen gewissen Service für die AG zu bieten".

Ähnlich liegt der Fall in einer großen Stadt-ARGE in Südwestdeutschland. Hier ist die Arbeitsvermittlung ebenfalls deutlich spezialisiert und dabei zugleich an einen Dritten ausgelagert. Im Bereich Markt & Integration ist das „Fallmanagement" hier für Aktivierung zuständig. Es gibt eine knappe Zugangssteuerung über die EZ. Von hier aus erfolgt direkt die Weiterleitung zum Fallmanagement. Der FAM führt das Erstgespräch durch, nimmt den Leistungsantrag an und leitet ihn an die zuständige Leistungssachbearbeitung weiter.

„Das FAM hat den höchsten und damit wichtigsten Stellenwert. Es ist sozusagen das ‚Filetstück des SGB II'. Das Fallmanagement betrachtet jeden Fall ganzheitlich. Oberstes Ziel ist die Integration; dies kann nur durch Fallmanagement gewährleistet werden".

Der FAM entscheidet sofort, ob eine Maßnahme für ein Profiling notwendig ist. In dieser Maßnahme wird auch überprüft, ob Arbeitsbereitschaft für eine Integration besteht.

Es gibt keinen eigenen Bereich Arbeitsvermittlung, denn man wollte nicht so viele verschiedene Zuständige. In den seltensten Fällen wird ein eHb vom FAM selbst vermittelt. Es gibt für ü25 eine ausgelagerte Vermittlung über einen gewerblichen Anbieter. Insgesamt vier MA dieses Anbieters sitzen im Haus der ARGE. FAM weisen ihm arbeitsmarktnähere Kundinnen und Kunden direkt zu. An zwei anderen Standorten der ARGE gibt es noch einen anderen externen AV. Diese Zeitarbeitsfirma ist zwei Mal pro Woche in den beiden GSt.n vor Ort. Die FAM vereinbaren für ihre Klienten einen Termin an diesen beiden Tagen. Diese Firma vermittelt Kundinnen und Kunden in Zeitarbeit an AG. Hierbei hofft man auf den so genannten „Klebeeffekt".

Es gibt einen gemeinsamen AGS mit der Agentur für Arbeit, unter Führung der AA und dort auch angesiedelt. Von der ARGE werden neun Stellen eingebracht. Der AGS akquiriert Stellen, welche wöchentlich in VerBIS veröffentlicht werden. Wie Arbeitsvermittlung zwischen externen Anbietern und AGS abgestimmt wird, wird nicht berichtet.

2.4.2.3.4 Bearbeitung von Schnittstellen

Für diese erste Auswertung geht es zunächst um die Schnittstellen zwischen den Funktionsbereichen Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Arbeitsvermittlung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Herausforderungen an die Bearbeitung von Schnittstellen besonders in Standorten mit dekonzentrierten Einheiten sehr hoch sind, da sich die Anzahl der Schnittstellen hier vervielfältigt. Die Abstimmung zwischen den Funktionsbereichen muss mit der Abstimmung zwischen dezentralen Einheiten verknüpft werden.

Teambesprechungen und Dienstbesprechungen auf der Führungsebene (Teamleitung, Bereichsleitungen, Geschäftsführung, Controlling) sind die gängigsten Mittel zur Abstimmung der Arbeit bei den SGB II-Trägern vor Ort, auch wenn sie hier und dort noch nicht routinemäßig durchgeführt werden. Die Verknüpfung in der operativen Arbeit scheint besonders dort recht eng zu sein, wo Leistungssachbearbeitung und Eingliederungsleistungen als Team zusammenarbeiten und/oder als Tandem – eine Mitarbeiterin/ein Mitarbeiter aus beiden Be-

reichen ist für denselben Buchstabenkreis verantwortlich – arbeiten. Solche Lösungen sind recht verbreitet, aber nicht mehrheitlich anzutreffen. Fallkonferenzen werden an den meisten Standorten eher im Einzelfall – bei schwierigen Fällen – genutzt. Sie werden aber nicht systematisch eingesetzt. Ansätze hierzu gibt es in einigen Standorten, wo die Entscheidung für die Verhängung einer Sanktion grundsätzlich in Fallbesprechungen zwischen Leistungssachbearbeitung und Integrationsfachkraft getroffen wird.

Die Bearbeitung von Schnittstellen – also die Verknüpfung der einzelnen Instrumente – ist in den einzelnen Standorten des Typs B höchst unterschiedlich ausgeprägt. Sie reicht von geringer Abstimmung bis hin zu ambitionierten Ansätzen der Koordination der operativen Arbeit.

Beginnen wir mit Abstimmungsmodi, die noch wenig entwickelt oder wenig systematisiert erscheinen:

Bei einem Landkreis (zKT) in Südwestdeutschland ist das Koordinationsproblem ausschließlich auf der Fallebene gelöst, denn Leistungssachbearbeitung und FAM arbeiten in den dekonzentrierten Einheiten in den Gemeinden gemeinsam im Team. Aber Besprechungen zwischen FAM aller Standorte gibt es nur bei Bedarf. Auch über Bereichsleitertreffen wird nicht berichtet. Bei einem Landkreis (ARGE) in Westdeutschland ist die Verknüpfung zwischen PAP und Leistungsgewährung in den dekonzentrierten Einheiten äußerst uneinheitlich gestaltet:

„Auch das [die Verknüpfung] ist unterschiedlich. In den großen Teams läuft alles sehr getrennt. In den kleinen Teams besteht ein enger Kontakt und es finden auch teilweise gemeinsame Besprechungen statt".

In diesem Fall ist offenbar davon auszugehen, dass in den großen dezentralen Einheiten die beiden Bereiche Leistungssachbearbeitung und Markt & Integration praktisch kaum miteinander kommunizieren.

Ein wichtiges Instrument bei der Bearbeitung von Schnittstellen, gerade auch bei Standorten mit vielen dekonzentrierten Einheiten, kann bei zkTn eine einheitliche EDV sein, auf die beide Funktionsbereiche Zugriff haben. Dies ist bei einem Landkreis (zkT) in Mitteldeutschland der Fall. Leistungssachbearbeitung und Fallmanagement/Vermittlung sind organisatorisch und in der Regel auch räumlich voneinander getrennt. Die beiden Bereiche und die verschiedenen Standorte werden wesentlich über EDV verknüpft. Es gibt ein neues EDV-System, auf das beide Bereiche zugreifen können. An diesem Standort gibt es bei Sanktionen für u25 generell Fallbesprechungen.

Es kommt auch vor, dass die Schnittstellen kaum bearbeitet werden und ausgeprägte Abstimmungsprobleme deutlich werden, wie etwa bei einem Landkreis (zkT) in Norddeutschland: Der Austausch zwischen Leistungssachbearbeitung und Fallmanagement erfolgt fallbezogen, nicht regelmäßig. Zwischen den Leistungssachbearbeiterinnen und -bearbeitern der verschiedenen Standorte gibt es lediglich informelle Kontakte. Es gibt keine gemeinsamen Dienstbesprechungen.

[Aber] „es müsste einen besseren Austausch zwischen Leistungssachbearbeitung (Gemeinde) und Fallmanagement (Jobcenter) geben".

Zumindest FAM und MA des AGS (Akquisiteure) arbeiten hier gemeinsam in Teams. Bei einer Landkreis-ARGE in Mitteldeutschland scheint sich die Abstimmung der Arbeit auf informelle Wege zu beschränken, wie in der Gruppendiskussion beschrieben wird.

„Es finden viele informelle Treffen statt. Offizielle Besprechungen unter den Abteilungen gibt es nicht (Zeitfaktor). Viel Kommunikation läuft schriftlich".

Am anderen Ende des Spektrums stehen Standorte mit teilweise ambitionierten Ansätzen der Abstimmung der Arbeit zwischen Funktionsbereichen, Standorten und Dritten.

Bei einem Landkreis (ARGE) in Mitteldeutschland wird die Schnittstellenbearbeitung auf drei Ebenen angegangen. Auf der Fallebene werden passive und aktive Leistungen über so genannte Tandems verknüpft, allerdings nicht durchgängig, da dies ein sehr voraussetzungsvolles Konzept ist.

"Es war unsere Idealvorstellung, enge Tandems zu haben, das lässt sich aber nicht umsetzen. Es ist sowohl räumlich nicht zu realisieren als auch von den Fallzahlen her nicht passgenau zu machen".

Schnittstellen auf der Ebene der Organisation werden in Teamleiterbesprechungen geklärt.

„Die teamübergreifenden Gespräche auf Teamleiter-Ebene haben einen eher globalen Charakter, wo Schnittstellen geklärt werden."

Das Fallmanagement u25 ist ein eigenes, ausgelagertes Team, mit einer Schnittstelle zur Arbeitsvermittlung. Die Koordination erfolgt wie folgt:

„Die Abläufe sind ähnlich organisiert wie im Fall der flankierenden Dienste. … Beratungsschein, Rückkoppelung an die PAPs, Berichtspflicht … teilweise Fallgespräche."

Dieses Muster gleicht dem Vorgehen einer Stadt (ARGE) in Mitteldeutschland: Passive und aktive Leistungserbringer sind in Teams organisiert, in denen gemeinsame Fallbesprechungen und gemeinsame Dienstbesprechungen durchgeführt werden. Darüber hinaus finden regelmäßig Besprechungen auf Leitungsebene statt. Zudem wurden themenspezifische Arbeitskreise eingerichtet, in denen Mitglieder unterschiedlicher Teams mitarbeiten. Zur Überbrückung der Schnittstelle zwischen den Bereichen u25 und ü25 nimmt die Bereichsleitung des einen Bereichs auch an den Dienstbesprechungen des anderen Bereichs teil:

„Die Schnittstelle zwischen beiden Bereichen wird geglättet, indem beide Bereichsleitungen an der Bereichsbesprechung des anderen Bereichs routinemäßig teilnehmen".

Ambitioniert ist auch die Lösung eines Landkreises (zkT) in Norddeutschland, der aktive und passive Leistungen an die kreisangehörigen Gemeinden delegiert hat und damit hohen Koordinationsbedarf erzeugt. Alle drei Wochen treffen sich die Leiter der kommunalen JobCenter mit Verantwortlichen des Kreises. Zudem gibt es eine Vielzahl von Arbeitsgruppen, z.B. zu Fallmanagement und Arbeitsmarkt, die Vertreter der verschiedenen dezentralen Einheiten mit Vertretern des Kreises zusammenführen. Auf der operativen Ebene arbeiten Leistungssachbearbeitung und Fallmanagement dort häufig im Team, auf jeden Fall aber als Tandem, d.h. jeweils ein MA aus beiden Bereichen ist für denselben Buchstabenkreis verantwortlich.

„Leistungsgewährung und Fallmanagement bilden jetzt für den Kunden ein Team nach Buchstaben. Wenn der Personalvermittler eine Rolle für den Kunden spielt, dann gehört er auch zu dem Team". „Fallkonferenzen sind kein Standard".

Der gesamte Fall wird in einer einheitlichen Software abgebildet.

Eine Abstimmung, die auch alle dezentralen Einheiten systematisch berücksichtigt, praktiziert ein Landkreis (zKT) in Ostdeutschland: Hier gibt es alle vier bis sechs Wochen eine Dienstbesprechung der TL aller Sachgebiete und aller Standorte. Bereichsübergreifend gibt es zudem pro Standort in der Regel alle zwei Wochen ein Teamleiter-Treffen zwischen Leistung und Fallmanagement.

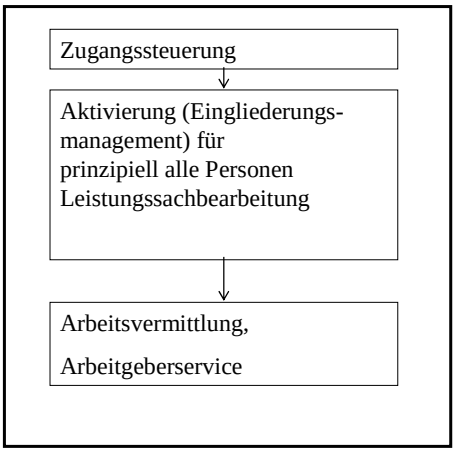
2.4.3 Der Typ C: Partielle Integration der Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen

2.4.3.1 Beschreibung

Merkmal des Typs C ist es, dass die Eingliederungsleistungen organisatorisch voneinander getrennt sind, die Gewährung materieller Leistungen aber entweder mit Aktivierungsleistungen für potenziell allen eHbs verbunden wird (vgl. Untertyp 1) oder für eine spezielle Gruppe im Rahmen des Fallmanagements erfolgt (Untertyp 2). Bei Untertyp 1 gibt es den häufigeren Fall, dass Fallmanagement für alle eHbs vorgesehen ist, aber die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt spezialisiert ist (1a). Allerdings findet sich ein Standort, an dem Fallmanagement nur für einen bestimmten Personenkreis reserviert ist (wie im Konzept des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements“ vorgesehen), die PAP aber für materielle Leistungen, für Aktivierungsmaßnahmen und für die Vermittlung in den Arbeitsmarkt zuständig sind (1b).

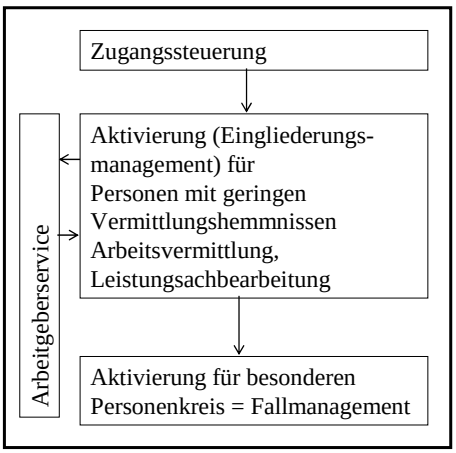
Charakteristisch ist somit für alle Varianten dieses Typs der konzeptionelle Grundgedanke, dass es zumindest für den Personenkreis, der mehrere Vermittlungshemmnisse aufweist, eventuell aber auch generell sinnvoll ist, „Hilfe aus einer Hand“ zu gewähren (deshalb die Verschmelzung), dass aber eine vollständige Integration (wie bei Typ D) die MA überfordert. Aus letzterem Grund werden die MA, die neben Eingliederungsleistungen auch noch materielle Leistungen erbringen, an manchen Standorten zusätzlich durch ein Back Office oder durch eine ausgebaute EZ unterstützt.

Abbildung B 2-3: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ C, Variante 1a



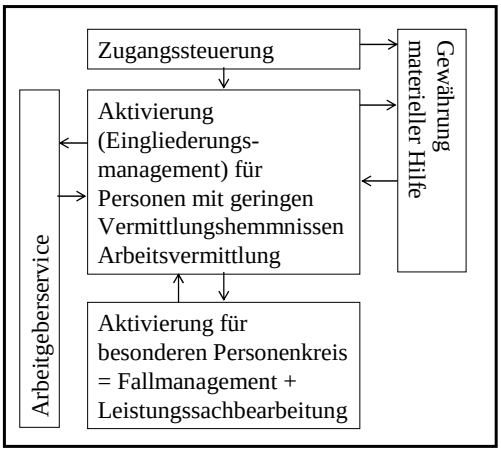
Teilspezialisierter Ansatz bei Integration von Leistungs-sachbearbeitung und Trennung von Aktivierung und Arbeitsvermittlung

Abbildung B 2-4: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ C, Variante 1b



Teilspezialisierter Ansatz bei Integration von Leistungs-sachbearbeitung und Trennung von Aktivierung und Fallmanagement

Abbildung B 2-5: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ C, Variante 2



Teilspezialisierter Ansatz mit teilweiser Trennung von Leistungs-sachbearbeitung und spezialisiertem Fallmanagement + Leistungs-sachbearbeitung für speziellen Personenkreis

2.4.3.2 „Realtypen“

Da sich die Organisationsvarianten dieses Typs trotz des gemeinsamen Grundcharakters deutlich voneinander unterscheiden, werden mehrere Realtypen skizziert.

2.4.3.2.1 Untertyp 1a: Kreis zkT

Aufbauorganisation

Es wurde ein eigenständiger Geschäftsbereich Arbeit aufgebaut, mit drei Bereichen: Hilfemanagement, Arbeitsförderung, Reha. Die Teams im Bereich Hilfemanagement sind regional zugeordnet, aber in der Kreisstadt konzentriert. Es gibt keine EZ.

„Mit der Antragstellung wird sofort an den regional zuständigen Fallmanager verwiesen, es gibt keine gesonderte Eingangszone. Anträge können zwar auch an einer Infostelle (Bürgerinformationsservice) geholt werden, aber dann geht es schon mit dem ersten Termin direkt zum Fallmanager.“

Die FAM übernehmen die Leistungsgewährung und sind für die „Aktivierung“ zuständig.

„Wir sind der Kernbereich des Geschäftsbereichs Arbeit. Alles fließt bei uns zusammen. Angefangen von der Entscheidung über die wirtschaftlichen Hilfen, deren Abwicklung und Bescheiderteilung bis hin zur Einleitung des Verfahrens der Feststellung der Erwerbsfähigkeit, bis hin zu der Einleitung der Integrationsmaßnahmen. Praktisch alles – ohne uns könnten die anderen gar nichts. Es ist der komplette Dienst am Kunden, der hier geschieht. Vermittlung und wirtschaftliche Leistung sind in einer Hand gebündelt: Die anderen Bereiche machen für uns die Zuarbeit: Arbeitsförderung und Reha und Steuerung bzw. IT Wesen.“

Allerdings gibt es eine spezialisierte Arbeitsvermittlung im Bereich „Arbeitsförderung“, die den Kontakt zu den Arbeitgebern aufnimmt und die Vermittlung durchführt.

„Die grobe Aufteilung ist so, dass im Fachbereich Hilfemanagement die Klientenbetreuung stattfindet.... Im Bereich allgemeiner Arbeitsmarkt ist es ja so, dass unsere Klientel nicht die erste Wahl der Arbeitgeber darstellt. Deshalb ist für uns die Akquise der Schlüssel zum Erfolg, sie soll als eine Art Personalservice in guter Zusam-

menarbeit mit den Arbeitgebern fungieren. Dazu haben wir branchenorientiert zehn Leute von außen eingestellt, d.h. das sind keine Verwaltungsmitarbeiter, sondern die sind der jeweiligen Branche nahe, können als kompetente Ansprechpartner auftreten. Von daher ist auch die Aufteilung branchenorientiert, sodass jeder Arbeitgeber nur einen festen Ansprechpartner hat."

Hinsichtlich der Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt liegt die endgültige Entscheidung beim Stellenakquisiteur, das Fallmanagement kann empfehlen. D.h. die Akquisiteure machen die Stellenakquise und den letzten Schritt der Vermittlung. Sie entscheiden, wen sie wo vorstellen.

Es gibt keine Spezialisierung für u25, also keine speziellen Teams, allerdings sind MA des Bereichs „Arbeitsförderung" im Gegensatz zu ü25 in den Beratungsprozess einbezogen.

Die Maßnahmeplanung ist spezialisiert als Team im Fachbereich „Arbeitsförderung" und heißt dort „Projektplanung". Die FAM melden ihre Bedarfe an die Projektplanung.

Ablauforganisation:

Die Hilfesuchenden werden direkt an die FAM verwiesen, die zunächst die materielle Leistungsgewährung einleiten. Ist der Antrag bewilligt (d.h. auch, dass die Unterlagen vollständig sind), beginnt der Eingliederungsprozess mit einem Profiling und der Zuordnung in „Kundengruppen".

Die FAM führen Gespräche, in denen sie ein Assessment durchführen und bei Bedarf Integrationsmaßnahmen einleiten.

„Stellen sich im ersten Gespräch verschiedene Vermittlungshemmnisse heraus, Schulden z.B., dann würde geschaut werden, was mit den Schulden bislang gemacht worden ist, Insolvenz oder ähnliches. Ist noch gar nichts gemacht worden, dann wird zur Schuldnerberatung vermittelt. Das wird in der EV festgehalten, wie alle Schritte – das allerdings muss ja erst herausgefunden werden. Kann jemand kein Englisch und will ins Büro, dann muss gesehen werden, dass ein Englischkurs gemacht wird."

Während die FAM bei den flankierenden Maßnahmen unmittelbar mit den Beratungsstellen in Kontakt stehen, laufen die Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen über die Projektplanung im Fachbereich Arbeitsförderung, die FAM haben mit den Trägern in diesem Bereich keinen unmittelbaren Kontakt.

Für die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist der Bereich „Arbeitsförderung" zuständig, das „Übergabeverfahren" sieht folgendermaßen aus:

„Auch die Arbeitsvermittler sind Teil der Arbeitsförderung. Auch auf die von deren Seite her in die EDV eingestellten Arbeitsstellen haben wir Zugriff, wir können selbst sehen, ob wir dort eine zu unserem Bewerber passende Stelle finden. Soll dann vermittelt werden – wir können also auch direkt auf die Stellenausschreibungen zugreifen –, dann ruf ich direkt beim zuständigen Vermittler an, wenn der vielleicht auch gerade im Haus ist. Es ist auch möglich, die Unterlagen zur Orientierung weiterzureichen und zu sagen: ‚Such für den doch mal gezielt'."

„Das Bewerberprofil der Bewerber wird mit den Anforderungen des Betriebs verglichen, dann wird zunächst nur eine Person, die uns am besten geeignet erscheint, vorgeschlagen. Trifft der den Bedarf nicht, dann gibt es von uns auch ein zweites oder drittes Angebot – wir versuchen also das Problem der Personalauswahl als Dienstleistung zu übernehmen. Stellenbeschreibung und Anforderungsprofil haben wir, da gibt es die Schnittstelle zu den Fallmanagern, die die Klienten betreuen und das Bewerberprofil in die EDV stellen – dort können wir dann fischen, noch mal über die Akteninformation hinaus Rücksprache nehmen. Den ausgewählten Kandidaten schau-

en wir noch mal an und bereiten ihn noch mal speziell vor. Wir wollen, dass motivierte Leute in den ersten Arbeitsmarkt gehen, wir wollen gegen den Zwang der Sanktionen das Angebot und die Motivation betonen. Wir gehen dann mit und behalten dann Kontakt zum Arbeitgeber."

2.4.3.2.2 Untertyp 1b: Kreis (ARGE)

Das Motto für diesen Untertyp Variante formulierte der GF der an der ARGE beteiligten Agentur für Arbeit:

„Dezentralität ist der Schwerpunkt. Man wollte eine ganzheitliche Aufgabenwahrnehmung. Die Umsetzung vor Ort ist sehr unterschiedlich."

Es wird ein integratives Geschäftsmodell angewandt, das die Gewährung materieller Leistungen und einen Teil der Vermittlung in der Hand des PAPs sieht. Dieser hat das Aufgabenspektrum wie in anderen ARGEn und kann die Arbeit mit schwer Vermittelbaren an FAM delegieren, insofern ähnelt die Arbeitsteilung der in Typ A. Zusätzlich sind die PAP aber auch dafür zuständig, für alle eHb (also auch für die im Fallmanagement) materielle Leistungen zu gewähren.

Neben dem PAP gibt es einen Empfang, bei dem die Grunddaten aufgenommen, Termine gelegt und Unterlagen ausgehändigt werden. Dort werden auch sonstige Zuarbeiten für den PAP gemacht. Neben dem PAP werden FAM für besonders schwierige Kundinnen und Kunden mit multiplen Vermittlungshemmnissen eingesetzt. Entlastet werden die PAP bei der Leistungsgewährung durch ein Back Office, das ihnen zuarbeitet. Die fortlaufende Leistungsgewährung wird durch standardisierte Abläufe im Back Office erledigt. Verantwortlich zeichnet aber der PAP ab. Die Vermittlung/Eingliederung erfolgt durch den PAP oder durch den FAM.

Die acht Standorte sind sehr unterschiedlich organisiert, es dominiert aber das hier skizzierte Geschäftsmodell. Allerdings übernehmen teilweise auch PAP Aufgaben des Fallmanagements, so dass es an diesen Standorten keine eindeutigen Schnittstellen gibt.

Die Maßnahmeplanung erfolgt in der Weise, dass die einzelnen Standorte ihre Bedarfe an „Leistungsverbünde", d.h. an eine spezialisierte organisatorische Einheit zur Bündelung melden, die dann mit der Geschäftsführung weiter plant.

2.4.3.2.3 Untertyp 2: Stadt (ARGE)

Aufbauorganisation und Führungsstruktur

Die Leitidee war, das im kommunalen Bereich bereits z.Z. des BSHG praktizierte „Fallmanagement" vom Sozialamt eins zu eins in den Leistungsprozess der ARGE zu übertragen, also materielle Leistungen und Fallmanagement aus einer Hand zu gewähren.

Es gibt für Personen über 25 Jahren eine Unterteilung in „Fallmanagement mit Leistungsgewährung" und den Bereich „Markt und Integration". Die Leistungssachbearbeiter fungieren auch als FAM und haben die Leistungsgewährung sowie das Fallmanagement für einen bestimmten Personenkreis in der Hand. Die arbeitsmarktnahen Bewerberinnen und Bewerber

werden vom Team Arbeitsvermittlung betreut, die anderen vom Fallmanagement. Im Rahmen der Arbeitsvermittlung (Bereich „Markt und Integration“) gibt es die Unterscheidung zwischen „Integrationsteam erster Arbeitsmarkt“ und „Integrationsteam zweiter Arbeitsmarkt“. Letzteres bietet Maßnahmen für Personen an, die von den Leistungssachbearbeitern im Rahmen des „Fallmanagements“ betreut werden.

Für u25 existiert demgegenüber ein beschäftigungsorientiertes Fallmanagement ohne Leistungsgewährung (vgl. Typ A), für das ein Fallmanagerteam zuständig ist. Die Gewährung materieller Leistungen ist hiervon getrennt. Die Struktur der Integrationsteams ist analog zu ü25 gestaltet, d.h. die AV arbeiten mit den arbeitsmarktnahen Bewerberinnen und Bewerbern, die anderen werden von FAM betreut, während das Integrationsteam für Maßnahmen zuständig ist.

Daneben gibt es den Bereich zentrale Dienste. Darin enthalten sind die Teams der EZ, bestehend aus Empfang und Back Office sowie Verwaltung. Der Empfang leitet die Kundin bzw. den Kunden an die jeweils zuständige Stelle. Im Back Office werden die Daten aufgenommen. Für den gesamten Bereich ist der GF operativ zuständig, der auch das Controlling macht.

Zusätzlich gibt es noch das Team Widerspruch, Unterhalt und Wohnungssicherungshilfe direkt bei der Geschäftsleitung.

Ablauforganisation

Es gibt eine Empfangstheke für den ALG II-Bereich. Dort melden sich die Antragstellerinnen und Antragsteller und die Kolleginnen und Kollegen machen die Erstaufnahme, bei der das Anliegen geklärt wird. Es gibt eine Aufrufliste, in die die Kundinnen und Kunden eingetragen werden, bevor sie mit dem Hinweis in die Wartezone geschickt werden, die dort ausliegenden Anmeldebögen auszufüllen. Darin werden persönliche, schulische und berufliche Daten erfragt, um einen ersten Überblick zu erhalten. Anhand der Aufrufliste werden die Kundinnen und Kunden dann von MAn der EZ aufgerufen. Die MA fragen konkret nach der Situation der Kundin oder des Kunden. Dort werden auch die ersten Unterlagen zusammengestellt, die für die Antragsaufnahme erforderlich sind. Darüber hinaus bekommen die Kundinnen und Kunden einen Laufzettel, in dem die Unterlagen aufgelistet sind, die sie beibringen müssen. Die Daten der Kundin oder des Kunden werden in der zentralen Personendatenverwaltung erfasst. Auf dem Vordruck wird vermerkt, wer in der Sachbearbeitung zuständig für die Bearbeitung des Antrages ist. Die MA der Einganszone entscheiden dabei anhand einer Checkliste mit Prüfkriterien, ob der sichernde (nur Leistung) oder aktivierende (Fallmanagement + Leistung) Bereich zuständig ist. Zugeordnet wird nach Buchstaben, sowohl im sichernden als auch im aktivierenden Bereich. Die Kundinnen und Kunden bekommen Name und Durchwahl der zuständigen Person und sollen direkt mit dieser einen Termin vereinbaren, wenn alle beizubringenden Unterlagen vollständig sind. Das geschieht in der Regel innerhalb von zwei Wochen.

Bei einer Kundin oder einem Kunden, die dem sichernden Bereich zugeordnet wurden, wird bei dem vereinbarten Termin der Laufzettel geprüft und der Antrag durchgegangen. Alle Bescheinigungen werden kontrolliert. Wenn möglich, sollen die Erwachsenen einer Bedarfsgemeinschaft den Termin gemeinsam wahrnehmen. Ist alles in Ordnung, wird der Antrag entgegengenommen. Die Eingabe des Antrages in das System und die Berechnung der Leistungen erfolgt nach Beendigung des Gesprächs. Nach etwa zwei Tagen ist der Bescheid fertig und wird der Kundin bzw. dem Kunden zugeschickt. Nach sechs Monaten muss dann ggf. ein Folgeantrag gestellt werden.

Wird eine Kundin oder ein Kunde dem aktivierenden Bereich zugeordnet, läuft die Antragsaufnahme fast wie im sichernden Bereich ab. Hier ist jedoch i.d.R. ein zweiter Termin nötig, da die Kundinnen und Kunden meist beim ersten Termin nicht alle Unterlagen vollständig haben. Bei diesem zweiten Termin wird dann nach Bearbeitung des Antrages auch über die berufliche und persönliche Situation gesprochen. Die MA machen sich ein Bild von der Kundin oder dem Kunden und erörtern möglicherweise vorhandene Probleme. Es gibt für die Erörterung der Kundensituation zwar einen Profilingbogen, aber dieser wird nicht häufig genutzt, da er nicht alles erfasst, was zu erfassen ist. Deshalb werden viele Informationen über die Kundin oder den Kunden in den Vermerken von VerBIS hinterlegt. Zusätzlich wird oft noch eine so genannte „Verhandlungsniederschrift“ in der Kundenakte abgelegt, da man dort die Situation als Ganzes darstellen kann. Verhandlungsniederschriften erhalten die Kundinnen und Kunden grundsätzlich in Kopie ausgehändigt, sie sind also auch für die Kundinnen und Kunden transparenter. Ziel des zweiten Gespräches ist auch der Abschluss einer EGV.

Kundinnen und Kunden ohne Vermittlungshemmnisse werden den AV zugewiesen. Leistungsrechtlich werden sie aber weiter von ihren zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern betreut. Diese kontrollieren auch, was die AV in der EGV festgehalten haben.

Bei marktfernen Kundinnen und Kunden wird eine EGV abgeschlossen, in der die einzelnen Schritte zur Beseitigung der Vermittlungshemmnisse (z.B. Schulden) festgehalten werden. Die EGV gibt meist eine Laufzeit von sechs Monaten vor. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter kontrollieren dabei die Einhaltung der einzelnen Schritte. Diese Kundinnen und Kunden werden, wenn möglich, an den Bereich „Integration zweiter Arbeitsmarkt“ verwiesen, i.d.R. per Aktennotiz oder Mail. Die nötigen Informationen stehen in VerBIS, sie sind allen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern zugänglich. Rückfragen zu bestimmten Fällen erfolgen, wenn nötig, in der Regel telefonisch. Die Rückmeldung, ob die Kundinnen und Kunden sich im Bereich Integration gemeldet haben, erhalten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter durch VerBIS und einen Rückmeldezettel. Im Bereich Integration wird in Maßnahmen oder AGHs vermittelt. Es gibt eine im Hause entwickelte Datenbank, in der die AGH und Maßnahmen mit der jeweiligen Verfügbarkeit einsehbar sind. Der Kundin bzw. dem Kunden wird das Vermittlungsangebot inklusive Ansprechpartner und Belehrung sowie allen benötigten Informationen ausgehändigt. Sie bekommen zusätzlich Unterlagen, die bei dem zuständigen Träger bzw. AG abgegeben werden sollen. Sind die eHb beim Träger ange-

kommen bzw. angestellt, erhält sowohl die Integrationsfachkraft (AV) als auch die zuständige Sachbearbeitung darüber eine Information.

Die Zielgruppe u25 hat insgesamt eine Sonderstellung. Schon von der Eingangszone wird direkt an eine Integrationsfachkraft verwiesen. Diese bietet in der Regel noch am selben Tage im Rahmen des Jobplan-Programms (Sofortangebot) eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei einem Träger an. Der Träger macht dann mit den Jugendlichen ein Profiling, einen Integrationsplan und schließt eine EGV ab. Vom Träger aus wird dann auch versucht, die Kundinnen und Kunden in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln oder sie weiter zu qualifizieren.

Auch für den Bereich 50+ gilt „Beratung vor Leistung". Zwar finden sich die Kundinnen und Kunden zunächst im Bereich Leistung ein, aber sie werden auch dann (wenn möglich) dem Bereich Integration zugewiesen und in eine AGH speziell für diesen Personenkreis vermittelt.

Stärken und Schwächen der Gesamtkonstruktion nach Einschätzung der MA

Die Ausgestaltung der Leistungsprozesse hat sich nicht bewährt. Es ist nicht gelungen, in ausreichender Zahl qualifiziertes Personal zu finden, um die parallele Gewährung von materiellen Leistungen und Fallmanagement zu realisieren. Das Fallmanagement konnte de facto nicht stattfinden, da die MA überlastet mit der reinen Leistungsgewährung waren. Deswegen entschloss man sich jetzt dazu, Leistungsgewährung und Fallmanagement zu trennen. Dazu der Sozialdezernent:

„Der Organisationsaufbau ist noch nicht abgeschlossen. Zum einen ist es nicht gelungen, eine ausreichend große Anzahl an Fallmanagern zu finden, die gleichsam Leistungssachbearbeitung machen, zum anderen sind die Fallzahlen gestiegen, so dass immer wieder neues Personal rekrutiert werden muss. So langsam findet man eine endgültige Struktur. Es wurde einvernehmlich in der Trägerversammlung beschlossen, dass Fallmanagement und Leistung getrennt werden und die Leistungsabteilung in ein anderes Gebäude umzieht. Im Frühjahr 2007 sollte dann die endgültige Startaufstellung gefunden worden sein."

2.4.4 Der Typ D: Vollständige Integration der Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen

2.4.4.1 Beschreibung

Merkmal des Typs C 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 (Sachbearbeiter, PAP oder FAM) ist *eine* Person für die Bearbeitung und Gewährung materieller Leistungen und von Eingliederungsleistungen zuständig. Diese Person entscheidet dann nicht nur über die jeweiligen Angebote und Maßnahmen, sondern auch über die Intensität der Betreuung.

Der Zugang zur Leistungsgewährung kann über eine ausdifferenzierte EZ erfolgen, in der z.B. Anträge ausgegeben und Termine vereinbart werden. Je nach räumlicher Organisation übernehmen aber auch Stellen in kreisangehörigen Gemeinden diese Funktion oder aber die

Gesamtorganisation ist dekonzentriert, so dass die gesamte Leistungsgewährung „vor Ort“ in kreisangehörigen Gemeinden erfolgt und z.B. aus Kapazitätsgründen keine Ausdifferenzierung eines „Eingangsbereichs“ notwendig oder möglich ist.

Abbildung B 2-6: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ D

Verteilung im Sample:

Dieser Typ kommt fast ausschließlich bei zkT vor. In ARGEn existiert er nur als Bestandteil komplexerer Organisationsstrukturen, wenn eine ARGE räumlich dekonzentriert ist und GSt.n so klein sind, dass aus personalwirtschaftlichen Gründen eine Zusammenführung von Verantwortungsbereichen angezeigt schien.

2.4.4.2 Der „Realtyp“ Kreis (zkT)

Aufbauorganisation und Führungsstruktur

Das „Kreisjobcenter“ ist ein Fachbereich innerhalb der Kreisverwaltung, also eine eigenständige Organisationseinheit eines zkT.

Die operative Ebene besteht aus neun Teams mit 86 FAM, die jeweils einen TL haben. Die Teams werden in drei Fachdiensten zusammengefasst, die auf drei Standorte im Kreisgebiet verteilt sind.

In einem Fachdienst sind die Teams sozialräumlich ausgerichtet, in den beiden anderen erfolgt die Zuordnung über das Buchstabenprinzip. In jedem Team arbeiten FAM, die für die Gewährung materieller Leistungen sowie für alle Eingliederungsleistungen, d.h. Aktivierungsleistungen und Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zuständig sind. Sie werden durch ein Back Office unterstützt, über dessen Einsatzbereich die Teams selbst entscheiden. Pro Team gibt es eine Back Office- Servicekraft.

Jedem Fachdienst ist eine „Servicestelle“ zugeordnet, die z.B. Anträge ausgibt und als „Eingangsbereich“ fungiert.

Der Fachbereichsleitung zugeordnet ist der Fachdienst „Planung und Controlling“; hier werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen geplant, der Bedarf gebündelt und beschrieben, erfolgt die Maßnahmeplanung und -abrechnung. Der Fachdienst hat auch die Verantwortung für EDV, Haushalt, Controlling und Qualitätssicherung.

Daneben existiert der Fachdienst „Arbeitgeber-Personalservice“, der Arbeitsplatzakquise betreibt und aus einer Fachdienstleitung mit sieben Betriebsberatern besteht.

Die Widerspruchsstelle ist an die Fachbereichsleitung angegliedert und bekommt noch eine eigene Leitung (bisher drei MA).

Der Bereich „Reha“ ist an die Fachdienste „Fallmanagement“ angegliedert, gewährt aber keine materiellen Leistungen. Es existiert kein gesonderter u25-Bereich, da die Bedarfsgemeinschaft im Vordergrund der Arbeit steht und Jugendliche nicht ausgegliedert werden sollen.

Jedes Team hat eine Teamleitung, wobei für die drei „Fachdienste Fallmanagement“ jeweils ein TL in Personalunion als Fachdienstleiter tätig ist. Auch die Fachdienste „Planung und Controlling“ und „Arbeitgeber-Personalservice“ verfügen jeweils über eine Leitung. An der Spitze der Organisationseinheit steht die Fachbereichsleitung, die keine weiteren Aufgaben wahrnimmt.

Ablauforganisation

Die Kundinnen und Kunden kommen in den Eingangsbereich und schildern ihr Anliegen, ein Antragsformular wird direkt ausgegeben. Die Rückgabe soll innerhalb von zwei Wochen entweder direkt an die zuständigen FAM oder per Post erfolgen, bei entsprechender Rückmeldung darf dies auch länger dauern. Die Zuordnung zu den FAM erfolgt sofort bei Antragsausgabe, es gibt ein schriftliches Informationsblatt, das an die Kundin bzw. den Kunden und an die entsprechenden FAM geht, so dass diese dann auch Bescheid wissen. Die Kundinnen und Kunden werden informiert, dass ein Kontakt zu den FAM außer in Notfällen nur mit Terminierung möglich ist. Im Regelfall erfolgt also beim Erstkontakt noch keine Terminierung, vielmehr nehmen die Kundinnen und Kunden meist telefonisch Kontakt zu den FAM auf, um einen Termin abzusprechen, an dem sie ihren Antrag abgeben können.

Sie können den Antrag auch per Post einreichen, die FAM werden aber keinen Antrag bewilligen, bevor sie die Kundin oder den Kunden nicht persönlich kennen gelernt haben.

Im ersten Gespräch werden leistungsrechtliche Aspekte geklärt und es wird ein „Profiling“ durchgeführt. Die Kundinnen und Kunden wissen nach dem Erstgespräch zumindest schon, in welcher Höhe ungefähr Leistungen gezahlt werden; die interne Zielvorgabe lautet, Neuanträge innerhalb einer Woche nach Vorlage aller Unterlagen zu bescheiden.

Bereits im Erstgespräch geht es aber auch um die Erfassung der individuellen Problemlagen: Ist eine Orientierung auf den ersten Arbeitsmarkt möglich oder eine Aktivierung über den zweiten Arbeitsmarkt notwendig, besteht Bedarf zu intensiverer Betreuung? Diese Klärung beginnt meist im Anschluss an die Abgabe des Antrags. Die aktivierenden Maßnahmen in Form eines fachlichen Erstgesprächs beginnen somit parallel zur Antragsbearbeitung.

Ein detailliertes Assessment, also die Einordnung der Kundinnen und Kunden in Kundengruppen, erfolgt erst nachdem weitere Kennenlerngespräche stattgefunden haben: Nur so können auch versteckte Sachverhalte (wie z.B. Suchtprobleme) erkannt werden, die für eine Zuweisung in Maßnahmen relevant sind und erfasst sein müssen.

Der Abschluss einer EGV erfolgt auf jeden Fall, wenn eine Eingliederung in Maßnahmen ansteht; bei den restlichen Kundinnen und Kunden wird abgeschätzt, ob genügend Informationen, z.B. im Hinblick auf den beruflichen Werdegang, vorliegen, um eine entsprechende EGV abschließen zu können.

Die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgt in enger Kooperation zwischen FAM und dem Arbeitgeber-Personalservice (AGPS). Wenn die Information kommt, dass Stellen vom AGS akquiriert wurden, steht schon im Stellenprofil, ob die Vermittlung freigegeben ist; in diesem Fall können die FAM ihre eigenen Kundinnen und Kunden vorschlagen. Wenn der AGPS für ausgewählte Kundinnen und Kunden nochmals bei AG vorsprechen möchte, müssen natürlich entsprechende Bewerbungsunterlagen vorliegen und an den AGPS gehen.

Daneben werden von Fallmanagement selbständig Stellen gesucht: 15% der Stellenangebote kommen von AGPS und 85% durch die selbständige Suche der FAM. Teilweise werden Kundinnen und Kunden auch zu Vorstellungsgespräch begleitet, dies ist zeitaufwendig, aber im Einzelfall sehr erfolgreich.

Zentrale Schnittstellen und Schnittstellenmanagement, interne Steuerungsprozesse (z.B. Controlling)

Da die zentralen einzelfallbezogenen Leistungsprozesse integriert sind, gibt es kaum Schnittstellen. Eine wichtige Schnittstelle besteht allerdings zum Fachdienst Planung und Controlling, da dieser für die Maßnahmenplanung verantwortlich ist. Seinem Selbstverständnis nach bietet er ein Fundament, auf dem das Fallmanagement aufsetzen kann.

Das Controlling stellt das Gesamtkonzept wieder her, nachdem die FAM sich individuell auf die Kundin bzw. den Kunden bezogen haben und führt die individuellen Ergebnisse in die Gesamtstruktur zurück.

Die interne Steuerung erfolgt über das Controlling und ein hierarchiebezogenes Besprechungswesen:

- die teambezogenen Integrationszahlen werden monatlich verglichen, somit eine interne Konkurrenz gesetzt;
- auf Leitungsebene existieren regelmäßige Koordinationstermine.

Stärken und Schwächen der Gesamtkonstruktion nach Einschätzung der MA („Originaltöne“ aus dem Protokoll der Gruppendiskussion)

Stärken:

- Vorteil des integrierten Fallmanagements: Die FAM sehen Kundinnen und Kunden häufiger, leistungsrechtliche Gespräche werden genutzt, um Arbeit bzw. Vermittlungsbemühungen anzusprechen;
- Kundinnen und Kunden sind bei den FAM bekannt, Kommunikation ist durch Zusammenlegung der beiden Hauptleistungen gewährleistet und keine Informationen gehen verloren;
- Integriertes Fallmanagement ist ein Instrument, das es ermöglicht, eine Beziehung zur Kundin bzw. zum Kunden aufzubauen, im Gegensatz zur Trennung zwischen FAM und Leistungssachbearbeitung;
- Die FM können die Verantwortung nicht auf andere MA abwälzen, da das Jobcenter für die Kundinnen und Kunden die letzte Instanz des Sozialsystems ist, daher begründet sich die Verantwortung der FAM: Kein eHb kann irgendwo anders hin abgeschoben werden;
- Durch Kenntnis des Umfeldes der Bedarfsgemeinschaft können auch Kinder begleitet werden und zwar bis zu dem Zeitpunkt, an dem sie selbst einen Ausbildungsplatz suchen: Die FAM können erkennen, welche Kundinnen und Kunden „heranwachsen" und kennen die Probleme und Bedarfe dann schon;
- Der hier verfolgte ganzheitliche Ansatz beugt unnötigen schematischen Strukturen vor.

Schwächen:

- Die eHb können den FAM mehr ausgeliefert sein oder die FAM sind mehr ausgeliefert: Professionelle Distanz zur Kundin oder zum Kunden ist wichtig und muss beachtet werden, z.B. dass nicht aus Mitleid eine Leistung bewilligt wird, die den Kundinnen und Kunden nicht zusteht;
- Es existiert eine doppelte Abhängigkeit der Kundinnen und Kunden. Sie sind über Vermittlung und Leistungsgewährung von den FAM abhängig.

Insgesamt:

- Die Kopplung beider Aufgaben (Leistungsgewährung und Eingliederung) ist mit dem entsprechenden Aufwand durch die MA zu realisieren, wenn auch schwierig; wenn die Fallzahlen stimmen ist beides gut machbar.
- Die inhaltlichen Anforderungen sind nicht das Problem, sondern die quantitativen Anforderungen: z.B. das Nachhalten der Nebenkostenabrechnungen (hier über Back Office-Kraft gewährleistet) oder bei Einpflegen der ständig wechselnden Einkommensverhältnisse.

2.4.5 Typ E

Während 141 von 146 Standorten eindeutig einem der vier aufgeführten Grundtypen zugeordnet werden konnten, gibt es fünf Kreise und kreisfreie Städte, die in einem gesonderten Typus zusammengefasst werden, dem Typ E.

Typ E enthält SGB II-Träger, bei denen innerhalb eines Kreises oder auch innerhalb einer kreisfreien Stadt unterschiedlich organisierte Leistungsprozesse parallel existieren. Hierfür sind drei Gründe verantwortlich:

- In einigen Kreisen wurde bewusst entschieden, dass die kreisangehörigen Kommunen die Leistungsprozesse eigenständig gestalten können, d.h. es herrscht ein hoher Grad an Dezentralität.
- In einem Kreis konnten sich Kreis und eine große kreisangehörige Gemeinde bislang nicht einigen, ob das „Kreismodell" durchgesetzt wird oder die bereits z.Z. der Geltung des BSHG entwickelten Organisationsstrukturen der kreisangehörigen Stadt weitergeführt werden.
- In einer kreisfreien Stadt (ARGE) wurden bewusst mehrere Teams nach unterschiedlichen Prinzipien organisiert; man will die weitere Entwicklung abwarten, um später eine Homogenisierung herbeizuführen.

Daneben existieren bei den Typen A und D vereinzelt in kleineren Geschäftstellen bzw. kreisangehörigen Gemeinden Abweichungen von der den Typ prägenden Norm, Eingliederungsleistungen und materielle Leistungen zu trennen, die auf „Personalengpässe" zurückzuführen sind. Hierbei handelt es sich jedoch um deutliche Ausnahmen von der im jeweiligen Kreis/ der kreisfreien Stadt herrschenden Regel, weshalb sie bei der Zuordnung nicht berücksichtigt wurden.

2.4.5.1 Stadt (ARGE)

Alle Kundinnen und Kunden gehen zunächst in das Team „Clearing": Hier erfolgt eine „Erstberatung" und der Antrag wird bearbeitet und beschieden. Insoweit gehen alle Kundinnen und Kunden „zunächst zur Leistungssachbearbeitung", die als „Antragsservice" in einem eigenständigen Team der laufenden Sachbearbeitung vorgeschaltet ist.

„Wir haben ein Clearing-Team, das den Antrag von allen Neukunden komplett bearbeitet. Die zentrale Zugangssteuerung ist somit von uns vor die Klammer gezogen worden. Erst nach der Bearbeitung in diesem Team werden die Kunden an die Fachteams verwiesen. Das haben wir von der Kommune übernommen. Infolgedessen haben wir eine recht hohe Nichtzugangsquote 35 bis 40 Prozent. Die Leute des Clearing-Teams werden von uns gut geschult, damit sie diese Aufgabe erfolgreich wahrnehmen können".

Bei einigen Fachteams ü25 ist die materielle Leistung spezialisiert, bei den anderen ist sie integriert:

„Wir probieren zwei Modelle aus. Wir haben gerade das Institut Fallmanagement abgeschafft. Das bedeutet, wir haben ganzheitliche Teams (AV, FM, LG in einer Hand) und Teams, die getrennt arbeiten, d.h. AV/FM und Leistung sind getrennt. Wir von der BA sind Letzteres gewohnt. Mit diesem Modell haben wir gute Erfahrungen ge-

macht. Darum favorisieren wir das Modell. Es gibt aber auch gute Gründe für die zweite Variante, die ganzheitliche, die von der Kommune favorisiert wird. Darüber hinaus haben wir in einem Team drei zusätzliche Mitarbeiter eingestellt, um zu vergleichen, ob ein geringerer Betreuungsschlüssel erfolgreicher ist. Schließlich soll einmal entschieden werden, welches Modell bessere Ergebnisse liefert".

Das Fallmanagement ist somit grundsätzlich mit Arbeitsvermittlung integriert, unabhängig davon, ob das Team im kommunalen oder im BA-Modell arbeitet.

Mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen arbeitet ein Team, in dem die MA ebenfalls sowohl Leistungssachbearbeitung wie Aktivierung und Arbeitsvermittlung integrieren:

2.4.5.2 Kreis (zkT)

Im Kreis gibt es 24 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Der Kreis hat die Leistungsgewährung im SGB nach dem Prinzip organisiert „soviel dezentral wie möglich, soviel Freiheit wie möglich, Steuerung durch den Kreis" (GF 401). Dies bedeutet: Gewährung materieller Leistungen gibt es in allen 24 Städten und Gemeinden, die zum Kreis gehören. Bereits bei der Antragstellung wird ein Erstprofiling gemacht, das die Frage beantwortet: „Wer kommt zum Fallmanagement aufgrund multipler Vermittlungshemmnisse?" und „Wer kann direkt durch die Arbeitsvermittlung betreut werden?" Der Kreis hat eine eigene Gesellschaft als Auftragnehmer für den Bereich „Arbeitsvermittlung" in allen 24 Städten und Gemeinden des Kreises und in 21 Städten und Gemeinden für den Bereich „Fallmanagement", d.h. im gesamten Kreisgebiet bis auf das Fallmanagement in drei kreisangehörigen Städten, in denen der Bereich Leistungsgewährung auch das Fallmanagement mit übernimmt. Die Gewährung materieller Leistungen obliegt somit den 24 beteiligten Kommunen selbst und wird durch den Kreis koordiniert und geleitet, die Arbeitsvermittlung erfolgt über eine kreiseigene Gesellschaft und die Aktivierung entweder auch über diese Gesellschaft (in 21 Städten und Gemeinden), was die Trennung der Leistungsprozesse zur Folge hat, oder in drei Städten über die Sachbearbeitung, was in der Integration der Gewährung materieller Leistungen und Aktivierungsleistungen bei Abtrennung von Arbeitsvermittlung resultiert. Zudem ist der Leistungsprozess in allen drei Städten unterschiedlich organisiert: Das „Fallmanagement" (inkl. Leistungssachbearbeitung) in der einen Stadt ist nach Zielgruppen (u25, Alleinerziehende, Migranten, Rest) organisiert, in den beiden anderen nicht.

2.4.6 Fazit

Die Typologie der Produktionsmodelle umfasst vier Grundtypen mit einigen Untertypen, sowie den Typ E der nicht eindeutig zuzuordnenden Produktionsmodelle.

Typ A: Funktionale Spezialisierung

Grundsätzlich werden bei diesem Typus alle drei Funktionen im Leistungsprozesse (Leistungssachbearbeitung, Aktivierung und Arbeitsvermittlung) als einzelne Prozessschritte separat organisiert. Dabei wird insbesondere die „Aktivierung" aufgespalten und zwischen Per-

sonen mit mehreren Vermittlungshemmnissen und Personen mit keinen bzw. wenigen Vermittlungshemmnissen unterschieden. Im Fokus dieser Konstruktion steht das „Fallmanagement“, das eine speziell organisierte Aufgabe darstellt.

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 abzielt, konzentriert sich der Leistungsträger 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).

Beide Untertypen können nochmals ausdifferenziert werden, je nachdem, ob sich „Fallmanagement“ auf den Prozessschritt „Aktivierung“ beschränkt oder auch Vermittlungsaufgaben (für einen besonderen Personenkreis) übernimmt:

- Fallmanagement nimmt auch Vermittlungstätigkeit wahr.

  Bei diesem Untertypus fokussiert das Fallmanagement auf die Betreuung eines spezifischen Personenkreises (eHb mit mehreren bzw. besonders schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen) und übernimmt für diesen Aktivierung und Vermittlung.

- Fallmanagement übernimmt keine Arbeitsvermittlung.

  Bei diesem Untertypus stellt das Fallmanagement für einen spezifischen Personenkreis eine der Arbeitsvermittlung vorgelagerte Unterstützung dar, d.h. es bearbeitet Vermittlungshemmnisse und gibt im Erfolgsfall die Kundin bzw. den Kunden an die Arbeitsvermittlung zurück.

Aufgrund der genannten Differenzierungen ergeben sich folgende Untertypen des Grundtypus „Funktionale Spezialisierung“:

- Untertyp1: Zugang über Leistungssachbearbeitung
- Untertyp 1a: Fallmanagement mit Vermittlungstätigkeit (Typ A11)
- Untertyp 1b: Fallmanagement ohne Vermittlungstätigkeit (Typ A21)

- Untertyp 2: Zugang über Fallmanagement bzw. Arbeitsvermittlung
- Untertyp 2a: Fallmanagement mit Vermittlungstätigkeit (Typ A12)
- Untertyp 2b: Fallmanagement ohne Vermittlungstätigkeit (Typ A22)

Typ B: Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung

Leistungssachbearbeitung ist grundsätzlich spezialisiert, ist also von aktiven Leistungen getrennt in einem eigenen Bereich oder eigenen Teams organisiert. Die Leistungssachbearbeitung übernimmt also weder Aufgaben der Aktivierung (Beratung, Betreuung, Fallmanagement) noch solche der Arbeitsvermittlung.

Die Leistungssachbearbeitung selbst ist beim Typ B durchgängig binnendifferenziert: Für bestimmte fachliche Aufgaben wie Bearbeitung von Widersprüchen, Unterhalt, Ermittlung (Außendienst) und Ordnungswidrigkeiten gibt es spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder eigene Abteilungen. Häufig, vor allem in größeren Standorten, gibt es auch die so genannte „Erstberatung", die dem eigentlichen Leistungsprozess vorgeschaltet ist, oder einen Antragsservice im Bereich der Eingangszone, der Antragsunterlagen ausgibt und bei Rückgabe auf Vollständigkeit prüft. Auch diese beiden Aufgaben werden häufig getrennt von der laufenden Sachbearbeitung wahrgenommen. Die Zusammenführung unterschiedlicher Personalbestände hat vielerorts dazu geführt, am Qualifikationsniveau ansetzend zwischen verschiedenen Gruppen zu unterscheiden (z.T. zwischen Teamassistent, Fachassistent und Sachbearbeiter).

Aufgaben der Aktivierung und Arbeitsvermittlung werden beim Typ B – im Unterschied zur Leistungssachbearbeitung – kaum spezialisiert wahrgenommen: Aktivierung ist nicht aufgespalten (nicht spezialisiert) und wird zudem meist nicht von Arbeitsvermittlung getrennt realisiert. Beide Aufgaben werden in der Regel von derselben Fachkraft ausgeführt. Jede Fachkraft hat somit mit unterschiedlichen Kundenkreisen zu tun, also zugleich mit marktfernen und mit marktnahen Kunden. Dabei entscheidet die Fachkraft eigenständig, wie sie die beiden Aufgaben im Einzelfall ausfüllt und verknüpft.

Der Zugang zu Leistungen nach dem SGB II erfolgt bei Typ B ganz überwiegend über die Leistungssachbearbeitung bzw. parallel über Leistungssachbearbeitung und Aktivierung/ Vermittlung (Typ B1). Es gibt nur drei Standorte, an denen ein unmittelbarer Zugang zur „Aktivierung" gegeben ist (Typ B2).

Typ C: Partielle Integration der Gewährung materieller Leistungen und Eingliederungsleistungen

Merkmal des Typs C ist es, dass die Eingliederungsleistungen organisatorisch voneinander getrennt sind, die Gewährung materieller Leistungen aber entweder mit generellen Aktivierungsleistungen für die eHb verbunden wird (vgl. Untertyp 1) oder für eine spezielle Gruppe im Rahmen des Fallmanagements erfolgt (Untertyp 2). Bei Untertyp 1 gibt es den häufigeren Fall, dass Fallmanagement für alle eHb vorgesehen ist, aber die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt spezialisiert ist (1a). Allerdings findet sich ein Standort, an dem Fallmanagement nur für einen bestimmten Personenkreis reserviert ist (wie im Konzept des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements" vorgesehen), die PAP aber für materielle Leistungen, für Aktivierungsmaßnahmen und für die Vermittlung in den Arbeitsmarkt zuständig sind (1b).

Charakteristisch ist für alle Varianten dieses Typs der konzeptionelle Grundgedanke, dass es zumindest für den Personenkreis, der mehrere Vermittlungshemmnisse aufweist, eventuell aber auch generell sinnvoll ist, „Hilfe aus einer Hand" zu gewähren (deshalb die Verschmelzung), dass aber eine vollständige Integration (wie bei Typ D) die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überfordert. Aus letzterem Grund werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die neben Eingliederungsleistungen auch noch materielle Leistungen erbringen, an manchen Standorten durch ein Back Office oder durch eine ausgebaute EZ unterstützt.

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 (Sachbearbeiter, persönlicher Ansprechpartner oder Fallmanager) ist *eine* Person für die Bearbeitung und Gewährung materieller Leistungen und von Eingliederungsleistungen zuständig. Diese Person entscheidet dann nicht nur über die jeweiligen Angebote und Maßnahmen, sondern auch über die Intensität der Betreuung.

Der Zugang zur Leistungsgewährung kann über eine ausdifferenzierte Eingangszone erfolgen, in der z.B. Anträge ausgegeben und Termine vereinbart werden. Je nach räumlicher Organisation übernehmen aber auch Stellen in kreisangehörigen Gemeinden diese Funktion oder aber die Gesamtorganisation ist dekonzentriert, so dass die gesamte Leistungsgewährung „vor Ort" in kreisangehörigen Gemeinden erfolgt und z.B. aus Kapazitätsgründen keine Ausdifferenzierung eines „Eingangsbereichs" notwendig oder möglich ist.

Dieser Typ kommt fast ausschließlich bei zugelassenen kommunalen Trägern vor. In ARGEn existiert er nur als Bestandteil komplexerer Organisationsstrukturen, wenn eine ARGE räumlich dekonzentriert ist und Geschäftsstellen so klein sind, dass aus personalwirtschaftlichen Gründen eine Zusammenführung von Verantwortungsbereichen angezeigt schien.

2.5 Quantitative Auswertungen zur Typologie der Produktionsmodelle

Eine erste Erkenntnis der quantitativen Betrachtung besteht darin, dass die vier Grundtypen – und nur auf diese bezieht sich aus Gründen der Überschaubarkeit die quantitative Auswertung[93] – höchst unterschiedlich häufig vorkommen und die Verteilung eng mit der Form der Aufgabenwahrnehmung zusammenhängt.

[93] Dies bedeutet auch, dass der Typ E aus der Betrachtung herausfällt. Damit reduziert sich die Anzahl der Standorte im Sample auf 141.

Tabelle B 2-1: Verteilung der Organisationstypen auf die Formen der Aufgabenwahrnehmung (n = 141)

Angaben in Prozent

	ARGEn	zkT	gAw
Typ A	75,8	34,1	83,3
Typ B	18,7	47,7	16,7
Typ C	4,4	11,4	0,0
Typ D	1,1	6,8	0,0
Alle	100,0	100,0	100,0

Datenbasis: Qualitative Erhebungen bei 146 SGB II-Trägern Herbst 2006/Frühjahr 2007

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse,
Bericht Mai 2007

Typ A, die funktionale Spezialisierung, wurde mit 63,1 % deutlich am häufigsten beobachtet. Dies liegt vor allem daran, dass 69 von 91 ARGEn im Sample, d.h. 75,8 %, diese Organisationsform gewählt haben, während der entsprechende Anteil der zkT nur 34,1 % beträgt. Dass fünf der sechs Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung sich für ein Modell entschieden haben, das dem KuZ strukturell sehr ähnelt, ist nicht weiter verwunderlich.

Typ B, die Integration von Aktivierung und Arbeitsvermittlung, ist mit 27,7 % der zweithäufigste Typ. Hier dominieren interessanterweise die zkT, die 53,8 % der Standorte des Typs B ausmachen (das sind 47,7 % aller zkT), während die ARGEn zu 43,6 % vertreten sind (18,7 % aller ARGEn). Einer der sechs Standorte mit getrennter Aufgabenwahrnehmung hat sich für diese Organisationsform entschieden.

Demgegenüber stellen die Typen C und D, bei denen die Gewährung materieller Leistungen mit der Erbringung von Eingliederungsleistungen partiell bzw. vollständig zusammengeführt ist, mit 6,4 % (Typ C) und 2,8 % (Typ D) ausgesprochen selten gewählte Organisationsformen dar. Dem entsprechen in absoluten Zahlen neun bzw. vier Standorte. Interessant ist dabei, dass immerhin fünf ARGEn sich für die (zumindest partielle) „Leistung aus einer Hand“ entschieden haben, obwohl dies den Vorgaben der BA widerspricht. Deutlich ist aber die Dominanz der zkT im Typ D, wo drei der vier Standorte, die diesem Typ zugeordnet wurden, von der Option Gebrauch gemacht haben.

Insgesamt zeigt sich, dass die ARGEn überwiegend nach dem Muster des Typs A organisiert sind (allerdings mit deutlichen regionalen Unterschieden, s. u.), während die Organisationsform bei den zkT breiter streut, wenn auch mit einer leichten Präferenz zu Typ B.

Eine Auswertung nach regionalen Gesichtspunkten zeigt einige überraschende Ergebnisse.

Tabelle B 2-2: Regionale Verteilung der Organisationstypen (n = 141)

Angaben in Prozent

Region	Typ A	Typ B	Typ C	Typ D	Gesamt
Ost	68,6	28,6	2,9	0,0	100,0
Nord	78,9	21,1	0,0	0,0	100,0
BW/RP	37,9	51,7	6,9	3,4	100,0
Hessen	26,7	33,3	20,0	20,0	100,0
NRW	70,8	16,7	12,5	0,0	100,0
BY	93,3	6,7	0,0	0,0	100,0
Berlin	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Gesamt	63,1	27,7	6,4	2,8	100,0

Datenbasis: Qualitative Erhebungen bei 146 SGB II-Trägern Herbst 2006/Frühjahr 2007
Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse, Bericht Mai 2007

Abgesehen von Berlin, wo politisch entschieden wurde, dass die Stadtbezirke, die jeweils eigene ARGEn bildeten, ein einheitliches Organisationsmodell umzusetzen hatten (Typ A), ist Typ A in Bayern, im Norden und in Nordrhein-Westfalen fast konkurrenzlos. Typ B ist in Baden-Württemberg/Rheinland-Pfalz/Saarland die am häufigsten gewählte Organisationsform und spielt auch im Osten eine gewisse Rolle. Dagegen kommen in Hessen alle Organisationsformen in relevanter Häufigkeit vor.

Eine Aufgliederung der regionalen Verteilung nach Formen der Aufgabenwahrnehmung gibt ein nochmals differenziertes Bild.

Tabelle B 2-3: Regionale Verteilung der Organisationstypen nach Form der Aufgabenwahrnehmung (n = 135)

Angaben in Prozent

Region	ARGE					Alle Träger
	A	B	C	D	% von Gesamt	% von Gesamt
Ost	100,0	0,0	0,0	0,0	22,0	24,8
Nord	72,7	18,2	9,1	0,0	12,1	14,2
BW/RP	47,4	42,1	5,3	5,3	20,9	20,6
Hessen	42,9	57,1	0,0	0,0	7,7	9,9
NRW	72,2	16,7	11,1	0,0	19,8	17,0
BY	100,0	0,0	0,0	0,0	13,2	10,6
Berlin	100,0	0,0	0,0	0,0	4,4	2,8
Gesamt	75,8	18,7	4,4	1,1	100,0	100,0

Region	zkT					Alle Träger
	A	B	C	D	% von Gesamt	% von Gesamt
Ost	21,4	71,4	7,1	0,0	31,8	24,8
Nord	71,4	28,6	0,0	0,0	15,9	14,2
BW/RP	0,0	85,7	14,3	0,0	15,9	20,6
Hessen	14,3	14,3	28,6	42,9	15,9	9,9
NRW	66,7	16,7	16,7	0,0	13,6	17,0
BY	66,7	33,3	0,0	0,0	6,8	10,6
Berlin					0,0	2,8
Gesamt	34,1	47,7	11,4	6,8	100,0	100,0

Datenbasis: Qualitative Erhebungen bei 146 SGB II-Trägern Herbst 2006/Frühjahr 2007

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse, Bericht Mai 2007

So wird deutlich, dass die klare Präferenz der ARGEn für Typ A regional sehr fokussiert ist: Alle ARGEn in Ostdeutschland, in Berlin und auch in Bayern (das sind immerhin 39,5 % aller ARGEn) setzen Typ A um, dagegen sind es in Baden-Württemberg/Rheinland-Pfalz/Saarland nur 47,4 % und in Hessen nur 42,9 %. Umgekehrt dominiert bei den zkT in Baden-

Württemberg/Rheinland-Pfalz/Saarland (85,7 %) und Ostdeutschland (71,4 %) Typ B. Für Typ D haben sich 42,9 % der zkT in Hessen entschieden und eine deutliche Mehrheit der zkT im Norden, in Nordrhein-Westfalen und in Bayern für Typ A.

Auch die Betrachtung der Typologie der Produktionsmodelle nach Durchschnittsgröße der Bedarfsgemeinschaften und nach Gebietskörperschaften zeigt einige auffällige Ergebnisse:

Unter organisationstheoretischen Gesichtspunkten hätte man erwarten können, dass der spezialisierte Typ A besonders bei „großen" Standorten, gemessen an der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, vorkommt; der Typ D dagegen besonders bei „kleinen".

Diese Vermutung trifft jedoch nur bedingt zu: Zwar beträgt die durchschnittliche Zahl der Bedarfsgemeinschaften für Typ D tatsächlich nur 4086 (mit einer Spanne von knapp 1400 bis knapp 8000) und ist damit deutlich geringer als bei den anderen drei Typen. Nimmt man aber die großen Großstädte, die den Durchschnitt arithmetisch verzerren würden, aus der Betrachtung heraus[94], dann unterscheiden sich die restlichen Typen A, B und C nur geringfügig: Typ C hat die höchste Durchschnittszahl (7813, bei einer Spanne von 2174 bis knapp über 16000), gefolgt von Typ A (7405, Spanne: 1212 bis knapp über 22000) und Typ B (7267, Spanne: 1580 bis 15500).

Die Wahl des Typus hat somit nur wenig mit der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften zu tun, die „versorgt" werden müssen. Deutlich ausgeprägt ist dagegen der Einfluss der Form der Gebietskörperschaft auf die Wahl der Organisationsform.

Tabelle B 2-4: Verteilung der Organisationstypen nach Gebietskörperschaft (n=141)

Angaben in Prozent

	Kreise	kreisfreie Städte
A	59,2	72,5
B	30,6	20,0
C	6,1	7,5
D	4,1	0
Alle	100,0	100,0

Datenbasis: Qualitative Erhebungen bei 146 SGB II-Trägern Herbst 2006/Frühjahr 2007

Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse, Bericht Mai 2007

[94] Dies sind: vier Berliner Stadtbezirke, Hamburg, Bremen, Hannover, Essen und Stuttgart.

72,5 % der kreisfreien Städte[95] haben die Leistungsgewährung nach SGB II entsprechend Typ A organisiert und nur 20 % entsprechend Typ B, während Typ C kaum und Typ D gar nicht vorkommen. Zwar präferieren auch die Kreise Typ A, doch ist der Abstand zu Typ B nicht so ausgeprägt. Typ D wir ausschließlich in Kreisen ausprobiert.

2.6 Abschließende Betrachtung zur Typologie der Produktionsmodelle

Die Typologie der Produktionsmodelle hat gezeigt, wie schwierig es ist, die Vielfalt von organisatorischen Lösungen für die Aufgaben nach dem SGB II zu systematisieren. Jeder Prozessschritt (Zugangssteuerung, Leistungsgewährung, Aktivierung, Arbeitsvermittlung) kann in unterschiedlichsten Ausprägungen ausgestaltet und mit den anderen Prozessschritten kombiniert werden. Hinzu kommen spezielle Lösungen im Hinblick auf die Organisation der Leistungen für u25, die von der Gestaltung der Prozesse für ü25 abweichen können, insbesondere wenn auf spezielle Landesprogramme zurückgegriffen wurde. Zudem haben sich insbesondere zkT, aber auch einige ARGEn entschieden, relevante Teile des Leistungsprozesses „auszulagern", d.h. an „Dritte" zu übertragen.

Zusätzlich erschwert wurde die Typenbildung durch die Dynamik des Feldes. Viele Standorte experimentierten mit unterschiedlichen Lösungen für Teile des Leistungsprozesses, trennten z.B. nach anfänglicher Integration von materieller Leistung und Eingliederungsleistung die beiden Schritte wieder führten sie nach anfänglicher Aufspaltung wieder zusammen. Häufig hatte eine solche Neuorganisation zum Zeitpunkt des Interviews gerade begonnen oder stand kurz bevor, so dass eine Zuordnung schwierig war. Zudem stellt die hier präsentierte Typologie eine „Momentaufnahme" dar.

Einige Kreise, aber auch kreisfreie Städte haben sich zudem entschieden, eine weitgehende Dezentralisierung von Organisationsentscheidungen zuzulassen, was dazu führt, dass keine Zuordnung im Rahmen der Typologie möglich war, vielmehr eine Restkategorie, Typ E, gebildet werden musste.

Bei allen Vorbehalten sind die Ergebnisse jedoch eindeutig. Eine deutliche Mehrheit der Standorte im Sample (63,1 %) hat sich dafür entschieden, die Leistungsprozesse weitgehend zu spezialisieren, d.h Leistungssachbearbeitung und Aktivierung zu trennen und zudem bei der Aktivierung eine Ausdifferenzierung in „Fallmanagement" (meist für besondere Personengruppen) und „Arbeitsvermittlung" (die meist nicht nur in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt, sondern auch Aktivierungsangebote unterbreitet) vorzunehmen. Insbesondere in ARGEn ist dies das dominante Modell, 75,8 % aller ARGEn sind so organisiert, allerdings mit deutlichen regionalen Unterschieden. Dies könnte daran liegen, dass sich viele ARGEn am Modell des KuZ orientiert haben und Organisationsabläufe aus dem SGB III ins SGB II übertragen haben. Dafür spricht, dass die Organisationsvariante des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements", d.h. eines Fallmanagements, das für Personen mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen reserviert und der Arbeitsvermittlung „vorgeschaltet" ist, aber

[95] Nicht eingerechnet wurden die Region Hannover, der Stadtverband Saarbrücken und die Stadt Ludwigshafen, die gemeinsam mit zwei Kreisen eine ARGE bildet.

selbst nicht vermittelt, an 46,1% der Standorte realisiert wird, d.h. die mit Abstand am häufigsten gewählte Organisationsvariante darstellt. Dieses Konzept wird von der BA vertreten (vgl. BA 2004a).

Unklar bleibt aber, warum Typ A in einigen Regionen, insbesondere in Ostdeutschland und in Bayern, von allen ARGEn gewählt wird, während in anderen Regionen ebenfalls in ARGEn andere Präferenzen herrschen (z.B. in Baden-Württemberg/Rheinland-Pfalz/Saarland und in Hessen).

Das quantitativ konkurrierende Modell zu Typ A ist das der Zusammenführung von Aktivierung und Arbeitsvermittlung bei gleichzeitiger Abtrennung der Gewährung materieller Leistungen. Fast die Hälfte aller zkT hat sich für diese Organisationsvariante entschieden – was der Grund dafür ist, dass dieser Organisationstyp insgesamt bei 27,7% aller Standorte vorgefunden wird.

Auf den ersten Blick überraschen mag die Tatsache, dass nur in 9,2 % aller Standorte im Sample der Versuch unternommen wird, zumindest partiell materielle Leistungen und Eingliederungsleistungen zusammenzuführen. Gerade die von vielen Sozialhilfeträgern zu Zeiten des BSHG gepflegte Praxis der „Hilfe aus einer Hand“ wird nur in 2,8 % der Fälle umgesetzt und spielt damit quantitativ fast keine Rolle mehr. Aussagen aus den Interviews und Gruppendiskussionen geben Aufschluss über die Gründe: angesichts hoher Fallzahlen sind die Anforderungen an die MA so hoch, dass nicht genügend qualifiziertes Personal gefunden werden konnte, um eine solche Lösung zu realisieren. Deshalb darf die Tatsache, dass die Typen C und D quantitativ nur eine Randerscheinung darstellen, nicht so interpretiert werden, als seien sie keine potentiell „erfolgreichen“ Organisationsvarianten. Etliche Aussagen aus Interviews und Gruppendiskussionen geben vielmehr Hinweise darauf, dass es besserer Rahmenbedingungen bedarf, um diese anspruchsvollen Varianten zu realisieren.

Allerdings sind die Übergänge zwischen den Typen in der Praxis fließender und die Abgrenzungen unschärfer, als die Typologie nahe legt. So führt eine dekonzentrierte Organisation dazu, dass in kleinen regionalen Einheiten (z.B. Geschäftsstellen) aus personalwirtschaftlichen Gründen Funktionen zusammengeführt werden, die in der Gesamtorganisation getrennt wurden. Und häufig wurde vor allem in den Gruppendiskussionen berichtet, dass es zwar spezialisiertes Fallmanagement gäbe, dass sich in der Klientel aber so viele Personen mit Vermittlungsschwierigkeiten befänden, dass auch die „Vermittler“ faktisch Fallmanagement betreiben würden, auch wenn das Organigramm dies nicht vorsehe.

Noch offen ist, ob eine an den Prozessschritten ausgerichtete Typologie der Produktionsmodelle ausreicht, um die Implementation der Leistungsprozesse abzubilden oder ob sie um weitere Dimensionen ergänzt werden muss. Eine Achse der Typologie besteht in den sogenannten „Work first“-Strategien. Als relevanter Unterschied wurde eingeführt, ob mit Kundinnen und Kunden unabhängig vom § 15a SGB II zunächst über die Eingliederung gesprochen wird, oder ob zunächst die Leistungssachbearbeitung eingeleitet wird. In der Praxis der Typenbildung war es schwierig, mit dieser Unterscheidung zu arbeiten, da bei Typ C und Typ D nicht zu identifizieren war, wie die Leistungssachbearbeiter, die gleichermaßen für die mate-

rielle Leistung wie für Eingliederungsleistungen zuständig sind, konkret vorgehen, d.h. worüber sie zuerst sprechen. Obwohl die Häufigkeit der „Work first"-Strategien deshalb vermutlich unterschätzt wurde[96], sind sie bei 21,3 % der Standorte festzustellen. Die Untersuchung konkreter Fälle im nächsten Schritt der Evaluation wird zeigen, ob es an diesen Standorten zu relevant unterschiedlichen Vorgehensweisen im Hinblick auf Kundinnen und Kunden kommt.

Die Auswertung der Angaben zu Maßnahmen und Eingliederungsangeboten hat erst begonnen, da die Fragebögen („drop offs") mit z.T. erheblicher Verzögerung zurückgeschickt wurden. Eine der Fragestellungen dieser Auswertung wird sein, ob sich unterschiedliche Eingliederungsstrategien identifizieren lassen und ob es Korrelationen zwischen der Zuordnung der Standorte in der hier vorgelegten Typologie und diesen Eingliederungsstrategien gibt.

[96] Eine Ausdifferenzierung in dieser Hinsicht erfolgte aus genanntem Grund nur für die Typen A und B und nur dann, wenn sich aus dem Material eindeutige Hinweise ergaben.

3 Schnittstellen zwischen dem SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern

3.1 Einleitung

Begründung für die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe war nicht zuletzt, dass die Schnittstelle zwischen beiden Systemen wenig effizient gestaltet war. Für erwerbsfähige Hilfebedürftige gab es zwei unterschiedliche steuerfinanzierte Leistungen, die sich in ihrer jeweiligen Zielsetzung teilweise überschnitten. Die vorrangige Aufgabe sowohl der Arbeitsämter als auch der Träger der Sozialhilfe bestand darin, Hilfebeziehende wieder in das Erwerbsleben zu integrieren. Dies erfolgte allerdings zumeist mit unterschiedlichen Handlungsansätzen, mit einem unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium und nur teilweise aufeinander abgestimmt. Zudem orientierten sich die Sozialämter vorwiegend am örtlichen Arbeitsmarkt. Nicht zuletzt bestand die Tendenz zu einem Verschiebebahnhof finanzieller Lasten zwischen Sozialhilfeträgern und der Bundesagentur (Gesetzentwurf der Bundesregierung: 84ff).

Mit dem In-Kraft-Treten des SGB II sind fraglos einige dieser Probleme gelöst worden, gleichzeitig sind zwischen den Sozialgesetzbüchern neue Schnittstellen entstanden. Ausgehend vom SGB II betrifft dies in erster Linie folgende Aspekte:

- Beratung, Betreuung und Vermittlung von Jugendlichen: Koordination der Leistungen nach SGB II, III und VIII sowie Leistungen aus Bundes- und Landesprogrammen;
- Arbeitgebergeschäft/Stellenakquisition: Kooperation bzw. Konkurrenz verschiedener öffentlicher Arbeitsvermittlungen;
- Zugangssteuerung: Entscheidung darüber, ob ein Hilfebedürftiger bzw. eine Hilfebedürftige nach den Kriterien des SGB II erwerbsfähig ist. Kommt es bei dieser Frage zu Streitigkeiten zwischen den Trägern der Leistungen, entscheidet die Gemeinsame Einigungsstelle nach § 45 SGB II. Nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten keine Leistungen nach dem SGB II, sondern Leistungen nach dem SGB XII;
- Übergangsmanagement beim Übergang von Arbeitslosen aus dem Versicherungszweig (SGB III) in den Bereich der Grundsicherung (SGB II);
- Umgang mit Doppelbeziehern von Leistungen unterschiedlicher Sozialgesetzbücher;
- Datentransfermanagement: Datenaustausch zwischen den unterschiedlichen Trägern der Sozialgesetzbücher;
- Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen: Diagnose und Förderung von Rehabilitanten zwischen SGB II, III und IX.
- Zusammenarbeit von Trägern der Leistungen nach SGB II und SGB III mit Dritten.

Wir können im Rahmen dieses Zwischenberichtes einige der angesprochenen Themenfelder nur streifen, einige gar nicht behandeln. Auf der Basis von Literaturstudien und ersten Felderfahrungen im Sommer/Herbst 2006 wurden für die erste Welle der Untersuchung zwei Schnittstellenthemen ausgewählt, die für wesentliche Zielstellungen des SGB II – die soziale

Integration durch Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung und die Konzentration auf die Aktivierung von Jugendlichen – von besonderer Bedeutung sind:

- die Schnittstellen im Prozess der Ausbildungsvermittlung und damit das Übergangsmanagement Schule-Beruf zwischen den SGB II, III und VIII und
- die Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III in Bezug auf den Arbeitgeberservice und die Stellenakquisition.

Darüber hinaus interessierte gerade vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussion um die „Kostenexplosion" der Grundsicherung auch, wie die Zugangssteuerung zwischen SGB II und SGB XII erfolgt, die nach dem SGB II fachlich über die Bewertung der Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen geregelt ist und institutionell in Konfliktfällen die Einrichtung einer Einigungsstelle vorsieht.

In allen drei Schnittstellenbereichen ergeben sich aus den Regelungsstrukturen des arbeitsmarkt- und fürsorgepolitischen Feldes, vornehmlich der jeweils unterschiedlichen Finanzierungszuständigkeit für die Sozialgesetzbücher zwischen BA, Kommunen, Grundsicherungsträgern, Renten- und Krankenversicherungsträgern, unterschiedliche Rahmenbedingungen zwischen den drei Modellen der Aufgabenwahrnehmung.

Ziel und Leitbild des SGB II ist – neben anderem – die qualitative Verbesserung der Übergänge an der ersten und zweiten Arbeitsmarktschwelle durch Hilfen aus einer Hand, persönliche Ansprechpartner, individuelles Fallmanagement, vernetzte Angebote, kohärente Förderstrukturen und flankierende sozialpolitische Maßnahmen.

Daraus leiten sich für die Analyse der Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern im Bereich des Förderns und des Forderns von Jugendlichen und für die Analyse der Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III im Bereich des Arbeitgeberservices und der Arbeitsvermittlung jeweils unterschiedliche Forschungsfragen ab, die ihre gemeinsame Wurzel im normativ-institutionell orientierten Analyserahmen haben.

Unser Maßstab der Bewertung der Schnittstellenlösungen ist, inwieweit die gesetzlichen Regelungen und die Umsetzungspraxis zweckmäßig und effizient sind, sie kohärent in die vorhandenen Strukturen passen und inwieweit sie gleiche Zugangschancen für alle Betroffenen eröffnen.

Dazu werden folgende Forschungsfragen zur Analyse der Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern im Bereich des Förderns und des Forderns von Jugendlichen an der ersten Schwelle angelegt:

- Wie ist für Jugendliche der Zugang zu Beratungsleistungen (Berufsorientierung und Berufsberatung) und Vermittlungsleistungen (Ausbildungsstellenvermittlung) organisiert? Unterscheidet sich die Ablauforganisation der Ausbildungsvermittlung zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung?
- Wie funktioniert die Zusammenarbeit zwischen Grundsicherungsträgern und Arbeitsagenturen im Bereich der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) nach SGB III

und bei Maßnahmen der Benachteiligtenförderung? Wie werden Dienstleistungen der Jugendhilfe zur Unterstützung der Jugendlichen einbezogen? Wie unterscheidet sich die Zusammenarbeit in den drei Modellen der Aufgabenwahrnehmung?

- Sind an der Schnittstelle von SGB II, SGB III und SGB VIII zur Förderung und Eingliederung von Jugendlichen funktionstüchtige Kooperationsnetze entstanden? Entstehen „One-Stop-Center" für die Jugendlichen und können Doppelzuständigkeiten vermieden werden? Wie werden Landes- und Bundesprogramme in den Bereichen der Prävention und der Ausbildungsvermittlung für die Arbeit der Grundsicherungsträger genutzt?

Bei der Untersuchung der Schnittstellen in den Bereichen Arbeitgeberbetreuung und Stellenakquisition stehen folgende Fragen im Fokus:

- Wie organisieren die Grundsicherungsträger die Stellenakquisition und ihre „Kundenbeziehungen" zu den Arbeitgebern bzw. Arbeitgeberinnen?
- Wie gestalten die Grundsicherungsträger ihre Arbeitsbeziehungen zur „anderen" öffentlichen Arbeitsvermittlung, dem Arbeitgeberservice (AGS) der BA? Welche Beziehungsmuster kristallisieren sich heraus und warum? Gibt es einen unterschiedlichen Umgang zu Leistungen der Arbeitsförderung (insbesondere Lohnkostenzuschüsse) zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung?

Übergreifend werden Vor- und Nachteile der verschiedenen Schnittstellenlösungen diskutiert, soweit sie sich aus der Perspektive der qualitativen Prozessanalyse erfassen lassen.

Untersuchungsgegenstand waren 19 Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende[97], darunter acht optierende Kommunen, neun ARGEn und zwei Regionen, in denen das SGB II in getrennter Aufgabenwahrnehmung umgesetzt wird. Sie wurden basierend auf Daten aus der ersten Welle der IAW-SGB-II-Organisationserhebung nach organisatorischen und Governance-Kriterien ausgewählt (Anhang A).

In teilstrukturierten Experteninterviews wurden jeweils Führungskräfte der 19 Grundsicherungsträger und der zugehörigen 15 Arbeitsagenturen zu strategischen und operativen Themen an den Schnittstellen befragt. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Teamleiterinnen und Teamleiter der Jugendteams und des Arbeitgeberservices der Grundsicherungsträger sowie der zugehörigen Arbeitsagentur wurden in Gruppendiskussionen zu operativen Themen an den jeweiligen Schnittstellen befragt. Darüber hinaus wurden in sieben Einheiten Expertengespräche mit Vertretern der Jugendämter oder freier Jugendhilfeträger geführt, um die Arbeit der SGB-II-Einheiten zu reflektieren. Zudem wurden von den Grundsicherungsträgern diverse Dokumente zur Verfügung gestellt (vgl. Anhang A).

Daneben stehen sowohl aus den qualitativen Experteninterviews in 154 SGB-II-Einheiten im Rahmen des Untersuchungsfeldes 2 als auch aus der standardisierten Befragung aller SGB-II-Einheiten durch das Untersuchungsfeld 1 weitere Daten zur Verfügung.

[97] Zum Ausfall der zwanzigsten Einheit vgl. Anhang A 3.

3.2 Beratung, Betreuung und Vermittlung von Jugendlichen zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII

3.2.1 Problemaufriss

Die Gruppe der arbeitslosen Jugendlichen erfährt im SGB II besondere Aufmerksamkeit. Zum einen sollen sie nach § 3 Abs. 2 SGB II nach Antragstellung unverzüglich 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, womit zum einen der Aspekt des Forderns besonders unterstrichen und zum anderen eine Gewöhnung an den Bezug von Sozialleistungen schon im Ansatz vermieden werden soll, während zugleich die Bedeutung von Qualifizierung betont wird (BT-Drs. 15/1516: 51).

Für die Integration in existenzsichernde Erwerbstätigkeit und die Sicherung eines eigenständigen Lebens müssen Jugendliche unabhängig von der sozialen Lage ihrer Herkunftsfamilie zwei Übergangssituationen meistern: den Übergang Schule - Ausbildung und den Übergang Ausbildung - Beruf (Schmid 2002).

Seit Jahren diskutieren Expertinnen und Experten zentrale Faktoren, die diese Übergänge beeinflussen, so beispielsweise die Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen (Dostal et al. 1998, Heid 1998, Ehrenthal et al. 2005), den Lehrstellenmangel (Kremer 2006, BMBF 2006), die schwierigen Startchancen von Jugendlichen ohne Ausbildung und die materiellen und sozialen Folgen von Bildungsarmut (Allmendinger/Leibfried 2003, Allmendinger 2004, Solga 2003 und 2005), die sich aus der geteilten Verantwortung im föderalen System ergebenden Probleme der Bildungsförderung (Schmidt 2003) sowie Arbeitsmarktrisiken Jugendlicher (Müller 2001). Im Zuge der Debatte um das SGB II wurde und wird zudem über fehlende Kooperation zwischen den verschiedenen institutionell zuständigen Einheiten an der Schnittstelle zwischen SGB II, III und VIII diskutiert (Schruth 2005, Kunkel 2006b, Schruth/Pütz 2006).

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Schwierigkeiten des Übergangs von der Schule in eine Ausbildung (sog. „erste Schwelle“), weil dieser Übergang im Vermittlungsprozess eine besondere Schnittstelle zwischen SGB II und SGB III darstellt und weil im berufsvorbereitenden wie im präventiven Bereich die größten Schnittstellen zum SGB VIII zu finden sind.

Nach Engelbrech/Ebner (2006) bestand in den Ausbildungsjahren 2005 und 2006 ein erheblicher Lehrstellenmangel. So mündeten unter den bei der BA registrierten Bewerberinnen und Bewerbern des Ausbildungsjahres 2005[98] nur 44 % (West 45 %, Ost 42 %) in eine ungeförderte duale Ausbildung ein, 6 % (West: 1 %, Ost: 17 %) fanden eine geförderte betriebliche Ausbildungsstelle. Damit war nur jeder zweite von der Arbeitsagentur als ausbildungsfähig eingestufte Bewerber bzw. jede zweite Bewerberin in eine Lehrstelle vermittelt. 22 % der

[98] Bei allen Daten zur Berufsausbildung ist zu beachten, dass nur bei der BA registrierte Bewerberinnen und Bewerber erfasst sind. Damit werden Jugendliche, die von der Berufsberatung als nicht ausbildungsgeeignet eingeschätzt werden, ebenso wie jene nicht erfasst, die sich gar nicht erst bei der (freiwilligen) Berufsberatung der BA melden – sei es, weil sie einen anderen Bildungsweg gehen, weil sie gar nicht erst eine Ausbildung suchen oder weil sie ohne Unterstützung der BA eine Ausbildung suchen.

Bewerber bzw. Bewerberinnen besuchten in Ermangelung einer Lehrstelle eine weiterführende Schule oder eine berufsvorbereitende Maßnahme (West: 25 %; Ost: 15 %), 11 % entschieden sich, alternativ eine Erwerbstätigkeit zu suchen, 6 % konnten nicht vermittelt werden, 11 % verblieben „anderweitig“ (sog. Sonstige). Die Ausbildungsförderung in Ostdeutschland führte dazu, dass drei von zehn Neuverträgen für überbetriebliche Ausbildungsformen geschlossen wurden. Insbesondere Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund hatten Schwierigkeiten, eine Lehrstelle zu finden. Lediglich 32 % mündeten in ungeförderte betriebliche Ausbildung, 16 % von ihnen suchten in Ermangelung von Ausbildungsmöglichkeiten einen direkten Weg in die (unqualifizierte) Erwerbstätigkeit.

Nach Antoni et al. (2007) waren im Ausbildungsjahr 2004/05 rund 740.000 Bewerberinnen und Bewerber registriert. Darunter befanden sich 36 % reguläre Schulabgänger. Rund 46 % waren so genannte Altbewerberinnen und Altbewerber, hatten also die Schule in früheren Jahren verlassen und bisher trotz Ausbildungseignung keine Ausbildung gefunden. Hinzu kamen rund 18 %, die nach dem Abgang von der Hauptschule im Vorjahr ihre Schulpflicht noch nicht erfüllt hatten, keine Ausbildung fanden und deshalb ein Berufsvorbereitungs- oder Berufsgrundschuljahr besucht hatten. In Maßnahmen zur Berufsvorbereitung (BvB) wurden im Jahr 2005 rund 104.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer gefördert. Dabei sank die Zahl geförderter Jugendlicher ohne Hauptschulabschluss im Vergleich zum Vorjahr.[99] Die Autorinnen und Autoren vermuten dahinter eine Folge der neuen Steuerungslogik der BA, nach der bei der Maßnahmezuweisung stärker als in der Vergangenheit der zu erwartende Fördererfolg zu berücksichtigen ist (vgl. dazu auch ausführlich WZB/infas 2006).

Ulrich (2006) schätzte die Zahl der fehlenden Ausbildungsangebote am Ende des Vermittlungsjahres 2005 auf etwa 160.000 Plätze, darunter 110.000 bei der BA registrierte unversorgte Bewerberinnen und Bewerber und 50.000 Jugendliche, die ohne die Unterstützung der BA eine Ausbildung suchten, aber nicht finden konnten.

3.2.2 Organisationsmodelle der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung von Jugendlichen zwischen SGB II, SGB III und SGB VIII beim Übergang Schule – Beruf

Mit der sozialen und beruflichen Integration junger Menschen beschäftigen sich drei Sozialgesetzbücher mit unterschiedlichen Handlungslogiken: SGB II, SGB III und SGB VIII (Kunkel 2006a und b). 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 den Beruf zur Verfügung stehen.

Das SGB II hatte mit § 16 Abs. 1 SGB II zunächst die Arbeits- und Ausbildungsvermittlung als Ermessensleistung für Arbeitsgemeinschaften und als Pflichtleistung für zkT geregelt. Mit dem Fortentwicklungsgesetz vom 20.07.2006 wurden alle SGB-II-Träger verpflichtet, die Ar-

[99] Im Jahre 2004 wurde mit der Einführung des neuen Fachkonzepts BVB die Förderung der Berufsvorbereitung auf eine neue Basis gestellt.

beitsvermittlung und die Ausbildungsvermittlung für Leistungsbezieher zu übernehmen. Es besteht dabei die Möglichkeit, dass die SGB-II-Träger die Arbeitsagentur nach den §§ 88 bis 92 SGB X rechtsgeschäftlich mit der Erbringung von Leistungen an erwerbsfähige Hilfebedürftige gegen Kostenerstattung beauftragen. Die Arbeitsagentur kann dies nur aus wichtigem Grund ablehnen. Das BMAS kann durch Rechtsverordnung die Höhe der zu zahlenden Pauschale für die Arbeitsagenturen festlegen.

Angesichts dieser gesetzlichen Zuständigkeiten der Grundsicherungsträger ergeben sich für die Ablauforganisation des Berufsberatungs- und Ausbildungsvermittlungsprozesses Schnittstellen:

- an der Grenze zwischen Berufsberatung (BB) durch die Arbeitsagentur und Ausbildungsvermittlung durch die Grundsicherungsträger,
- bei der Ausbildungsstellenakquisition zwischen Grundsicherungsträgern für Jugendliche im SGB II und Arbeitsagenturen für alle anderen Jugendlichen,
- bei der Planung und Besetzung von Berufsvorbereitenden Maßnahmen und der Benachteiligtenförderung,
- bei der Finanzierung des Systems der Berufsvorbereitung und
- in der statistischen Erfassung der Ausbildungssituation von Jugendlichen.

Darüber hinaus entstehen dann, wenn sich die SGB-II-Träger auch präventiv mit den im Leistungsbezug lebenden Jugendlichen befassen, weitere Schnittstellen:

- zur kommunalen Jugendberufshilfe nach § 13 SGB VIII,
- zur Schulverwaltung,
- zur Schulsozialarbeit,
- zur kommunalen Sozialplanung,
- zur Straßensozialarbeit,
- zur Landes(berufs)bildungspolitik
- sowie zu diversen Trägern von Projekten zum Übergangsmanagement Schule – Beruf (vgl. Abschnitt B 3.2.3).

Jugendliche werden im Alter von 15 Jahren zu erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, wenn sie in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Sie sind damit vom Grundsicherungsträger nach § 3 Abs. 2 SGB II zu aktivieren. Für Schülerinnen und Schüler kommt dabei zunächst die Berufsberatung als Instrument in Frage. Für bereits erkennbar benachteiligte Jugendliche können darüber hinaus präventive Maßnahmen der Beratung und Unterstützung eingeleitet werden.

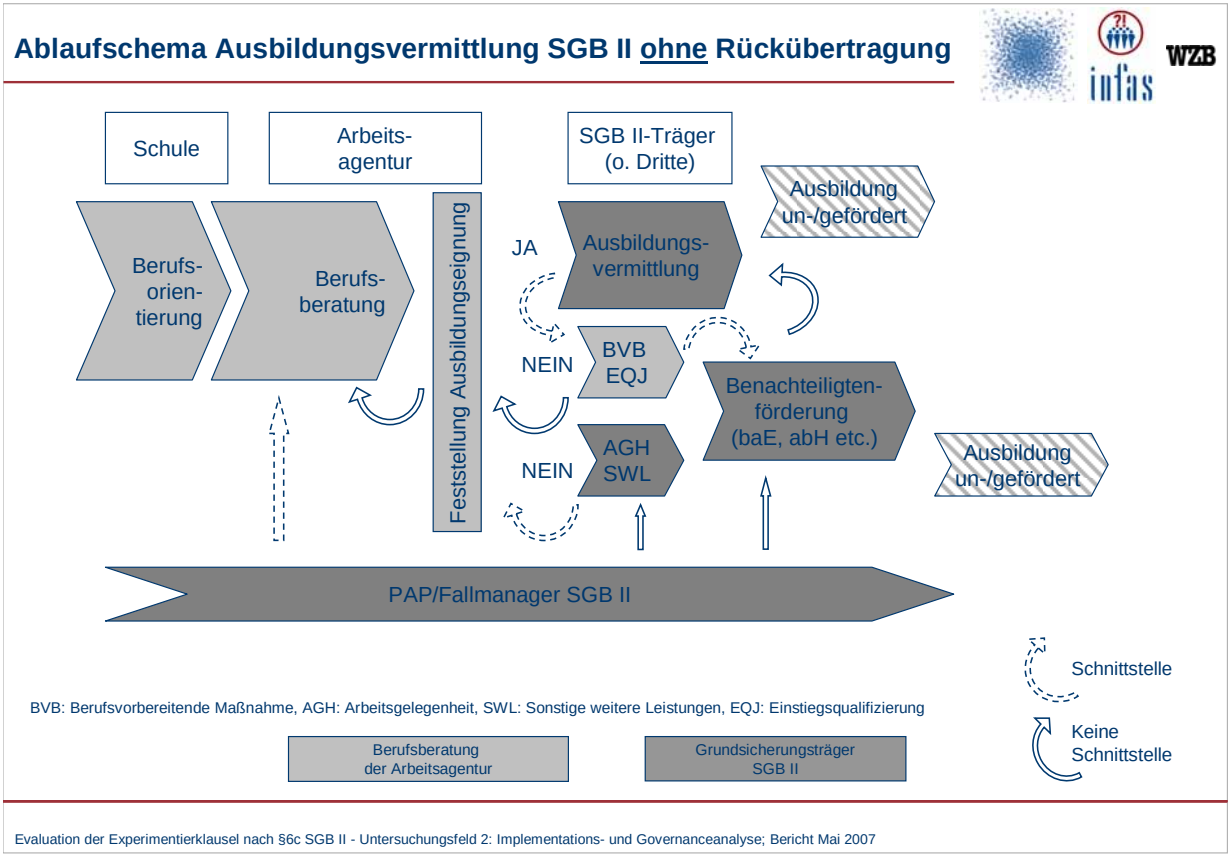
Berufsorientierung in Schulen leisten die Berufsberaterinnen und Berufsberater der Arbeitsagenturen. Hinzu können je nach lokalen Aktivitäten Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter, Träger verschiedenster Projekte zum Übergangsmanagement Schule – Beruf

und gelegentlich auch die FAM/PAP der Grundsicherungsträger kommen (zu den Problemen vgl. Kapitel B 3.2.3).

Jugendliche im Leistungsbezug des SGB II können – anders als alle anderen Altersgenossen – zur Nutzung der Berufsberatung im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung verpflichtet werden. Dies steht zwar im Widerspruch zur bisherigen Beratungspraxis der Berufsberatung, wird aber von einigen Berufsberaterinnen und -beratern durchaus als vorteilhaft gerade für Jugendliche aus bildungsfernen Familien beschrieben, die nach dem Prinzip der Freiwilligkeit häufig nicht erreicht werden. Die Berufsberatung kann ebenso als freiwillig nutzbare ergänzende Instanz eingesetzt werden, um den Jugendlichen im Sinne des Förderns alternative Ansprechpartnerinnen und -partner zur Seite zu stellen. In beiden Fällen kommt es darauf an, Stigmatisierungen der jungen Leistungsempfängerinnen und -empfänger zu vermeiden, was vor allem dann nicht gelingt, wenn die Agenturen und die SGB II-Einheiten stark getrennt arbeiten.

Spätestens bei der Ausbildungsvermittlung bzw. der Benachteiligtenförderung für (noch) nicht ausbildungsfähige Jugendliche setzen ernsthafte Schnittstellenprobleme zwischen SGB III und SGB II ein: Die Berufsberaterinnen und Berufsberater der Agenturen haben zwar den Prozess der Berufswegeplanung begleitet, wenn es aber um die Vermittlung von Ausbildungsstellen geht, sind sie nur noch für jene Jugendlichen zuständig, die keine Leistungen nach dem SGB II empfangen (vgl. Abb. B 3-1). Dann müssen die PAP, FAM oder Vermittlerinnen und Vermittler (AV) des SGB II versuchen, die Jugendlichen in Ausbildung zu vermitteln und dabei zur Vorbereitung der Ausbildungsstellensuche den Berufsberatungsprozess zumindest teilweise noch einmal beginnen. Gelingt es nicht, die Jugendlichen in Ausbildung zu vermitteln, können Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) nach § 61 SGB III oder die Einstiegsqualifizierung (EQJ) genutzt werden. Diese werden durch die Arbeitsagentur gesteuert und finanziert, so dass hier Bedarfe zwischen Grundsicherungsträgern und Agentur abzustimmen sind. Die Jugendlichen würden dabei wieder an die Berufsberaterinnen und -berater der Arbeitsagentur verwiesen und während einer BvB auch von diesen betreut.

Abbildung B 3-1: Ablaufschema Ausbildungsvermittlung bei getrennten Teams ohne Rückübertragung an die Arbeitsagentur



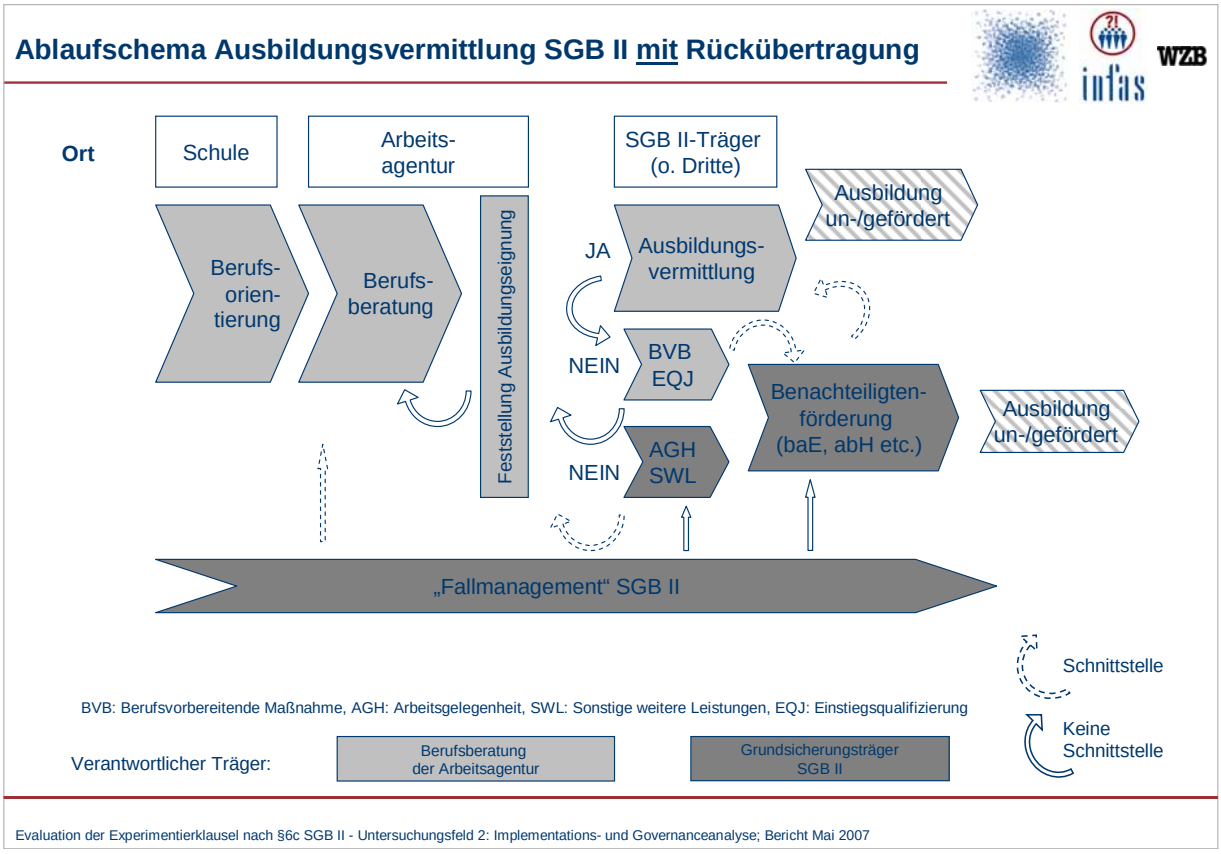
Nach erfolgreich durchlaufener BvB können Jugendliche erneut auf Ausbildungssuche gehen, wofür nun wieder die Grundsicherungsträger Unterstützung leisten sollen. Wenn es nicht gelingt, eine duale Ausbildungsstelle zu finden, kann für lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche im Rahmen der Benachteiligtenförderung des SGB III (§§ 240 ff. SGB III i.V.m. § 16 Abs. 1 SGB II) eine Ausbildung gefördert werden. Hier kommen nach dem SGB III Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) oder ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) in Betracht. Der Grundsicherungsträger muss die Leistungen für seine Klientel planen und beschaffen. Dabei kann er sich mit der jeweiligen Arbeitsagentur abstimmen, die Finanzierung liegt aber beim SGB-II-Träger.

Dabei ergeben sich auch im Laufe einer BvB Abstimmungsnotwendigkeiten zwischen der Berufsberatung der Arbeitsagentur und den zuständigen Fachkräften der Grundsicherungsträger, die den Jugendlichen aus einer SGB-II-Bedarfsgemeinschaft zum Ende einer BvB wieder in die Betreuung übernehmen und weitere Integrationsschritte planen müssen. Sollen im Anschluss notwendige Angebote der Benachteiligtenförderung zur Verfügung stehen, so müssen diese angesichts der langen Vorlaufzeit der Ausschreibung rechtzeitig geplant worden sein. In kleinen Einheiten entsteht zudem das Problem, dass der Bedarf eines einzelnen Grundsicherungsträgers zu klein sein kann, um Gruppenmaßnahmen wirtschaftlich zu beschaffen.

Unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung besteht bei dieser Schnittstellenlösung Stigmatisierungspotential, wenn die SGB-II-Einheiten weitestgehend getrennt von den Arbeitsagenturen arbeiten. Während allerdings die Berufsberaterinnen und Berufsberater der Arbeitsagentur bei ARGEn und in der Form der getrennten Aufgabenwahrnehmung immerhin aus der IT erkennen können, ob es sich um Jugendliche im Leistungsbezug des SGB II handelt, bevor sie sie zur SGB-II-Einheit schicken, müssen sie im Fall der Option explizit nach der Zugehörigkeit zu einer Bedarfsgemeinschaft fragen, wollen sie nicht doppelte Leistungen erbringen. Wegen der getrennten Datensysteme bestehen in diesem Fall immer Informationsbarrieren darüber, welche Jugendlichen zu welchem Rechtskreis gehören.

Die Grundsicherungsträger können die Ausbildungsvermittlung an die Arbeitsagentur rückübertragen. Dann kann Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung als integrierter Leistungsprozess aus einer Hand abgewickelt werden (vgl. Abb. B 3-2).

Abbildung B 3-2: Ablaufschema Ausbildungsvermittlung mit Rückübertragung an die Arbeitsagentur



Stigmatisierung wird in diesem Organisationsmodell vermieden. Scheitert die Ausbildungssuche, können die Jugendlichen von der Berufsberatung direkt in eine BvB integriert werden oder von dieser eine EQJ-Förderung bewilligt bekommen. Abstimmungsprozesse mit dem PAP des SGB II können so als Backoffice-Prozess gestaltet werden. Direktere Kooperation

zwischen SGB II und SGB III wird in dieser Variante erst im Laufe der BvB notwendig, wenn es um die Planung einer Anschlussförderung wie BaE oder abH geht. Auch in dieser Variante ist wegen der gemeinsamen IT-Plattform der Aufwand bei ARGEn geringer als bei zugelassenen kommunalen Trägern. Jugendliche, die als (noch) nicht ausbildungsgeeignet gelten, werden auch in dieser Variante vom PAP oder FAM des SGB II betreut.

Jugendliche, die bereits mehrere Fördermaßnahmen der Arbeitsagenturen ohne Erfolg beendet bzw. ohne wichtigen Grund abgebrochen haben, werden von der Berufsberatung nicht weiter gefördert. Wenn sie im Leistungsbezug des SGB II stehen, sind Informationen über die bisherige „Maßnahmekarriere“ wichtig für die Strategie des Fallmanagements, sie stehen aber wegen der getrennten IT-Systeme den zugelassenen kommunalen Trägern nicht automatisch zur Verfügung.

In der Praxis werden verschiedene Organisationsmodelle getestet, um die hier nur angerissenen Schnittstellenprobleme zu bewältigen. Dabei lassen sich drei Grundvarianten unterscheiden, nach denen die Betreuung von Jugendlichen an der ersten Schwelle zwischen SGB II und SGB III organisiert werden kann:

- Getrennte Leistungen: Die Betreuung von Jugendlichen zwischen SGB II und SGB III erfolgt durch getrennte Teams, in getrennten Räumen und mit getrennten Aufgaben. Die unmittelbare Verzahnung des Leistungsprozesses zwischen SGB II und SGB III ist gering. Die Ausbildungsvermittlung wird vom Grundsicherungsträger geleistet, sie kann auch an Dritte übertragen sein (vgl. Abb. B 3-1).
- Rückübertragung: Die Betreuung von Jugendlichen zwischen SGB II und SGB III erfolgt durch getrennte Teams und in getrennten Räumen. Der Leistungsprozess wird aber verzahnt, indem die Ausbildungsvermittlung vom SGB-II-Träger an die Arbeitsagentur rückübertragen wird. Damit liegt die Verantwortung für den gesamten Prozess der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung in den Händen der Arbeitsagentur. Die SGB-II-Träger setzen aktivierende Leistungen und Fallmanagement erst nach gescheiterter Ausbildungssuche oder nur für jene Jugendlichen ein, die als (noch) nicht ausbildungsfähig eingeschätzt werden (vgl. Abb. B 3-2).
- Enge Kooperation SGB II und SGB III: Die Betreuung von Jugendlichen zwischen SGB II und SGB III erfolgt durch getrennte Teams, aber in gemeinsamen Räumen oder in unmittelbarer räumlicher Nähe. Dabei kann die Ausbildungsvermittlung entweder vom SGB II oder von der Berufsberatung der Arbeitsagentur geleistet werden. Alternativ können auch Bürogemeinschaften zwischen SGB II und SGB III gebildet werden.

Je nach Modell der Aufgabenwahrnehmung finden diese Grundvarianten im Detail verschiedene Umsetzung in den SGB-II-Einheiten und führen zu unterschiedlichen Schnittstellenproblemen. Dies wird nun an den drei Modellen der Aufgabenwahrnehmung erörtert.

3.2.2.1 Modell Arbeitsgemeinschaft (ARGE)

In den ARGEn ist der Jugendbereich entweder in eigenen Teams organisiert oder die Betreuung Jugendlicher ist in die allgemeinen Vermittlungsteams integriert (vgl. Abschnitt B 2.2).

Die Jugendteams sind zumeist in die Linienorganisation der ARGEn eingebaut und befinden sich oft in einem Haus mit den Teams, die für die Integration älterer Hilfebedürftiger zuständig sind. In diesen Fällen müssen die Jugendlichen für die Berufsberatungsleistungen der Arbeitsagentur teilweise weite Wege bewältigen. Die Wege für eine integrierte Begleitung der gesamten Bedarfsgemeinschaft sind in dieser Variante besonders kurz.

In anderen Fällen sind die Jugendteams von der übrigen ARGE räumlich getrennt und in räumlicher Nähe zu den Jugendteams der jeweiligen Arbeitsagentur oder (selten) in Bürogemeinschaften mit diesen untergebracht, um für die Jugendlichen kurze Wege zu organisieren. Diese Varianten zielen auf eine Betreuung in enger Kooperation. Für die Jugendlichen heißt eine solche Organisation, dass sie mit allen Belangen in Bezug auf aktivierende Leistungen kurze Wege haben, für die passiven Leistungen aber oftmals auf die übrigen ARGE-Strukturen verwiesen sind: entweder auf die Leistungsabteilung für die gesamte Bedarfsgemeinschaft der Familie oder für ihre eigene Bedarfsgemeinschaft.

Bis Ende 2006 hatten die Arbeitsagenturen häufig die Ausbildungsvermittlung für die SGB-II-Jugendlichen unentgeltlich mit übernommen, so dass der gesamte Prozess der Berufswegeplanung und Ausbildungsvermittlung für ausbildungsfähige Jugendliche von der Arbeitsagentur aus einer Hand geleistet wurde.

„Bei den ARGEn haben wir eine Rückübertragung, dass etwa die Hälfte der Jugendlichen an uns zurückgegeben wird zur Ausbildungsstellenvermittlung. (…) Die andere Hälfte – nicht ausbildungsfähige Jugendliche – betreuen die ARGEn selbst." (Mitarbeiter Arbeitsagentur)

Die Arbeit der für die Jugendlichen verantwortlichen PAP in der ARGE setzte dann bei Bewerbern der Berufsberatung vor allem nach gescheiterter Ausbildungssuche ein. Ansonsten konzentrierten sich die PAP auf die (noch) nicht ausbildungsfähigen Jugendlichen nach Ende der Schulzeit. In einigen ARGEn wurden die Jugendlichen dabei systematisch mit Beginn des 15. Lebensjahres aktiviert, andere konzentrierten sich auf jene älteren Jugendlichen, die eigene Leistungsanträge stellten. In einigen Fällen wurden in den ARGEn auch Konzepte entwickelt, die Jugendlichen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit mit 15 Jahren in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften leben werden, bereits früher zu aktivieren.

Seit der Übertragung der Ausbildungsvermittlung an die SGB-II-Einheiten mit dem Fortentwicklungsgesetz fordert die BA von den ARGEn für die Fortsetzung dieser Arbeitsbeziehung, dass die „Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung der Ausbildungsvermittlung ausbildungssuchender erwerbsfähiger hilfebedürftiger Jugendlicher" unterzeichnet wird, in der eine Aufwandspauschale von 77 Euro je Bewerber und Monat als Preis für die Dienstleistung definiert ist. Wie dieser Preis zustande kommt, ist vor Ort nicht bekannt. Er wird nahezu durchgängig von den ARGEn und auch von den Agenturen als überhöht eingeschätzt, ist aber kaum verhandelbar. Vor allem diese Kostenpauschale stand dann auch Ende 2006 der

Rückübertragung der Aufgabe an die Agenturen im Wege. Zum Zeitpunkt der Untersuchung liefen in vielen Regionen noch die Verhandlungen, die Kritik an der Kostenvorgabe der BA war aber einhellig.

„Es ist nicht klar, auf welcher Basis die Berechnung erfolgt: wer will wissen, wie viele Fälle in einem Jahr kommen? Das System bildet nicht ab, wie viele Jugendliche zum SGB II gehören. Wie soll da die Kommune zustimmen? Die müssen auch ihren Haushalt aufstellen und dazu diese Kosten benennen, die Unsicherheit ist viel zu hoch. (…) Auch für die Agentur ist unklar, welches Volumen wir zugrunde legen sollten. Kann ich von dem Geld konkret eine Person einstellen? Wie läuft die Vorfinanzierung? Was tun, wenn ich die Person einstellen muss, bevor ich die Leistung erbringe und bevor ich irgendetwas abrechnen kann? Viele Fragen ließen sich nicht schnell genug lösen. (…) Es gibt ja diese bundesweite Hochrechnung zu den Kosten. Die Anzahl der SGB-II-Jugendlichen in der Berufsberatung variiert zwischen 7 und 23 %. Für unsere ARGE wären es hochgerechnet 200.000 Euro – das sind ja vier Plankräfte! Eine zusätzliche Kraft reicht eigentlich.“ (Mitarbeiter Arbeitsagentur)

Bis Anfang März 2007 hatten bundesweit 162 ARGEn (46,3 %) von der Möglichkeit der Rückübertragung Gebrauch gemacht (nachrichtlich BA). In der Stichprobe der 154 Einheiten gaben Ende 2006 rund 46 % der ARGEn an, die Aufgabe an die Agentur rückübertragen zu haben (vgl. Abb. B 3-3). Darunter waren auch fünf unserer ARGE-Falleinheiten.

Ein Problem aus Sicht der ARGEn ist die Steuerung der Leistungserbringung der Berufsberatung im Rahmen der Rückübertragung: Die Aktivitäten der Beratung zu kontrollieren ist auch deshalb schwer, weil es mit einem enormen Verwaltungsaufwand verbunden ist nachzuweisen, wann ein Jugendlicher eine Leistung der durch die Agentur zu erbringenden Berufsberatung und wann eine Leistung der dann vertraglich übertragenen Ausbildungsvermittlung erhält.

„Nach der Rückübertragung ab März machen wir keine Ausbildungsvermittlung mehr selbst, weil uns die Agentur zugesichert hat, dass sie ihren Rhythmus erhöhen werden, nicht mehr 8-12 Wochen, sondern kürzer. (…) Es steht im Vertrag drin, wenn diese Rückübertragung erfolgt, hat die Agentur die Möglichkeit, zusätzliche Kräfte einzustellen. Wir erwarten, dass sie es tut, weil alle fünf ARGEn im Agenturbezirk die Leistung einkaufen. Die einfachste Überwachung, ob die BB auch tatsächlich häufiger einlädt, wird die Wiedervorlage sein. Wir schicken unsere Kunden hin und dann sehe ich den Vermerk vom BB in der Kundenhistorie, wenn keiner da ist, dann rufe ich den BB an und frage, hat sich der bei dir gemeldet, wenn er sich nicht gemeldet hat, dann sprechen wir den Kunden an.“ (Mitarbeiterin ARGE)

Ein solches Verfahren steht sicher im Einzelfall und in kleinen Einheiten zur Verfügung, für größere Grundsicherungsträger ist dies kein Weg. Sie diskutieren andere Formen, die Arbeit der Berufsberatung für ihre Klientel zu sichern. Dabei steht die Berufsberatung mit Übernahme der Aufgabe tendenziell in einem Zielkonflikt: Die Zielsteuerung für die Berufsberatung richtet sich auf den Vermittlungsgrad eines Abgangsjahrganges, während die ARGE natürlich an der Integration ihrer Klientel interessiert sein muss.

„Die Arbeitsagentur muss zusehen, dass auch unsere Kunden unterkommen. Das werden wir über die Zieldefinition in der Vereinbarung zur Rückübertragung nachhalten. (…) Die Rückübertragung nehmen wir erst mal für ein Jahr vor, und wenn das nicht funktioniert, machen wir es allein. Wir werden da extremen Druck ausüben. (…) Wir haben darauf gedrungen, dass eine Steigerung der Vermittlungszahlen in den Vertrag aufgenommen wird, weil die Agentur von uns (…) % mehr Integration in Arbeit verlangt. Dann verlange ich auch dieselbe Prozentzahl mehr in Ausbildung von der Agentur.“ (Mitarbeiterin, ARGE)

Einige ARGEn debattierten angesichts der Probleme mit der Rückübertragung der Aufgabe die öffentliche Ausschreibung der Ausbildungsvermittlung, um Marktpreise für die Leistung

zu erzielen, oder auch die Übernahme der Ausbildungsvermittlung durch die eigenen U25-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Angesichts der speziellen Fähigkeiten, die in der Berufsberatung gefordert sind, scheint letzteres nur in den Fällen sinnvoll, in denen Berufsberaterinnen und Berufsberater in die U25-Teams der ARGEn gewechselt sind.

Andere ARGEn hatten schon frühzeitig entschieden, die Ausbildungsvermittlung für die von ihnen betreuten Jugendlichen zu übernehmen. In diesen Fällen wurden die Berufsorientierung und die Berufsberatung durch die Arbeitsagentur durchgeführt. Für die ersten Vermittlungsvorschläge mussten die Jugendlichen dann aber zur ARGE wechseln. Anfang 2007 findet sich die Variante, dass die ARGEn die Ausbildungsvermittlung in eigener Verantwortung betreiben, in der Stichprobe der Evaluation in 54,6 % der Fälle (vgl. Abb. B 3-3).

Drei der ARGE-Falleinheiten praktizieren diese Variante. Sie bringt mehrere Probleme mit sich: Die Jugendlichen wechseln nach der Beratung von der Bezugsperson in der Berufsberatung zum PAP der ARGE, den sie teilweise zuvor schon kennen gelernt haben. Die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in der ARGE müssen nun – basierend auf den Daten aus VerBIS – erneut berufsberaterisch agieren, bevor sie Stellensuchläufe machen können. Dabei fehlen ihnen zumindest teilweise die speziellen berufsberaterischen Kenntnisse, z.B. zur Verschlüsselung von Berufen, so dass sie den Matching-Suchlauf des IT-Systems nicht immer sinnvoll nutzen können. Es stehen aber keine alternativen Techniken zur Verfügung, so dass dann nur der Suchprozess in den allgemeinen Datenbanken offen steht. Hier gehen Ressourcen verloren, sobald berufsberaterische Fachkompetenz fehlt.

In jenen Falleinheiten, in denen die Rückübertragung Ende 2006 kritisch diskutiert wurde, wurde Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der Berufsberatung und mit der mangelnden Transparenz der Erfolgsanteile für die SGB-II-Klientel geäußert. Besonders kritisch wurde in den ARGEn der Mehrwert der Rückübertragung der Aufgabe an die Agentur hinterfragt, wenn die Ausbildungsstellenvermittlung in der Agentur an den Arbeitgeberservice (AGS) übertragen war. Dabei wird befürchtet, dass die Strategie des „Best Match“ gerade im Bereich der Ausbildungssuche besonders die leistungsschwächeren unter den SGB-II-Jugendlichen benachteilige. Zudem wurde mehrfach betont, dass für diese Gruppen eine bewerberorientierte Ausbildungsvermittlung notwendig sei, die vom AGS bzw. den Ausbildungsvermittlerinnen und -vermittlern der Agenturen wegen der Handlungsprogramme im SGB III (dazu ausführlich WZB/infas 2006) und der Logik der VerBIS-Suchläufe, die Kunden mit den besten technischen Matching-Kriterien zu bevorzugen, nicht geleistet werde (vgl. zur Problematik auch Abschnitt B 3.3).

Zudem gehen auf dem Weg zwischen Berufsberatung der Agentur und Vermittlung in der ARGE nicht wenige Jugendlichen wieder „verloren“. Gerade in ländlichen Räumen, in denen Arbeitsagentur und ARGE an verschiedenen Orten – nicht selten mit schlechter ÖPNV-Anbindung – liegen, werden durch lange Wege nicht nur öffentliche Mittel (Mobilitätshilfen), sondern auch Zeit vergeudet. Einige ARGEn nutzten die notwendigen Wege der Jugendlichen als Test für deren Motivation: Wer all diese Wege pünktlich gehe, der suche tatsächlich eine Ausbildung.

3.2.2.2 Modell zugelassener kommunaler Träger (zkT)

Auch für die optierenden Kommunen besteht die Möglichkeit, die Betreuung Jugendlicher vollständig getrennt von der Arbeitsagentur durchzuführen und die Ausbildungsvermittlung in eigener Verantwortung zu halten, die Ausbildungsvermittlung zurück zu übertragen oder Jugendliche so weit wie möglich gemeinsam mit der Arbeitsagentur zu betreuen. Nach den Ergebnissen der IAW-SGB-II-Organisationserhebung (Welle 2007) haben sich 26 % der zkT für eine Rückübertragung an die Arbeitsagenturen entschieden (vgl. Abb. B 3-3). Darunter waren auch drei von unseren acht zkT-Falleinheiten.

In vollständig getrennter Arbeit wird die Berufsorientierung und -beratung durch die Arbeitsagentur durchgeführt, die Ausbildungsstellenvermittlung liegt in der Verantwortung der Kommune, die diese Aufgabe in eigenen Teams umsetzen oder damit Dritte beauftragen kann, wobei sich neue Schnittstellen ergeben.[100]

Da die Jugendlichen oft nicht wissen, ob ihre Eltern ALG II beziehen, werden die Berufsberaterinnen und Berufsberater der Agenturen in diesen Fällen ungewollt zu „Veröffentlichern eines Stigmas“, weil sie – anders als bei den ARGEn – nach dem Leistungsbezug der Eltern fragen müssen. Die dadurch ausgelösten psychosozialen Konflikte bei den Jugendlichen können sie aber gar nicht abfangen.

„Wenn wir in der 8. Klasse in den Schulen sind, dann sind die Jugendlichen oft 13, 14 Jahre. Wenn sie in der Bedarfsgemeinschaft sind, ist das U25-Team der Kommune eigentlich noch nicht zuständig. Sie werden dann von mir beraten. Es gibt auch Stellen, wo man sich 1 ½ Jahre vorher bewerben müsste, wenn es Beamtenausbildung wäre, würde ich ihn auch in den Vermittlungsprozess begleiten. Im Unterschied zu den ARGEn können wir nicht im System erkennen, ob die Jugendlichen im SGB II sind. Deshalb muss ich dann fragen, ob er SGB-II-Fall ist. Sobald er sagt, er möchte eine Stelle haben, müsste ich sagen, da ist die Telefonnummer vom Fallmanager, ruf an, lass dir einen Termin geben, Vermittlung macht der. (…) Es ist manchmal schwierig, vor allen Dingen vom Empfinden her. Wer sagt schon von den Jugendlichen: ‚Ich bin Hartz IV’. Und das so rüber zu bringen, dass es nicht als Ablehnung empfunden wird, das macht man nicht leicht. Wenn Eltern dabei sind, dann kommen solche Fragen wie: ‚Was kann mein Kind dafür, wieso darf es von Ihnen keine Stellen mehr bekommen?‘“ (Mitarbeiterin, Arbeitsagentur)

In nicht wenigen Fällen hatte die Arbeitsagentur auch schon vor dem Fortentwicklungsgesetz die Ausbildungsvermittlung für die zkT auf vertraglicher Basis übernommen. Für alle sonstigen Aktivierungsmaßnahmen und die Arbeitsvermittlung für Jugendliche war dann der zkT zuständig. Das ermöglichte allen Jugendlichen unabhängig vom Leistungsbezug ihrer Familien gleiche Chancen in der Ausbildungsvermittlung und vermied Stigmatisierungen. Da die Ausbildungsbewerberprofile für alle Jugendlichen von der Berufsberatung angelegt wurden, mussten zusätzliche Informationen zwischen zkT und Berufsberatung ausgetauscht werden, was ein Mindestmaß an Kooperationsbereitschaft und die Lösung von Datentransferproblemen erfordert.

Trotz teilweise gut eingespielter Kooperation mussten die Agenturen in diesen Fällen Ende 2006 neue Verhandlungen mit den zkT führen, um die von der BA-Zentrale vorgegebenen

[100] In der Vergangenheit hat teilweise die Berufsberatung der Agentur den Jugendlichen auch dann die ersten Ausbildungsstellenvorschläge unterbreitet, wenn formal getrennt gearbeitet wurde. Alle weiteren Stellenangebote mussten dann vom SGB-II-Träger unterbreitet werden.

Standards der „Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung der Ausbildungsvermittlung ausbildungsuchender erwerbsfähiger hilfebedürftiger Jugendlicher“ durchzusetzen. Spezifische lokale Lösungen sollten hier zugunsten bundeseinheitlicher Finanzierungsregelungen abgeschafft werden. Angesichts der von allen SGB-II-Einheiten als intransparent und zu hoch empfundenen Fallpauschalen dieser Vereinbarung entzündeten sich an der Neuverhandlung teilweise heftige Debatten, die eine Fortsetzung des Modells der Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung auf die Arbeitsagenturen gefährdeten.

„Mit der Kommune hatten wir 2005 schon Verträge, aber jetzt sind wir durch unsere eigene Agentur gezwungen, einen neuen Vertrag zu machen, weil die uns Musterverträge vorgibt. Das ist ein Knackpunkt, denn die Kommune und wir hatten einen richtig schönen Vertrag mit Inhalten aufgebaut, der verschiedene Tatbestände abdeckte. Jetzt sind wir von Amts wegen gezwungen, einen Mustervertrag zu nutzen. Da ergibt sich bei der Kommune ein bestimmtes Unverständnis. (…) Jetzt hoffen wir, dass die Kommune bei der Beauftragung mitspielt unter den neuen Bedingungen.“ (Mitarbeiter, Arbeitsagentur)

Eine Möglichkeit, die Zusammenarbeit zwischen Berufsberatung der Arbeitsagentur und Jugendbereich der kommunalen Jobcenter zu organisieren, bietet sich mit der Organisation beider Einheiten in unmittelbarer räumlicher Nähe. Dies vermeidet Stigmatisierung und erspart den Jugendlichen lange Wege. Die Koordination des Leistungsprozesses bleibt dennoch ein Problem. Wir haben Organisationslösungen, die man dieser Variante zurechnen könnte, in zwei der acht zkT-Falleinheiten in Ansätzen gefunden. Einmal waren beide Teams in unmittelbarer Nähe untergebracht und beide Träger verfolgten einen gemeinsamen Marktauftritt, bei einem anderen zkT wurden gemeinsame Vermittlungsgespräche mit den Jugendlichen geführt. Dazu kam der/die Berufsberater/in der Arbeitsagentur regelmäßig in das kommunale Jobcenter. Hier wurden allerdings zum Zeitpunkt der Interviews Verhandlungen um die Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung geführt. Diese Variante ist zudem durch die Vorgabe der BA, die Verträge zur Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung neu zu verhandeln, gefährdet.

3.2.2.3 Modell getrennte Aufgabenwahrnehmung (gAw)

In den beiden Falleinheiten, die im Rahmen der Schnittstellenanalyse untersucht wurden, arbeiten SGB II und SGB III in einem Haus bzw. auf einem Flur. Dennoch lässt sich die Ablauforganisation unterscheiden. Entweder übernehmen die SGB-II-Teams die Ausbildungsvermittlung oder sie übertragen sie an die SGB-III-Teams. Laut der IAW-SGB-II-Organisationserhebung (Welle 2007) hatte Ende 2006 die Hälfte der Regionen mit gAw die Ausbildungsvermittlung vollständig an die Berufsberatung der Agentur rückübertragen, während rund 39 % die Aufgabe in eigener Regie erledigten (vgl. Abb. B 3-3).

Im vorgefundenen Fall der Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung war das U25-Team der Agentur für Ausbildungsakquisition wie stellenorientierte Ausbildungsstellenvermittlung für alle ausbildungsfähigen Jugendlichen zuständig (nicht der Arbeitgeberservice!). Zusätzlich bestand die Möglichkeit der bewerberorientierten Ausbildungsstellenvermittlung im SGB-II-Team. Die Rückübertragung wurde nicht auf Basis der Mustervereinbarung, sondern über den Transfer von Vermittlungskapazitäten aus dem SGB-II- in den SGB-III-Bereich geregelt.

Das hat den Vorteil, dass die Personalressourcen unmittelbar nutzbar werden und nicht erst über langwierige Ermächtigungsprozesse neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (befristet) eingestellt werden müssen (zur Problematik Kap. A 2.3).

„In der Diskussion stand die Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung an die Berufsberatung. Wir haben uns abgesprochen, die Rückübertragung nicht zu machen, wir wollten das Fachpersonal im SGB II behalten und nicht Mitarbeiter abgeben. (Mitarbeiter, gAw)

Im Fall der getrennten Ausbildungsvermittlung durch das SGB-II-Team wurden die ersten Ausbildungsstellen schon von der Berufsberatung im SGB-III-Team angeboten, so dass hier eine Stigmatisierung in der Berufsberatung vermieden werden konnte. Zugleich können sich die Vermittlungsfachkräfte im Bereich der Grundsicherung intensiver als die Berufsberatung der Agentur – die im Wesentlichen stellenorientiert agiert – gerade um die Vermittlung benachteiligter Jugendliche kümmern.

„Außerdem ist die Geschichte mit den Ausbildungsvorschlägen der BB der Agentur ganz nett, aber selten erfolgreich. Unsere Klientel hat zu schlechte Abschlüsse, als dass sie ohne weitere Unterstützung echte Chancen hätten. Die brauchen Praktika, die brauchen Betriebskontakte. Im letzten Jahr hat die BB einfach immer weiter Vorschläge geschickt ohne Wirkung, das ist nicht effizient.“ (Mitarbeiterin, gAw)

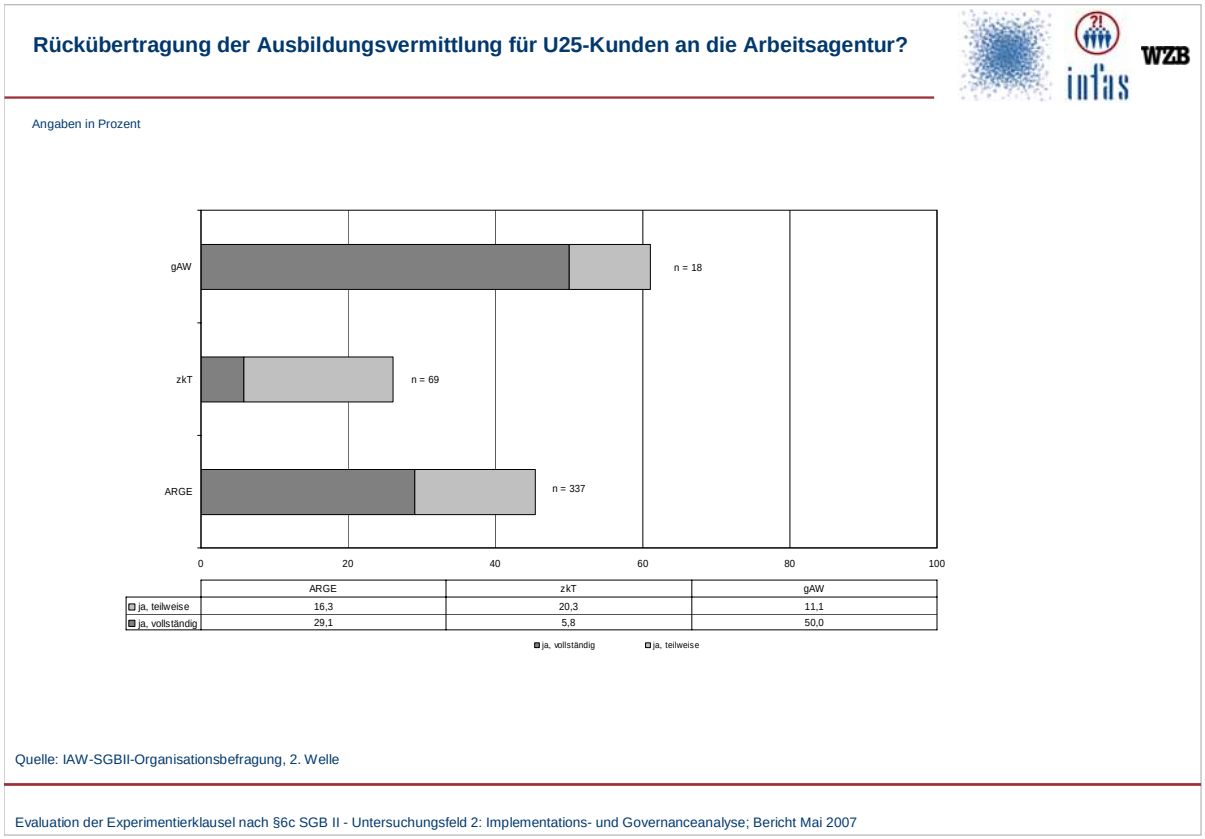
Gerade in der Variante der getrennten Aufgabenwahrnehmung lässt sich an solchen Stellen aber am besten nachsteuern, weil alle Beteiligten zu einer Institution gehören. Zudem kann hier, wie auch bei den ARGEn, gerade in kleinen Einheiten relativ einfach auch über Personaltransfers in gemeinsame Teams verhandelt werden, ohne die 77 Euro Dienstleistungspauschale in Rechnung zu bringen. Deren Höhe wurde auch von den Fachkräften in der getrennten Aufgabenwahrnehmung kritisiert.

„Diese Aufgabe einzukaufen, hätte bei den 77 Euro in keinem sinnvollen Verhältnis zum Nutzen gestanden.“ (Mitarbeiter, gAw)

3.2.2.4 Modellvergleich

Insgesamt hatten nach der IAW-SGB-II-Organisationserhebung (2. Welle) rund 45 % der ARGEn, 26 % der zkT und 61 % der gAw die Ausbildungsvermittlung an die Arbeitsagenturen rückübertragen. Damit wurde der Leistungsprozess der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung in insgesamt 57 % der 424 Grundsicherungseinheiten, die diese Frage beantworteten, nicht integriert geleistet (vgl. Abb. B 3-3). Verstärkt wurde diese Entwicklung seit Mitte 2006 durch die angesprochenen Änderungen im Fortentwicklungsgesetz.

Abbildung B 3-3: Häufigkeit der Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung (Stand Ende 2006)



Betrachtet man die 19 untersuchten Falleinheiten, so fällt auf, dass in Bezug auf die Zusammenarbeit von SGB II und SGB III lediglich vier dem Modell „enger Kooperation“ nahe kommen. Unter unseren Falleinheiten finden sich sowohl ARGEn als auch zkT, die die Ausbildungsvermittlung an die Arbeitsagentur rückübertragen haben. Daneben finden sich in beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung Beispiele für Einheiten, die ihre Klientel eigenständig vermitteln (vgl. Tab. B 3-1).[101]

Die Jugendteams der Grundsicherungseinheiten sowie der Arbeitsagenturen befürworten mehrheitlich die Ausbildungsvermittlung aus einer Hand. Allerdings herrscht keine Einigkeit darüber, in wessen Verantwortung der gesamte Prozess liegen sollte. Vor allem die ARGE-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sahen in den strengen Handlungsvorgaben der BA für die stellenorientierte Vermittlung im Versicherungszweig SGB III strukturelle Vermittlungsnachteile für die SGB-II-Jugendlichen. Deshalb wurde dort der Aufbau eigener (Doppel-)Strukturen erwogen, obwohl aus fachlichen Überlegungen die Rückübertragung durchaus für sinnvoll gehalten wurde.

[101] Veränderungen im Zeitverlauf, insbesondere durch die Verhandlungen um die Rückübertragung, sind damit nicht in allen Einheiten vollständig erfasst.

Tabelle B 3-1: Häufigkeit von Organisationsformen der Zusammenarbeit bei der Ausbildungsvermittlung zwischen SGB II und SGB III in den 19 Falleinheiten (Stand: November 2006 - März 2007)

Häufigkeit von Organisationsformen der Zusammenarbeit bei der Ausbildungsvermittlung zwischen SGB II und SGB III in den Falleinheiten (Stand: November 2006 und März 2007)

Organisationsform	ARGE	zkT	gAW
Getrennte Leistungen	3	3	
Rückübertragung	5	3	
Enge Kooperation zwischen SGB II und SGB III	1*	2	2

* In Teilen des Kreises, in anderen Teilen getrennte Arbeit.

Quelle: IAW-SGBII-Organisationsbefragung, 2. Welle

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

3.2.3 Vernetzung mit anderen Akteuren

„Die potenzielle Stärke des SGB II liegt in der Zusammenführung und Bündelung der existierenden Vielfalt an Betreuungs- und Integrationsleistungen der beteiligten Institutionen“ (Bundesagentur für Arbeit 2004i). Inwieweit diese Vernetzung lokale Realität ist und welche Probleme sich dabei stellen, ist Thema des folgenden Abschnitts. Damit wird der Blickwinkel erweitert, und zwar sowohl um die Perspektive auf das SGB VIII als auch auf diverse Schnittstellen zu weiteren Akteuren, die sich mit der Integration bzw. Betreuung von Jugendlichen im Übergang Schule – Beruf beschäftigen.

3.2.3.1 Jugendamt

Formal wichtigster Akteur neben den Grundsicherungsträgern und den Arbeitsagenturen im Feld der Jugendberufshilfe sind die kommunalen Jugendämter. Sie sollen 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.

Legt man die Ergebnisse der ersten Welle der IAW-SGB-II-Organisationserhebung zugrunde, dann hatten 4,8 % der befragten SGB-II-Einheiten (1,3 % der ARGEn und 21,7 % der zkT) zu diesem Zeitpunkt eine gemeinsame Anlaufstelle mit dem SGB VIII gebildet, während 11,4 % (11,2 % der ARGEn, 2,9 % der zkT und 50 % der gAw) eine gemeinsame Anlaufstelle mit der Arbeitsagentur eingerichtet hatten.

Angesichts dieser Zahlen ist die gemeinsame Empfehlung von Bundesagentur für Arbeit und Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (Bundesagentur für Arbeit/Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe, o. J.) als dringender Appell zu stärkerer lokaler Vernetzung zu interpretieren. Hier wird neben der Organisation der Leistungen für Jugendliche unter einem Dach vor allem der Abschluss von Kooperationsvereinbarungen zwischen örtlichen Jugendhilfeträgern und Grundsicherungsträgern, die Einbindung der Grundsicherungsträger in lokale Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII und die Aufrechterhaltung der Angebote der Jugendsozialarbeit gefordert.

Unter den 19 Falleinheiten fanden sich Ende 2006 verschiedene Kooperationsmuster (vgl. Tab. B 3-2).

In einer ARGE eines Flächenkreises waren die Organisationsprozesse noch so im Fluss, dass sich kein zuverlässiges Bild zeichnen lässt.

Aus einigen Einheiten gibt es klare Hinweise darauf, dass mit der Einführung des SGB II die Angebote der Jugendsozialarbeit mit Verweis auf die Finanzierung durch die Grundsicherung verringert wurden.

„Die Förderung im SGB VIII wurde zurückgezogen im Rahmen der Nachrangregelung SGB II/VIII, deshalb werden die alten KJHG-Maßnahmen heute für U25-Bedarfsgemeinschaften durch das SGB II gefördert.“ (Sozialdezernentin zkT)

Andere nutzen eher die Möglichkeiten, die einzelnen Aktivitäten besser zu verbinden.

„Als ARGE verfügen wir über die Instrumente des Kreises und auch der Arbeitsagentur. (…) Da haben wir eine intensive Netzwerkarbeit mit den Kammern, den Verbänden, auch im Kreis haben wir einiges an Struktur, die wir jetzt in der ARGE nutzen können und in der Arbeitsagentur. Insofern haben wir einen schönen Synergieeffekt. Aber gute Netzwerkarbeit heißt noch nicht, dass wir die Prävention schon bewältigt haben, das ist klar.“ (Vertreterin Jugendamt, ARGE-Region)

Es deutet sich allerdings an, dass nicht wenige Kommunen an dieser Stelle finanzielle Mittel auf Kosten des Bundes – und zum Schaden der Jugendlichen – einsparen, weil sie Leistungen nach § 13 SGB VIII als freiwillige kommunale Leistungen auffassen, die durch die Finanzierung des Bundes für das SGB II kompensiert werden.

Tabelle B 3-2: Kooperationsmuster zwischen SGB II und SGB VIII in den Falleinheiten (Stand: November 2006 bis März 2007)

Kooperationsmuster zwischen SGB II und SGB VIII in den Falleinheiten (Stand: November 2006 bis März 2007)

Kooperationsmuster	Beschreibung der Fälle
„Unter einem Dach“	Eine Optionskommune hatte klare Anstrengungen unternommen, die kommunalen Leistungen zum Übergangsmanagement Schule – Beruf mit den Angeboten im Rahmen des SGB II und den Leistungen der Arbeitsagentur stark zu vernetzen, indem Räumlichkeiten in Gebäuden der Arbeitsagentur genutzt und Konzepte zur Zusammenarbeit entwickelt wurden.
„Strategisches Netzwerk“	In vier der neun ARGEn, zwei der acht Optionskommunen und einer getrennte Aufgabenwahrnehmung existierten strategische Netzwerke zwischen den Akteuren aus allen drei Rechtskreisen. In einer Optionskommune war ein Koordinator beschäftigt, der die Aktivitäten der kommunalen Ämter und des Grundsicherungsträgers bündeln sollte. Zwei Optionskommunen waren Ende 2006 mit der Institutionalisierung von Vernetzungsstrukturen beschäftigt.
„Kooperation im Einzelfall“	In zwei kleineren ARGEn und zwei Optionskommunen fand Kooperation zwischen SGB II und SGB VIII vornehmlich auf direktem Austausch auf der Führungsebene sowie auf dem Wege von Fallbesprechungen zwischen Mitarbeitern statt, die sich aus früheren Arbeitsbeziehungen kennen. In einer ARGEn begann die Kooperation mit dem Jugendamt im Laufe des Jahres 2006, während mit der Arbeitsagentur früh zusammengearbeitet wurde. In einer getrennten Aufgabenwahrnehmung behindert die Kommune die Kooperation mit der SGB-II-Einheit.
„Fehlende Kooperation“	Eine ARGE verhielt sich im Jugendbereich sowohl der Arbeitsagentur als auch dem Jugendamt gegenüber eher distanziert.
„Funktionelle Privatisierung“	In einer Optionskommune waren die Leistungen für Jugendliche sowohl nach SGB II als auch nach SGB VIII an Dritte ausgelagert, so dass die Bildungsträger beide Stränge in ihren Arbeitsprozessen bündelten, ohne dass die jeweiligen Auftraggeber dadurch besonders eng zusammenarbeiten würden.

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

3.2.3.2 Weitere Akteure

Vor Ort beschäftigen sich neben der öffentlichen Ausbildungsvermittlung in SGB II und SGB III verschiedenste Akteure mit dem Übergangsmanagement Schule – Beruf: die Kammern, freie Träger der Jugendhilfe, die Berufsschulen, Schul- und Jugendämter und Bildungsträger. Dabei werden solche Aktivitäten auch immer wieder durch verschiedenste Bundes- und Landesprogramme initiiert oder gefördert.

Nimmt man die o.g. gemeinsame Empfehlung von Bundesagentur für Arbeit und Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe zum Maßstab, dann ist nach Kooperationsvereinbarungen zwischen örtlichen Jugendhilfeträgern und Grundsicherungsträgern, nach der Einbindung der Grundsicherungsträger in lokale Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII und nach der Aufrechterhaltung der Angebote der Jugendsozialarbeit zu fragen. Das ist angesichts der geringen Datenbasis nur kursorisch möglich.

Wir betrachten zunächst exemplarisch die Einbindung von Modellprojekten des Bundes in die lokalen Kooperationsstrukturen, die in unterschiedlichem Maße in den Regionen der 19 untersuchten Grundsicherungsträger genutzt wurden. Wir konzentrieren uns dabei auf die Programme „Jugend in Arbeit“ und „Kompetenzagenturen“.

Im Sommer 2005 hatten das damalige BMWA und die BA den Deutschen Förderpreis Jugend in Arbeit ausgelobt.[102] In diesem Rahmen wurden unter knapp 1600 eingereichten Projektvorschlägen besonders innovative und wirksame Projekte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit junger erwerbsfähiger Hilfebedürftiger unter 25 Jahren ausgezeichnet und veröffentlicht. Jene Projekte, die direkt von Grundsicherungsträgern eingebracht wurden, waren in besonderer Weise mit diesen vernetzt. Bei den anderen Projekten war eine solche Vernetzung nicht automatisch gegeben.

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 Jahr 2002 wurden zunächst 15 Modellagenturen installiert, von denen wir zwei in unseren Falleinheiten vorfanden. Seit Herbst 2006 sollten bundesweit 200 Kompetenzagenturen eingerichtet werden.

„Die Kompetenzagenturen übernehmen als fachlich anerkannte Dienstleister eine wichtige Beratungs-, Vermittlungs- und Lotsenfunktion zur ‚passgenauen’ beruflichen und sozialen Integration besonders benachteiligter Jugendlicher. (…) Die Kompetenzagenturen bilden eine Brückenfunktion zwischen den Fördersystemen. Die soziale und berufliche Integration soll auch in schwierigen Fällen sichergestellt werden. Insbesondere Übergänge zwischen Schule und Beruf, zwischen den Trägern, den Arbeitsagenturen, den Kommunen (insbesondere den Sozial- und Jugendämtern), Schulen und Bildungsträgern und lokalen Wirtschaftsvertretern werden abgestimmt sowie wechselnde Zuständigkeiten überbrückt. Kompetenzagenturen helfen dabei, die unterschiedlichen Professionalitäten der Fördersysteme fallweise zu bündeln.“ (BMFSFJ 2006: 1)

[102] Zu weiteren Informationen vgl. http://www.jugendinarbeit.de/servlet/PB/menu/1021175/index.html.

Nach unseren Beobachtungen hatten es die Modellagenturen schwer, ihre Rolle im Kompetenzgewirr vor Ort über den Systemwechsel des SGB II hinaus zu wahren. Sie hingen dabei entscheidend davon ab, ob und von wem ihnen lokal aktive Unterstützung zuteil wurde. Die SGB-II-Träger erkennen sie nicht überall als kompetente Dienstleister an, die einzelnen PAP bzw. FAM wissen zu wenig über die externen Strukturen.

Es fehlt in vielen Fällen an einer systematischen Einbindung von Jugendhilfeträgern, die solche und ähnliche Modellversuche in der Region umsetzen und dabei innovative Konzepte entwickeln sollen, in die örtlichen SGB-II-Strukturen. Angesichts der hier kurz beschriebenen Grundproblematik und der Fülle möglicher Projekte (vgl. Tab. B 3-3) stellt sich die Aufgabe, die Ressourcen besser als bisher zu bündeln. Die Grundsicherungsträger wären hier gefordert, genau diese Bündelungsfunktion zu übernehmen.

Tabelle B 3-3: Ausgewählte Bundesprogramme für Jugendliche und Nutzung durch die Falleinheiten

Ausgewählte Bundesprogramme für Jugendliche und Nutzung in den Falleinheiten

Programmträger	BMFSFJ (Bund-Länder-Programm Soziale Stadt)		BMBF Sofortprogramm		BMFSFJ Wettbewerb	BA/BMAS Wettbewerb	BMFSFJ Wettbewerb
Finanzierung	ESF		ESF/Bund		ESF/Equal	BA/BMAS	ESF/ BMFSFJ
Programmtitel	LOS	E&C, FSTJ, KuQ	JOB-STARTER	APRO	Modell Kompetenz-agenturen	Jugend in Arbeit	Schul-verweigerer 2. Chance
ARGE 1	x	x	x	x			x
ARGE 2							
ARGE 3					x		
ARGE 4	x	x	x		x		x
ARGE 5	x	x		x			
ARGE 6							
ARGE 7							
ARGE 8	x						x
ARGE 9	x	x		x			x
zkT 1		x		x			
zkT 2							
zkT 3	x						
zkT 4							
zkT 5				x			x
zkT 6	x						x
zkT 7	x	x					x
zkT 8		x					
zkT 9				x		x	x
gAW 1	x	x	x			x	
gAW 2	x						

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

Neben Bundesministerien haben auch die meisten Länder Programme zur Förderung des Übergangs Schule – Beruf aufgelegt (vgl. auch Abschnitt A 3.2). In zwei ARGE-Falleinheiten, zwei zkT und einer gAw hatten jeweils Landesprogramme dazu beigetragen, dass Angebote der Jugendberufshilfe für alle Jugendlichen mit Angeboten des SGB II vernetzt wurden. Besonders interessant für diese Vernetzung erscheinen uns das Programm PACE in Niedersachsen[103] und das Programm Jugend-Scout[104] in Rheinland-Pfalz.

„Jetzt mit der Umschreibung des Landesprogramms Pro-Aktiv-Centren, das pauschal gefördert wird für unter 27-Jährige im Landkreis, haben wir eine Summe zur Verfügung. Wenn da einer rausfliegt aus dem SGB II, eine Förderung dennoch notwendig ist, können wir einzelne Plätze einkaufen, wenn noch Geld übrig und keine andere SGB-III-Fördermöglichkeit da ist." (Mitarbeiterin 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 Jugendscouts haben viel Aufklärungsarbeit geleistet und verhindert, dass sie in die Sanktionen reinlaufen." (Mitarbeiter Arbeitsagentur)

Neben Projekten und Förderprogrammen in der Hand einzelner Jugendhilfeträger gibt es auch Institutionen, die sich in diesem Schnittstellenbereich bewegen. Dazu gehören beispielsweise die Schulsozialarbeit und die Jugendmigrationsdienste.

Erstere hat je nach Bundesland unterschiedliche Aufgaben (zur Berufsschulsozialarbeit vgl. Laßmann 2006). In den untersuchten Falleinheiten wurde eine Kooperation mit der Schulsozialarbeit durchgängig als weiter entwicklungsbedürftig beschrieben.

Ähnliche Probleme haben auch die Jugendmigrationsdienste (JMD), die ebenfalls vom BMFSFJ gefördert werden. Trotz gemeinsamer Handlungsempfehlungen des BMFSFJ und des BMAS war bei unseren Untersuchungen vor Ort selbst in Regionen mit hohem Migrantenanteil nie von Netzwerkbeziehungen zwischen den Jugendteams des SGB II und den Jugendmigrationsdiensten die Rede. Lediglich Möglichkeiten der Sprachförderung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) wurden in einigen Einheiten erwähnt.

Auch im Rahmen des Ausbildungspakts ist Kooperation notwendig. Hier fördert das BMBF mit dem Programm „JOBSTARTER - Für die Zukunft ausbilden" Innovationen und Strukturentwicklung in der beruflichen Bildung. Das Programm zielt auf eine bessere regionale Versorgung Jugendlicher mit betrieblichen Ausbildungsplätzen durch die Gewinnung von Betrieben bzw. Unternehmen für Ausbildung.

---

[103] 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 Fallmanagerinnen und Fallmanager erhalten.

[104] Die bei den Kreisen oder freien Trägern angesiedelten und zu 50% vom ESF und 20% vom Land finanzierten Jugendscouts arbeiten eng mit Trägern der Jugendhilfe, Fallmanagerinnen und Fallmanagern der Grundsicherungsträger, Arbeitsagenturen, den Jobfüxen und den Schulsozialarbeiter/innen zusammen. Dadurch soll ein regionales Netzwerk aufgebaut werden. Die Vernetzung der über dieses Programm geförderten Sozialpädagogen/Sozialpädagoginnen untereinander wird vom Land über spezielle Informationsplattformen gefördert.

Durch das Programm sollen bestehende Aktivitäten des BMBF im Bereich der betrieblichen Ausbildung gebündelt, weiterentwickelt und durch zusätzliche Themenschwerpunkte und Förderinstrumente ergänzt werden. Das Programm richtet sich flexibel auf die regionalen Nachfragen und Bedarfsveränderungen in der Ausbildung aus und trägt zur Optimierung regionaler Ausbildungsstrukturen bei. Es stärkt regionale Verantwortung in der Berufsausbildung, indem es regionale Strukturen vernetzen hilft, damit Synergien optimal genutzt werden. In drei unserer Fall-Regionen wird dieses Programm genutzt.

Das Ausbildungsprogramm Ost hat einen wesentlichen Einfluss auf die Förderung betrieblicher wie außerbetrieblicher Ausbildung in Ostdeutschland. Die jeweiligen Arbeitskreise dienen als Vernetzungsgremien zwischen den wichtigsten lokalen Akteuren im Bereich der Berufsausbildung. 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 Jugendberufshilfe, dass es selbst den versiertesten Gesprächpartnern schwer fiel, einen Überblick zu gewinnen und die lokalen Strukturen transparent darzustellen. Die PAP und FAM der Grundsicherungseinheiten beschrieben es häufig als schwierige Aufgabe, angesichts der vielfältigen Fördermöglichkeiten ihrer steuernden Rolle im Hilfeprozess gerecht zu werden.

3.2.3.3 Jugendkonferenzen

Zur Behebung der – mit dem SGB II nicht neuen – Unübersichtlichkeit hat die BA im September 2004 mit Bezugnahme auf die §§ 18 (örtliche Zusammenarbeit) und 44b Abs.1 (Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten) des SGB II empfohlen, jährliche Jugendkonferenzen durchzuführen (vgl. BA 2004f: 15). In fünf der 19 befragten Falleinheiten (vier ARGEn, einer gAw) wurde bisher einmal jährlich eine Jugendkonferenz abgehalten oder eine vergleichbare Veranstaltung durchgeführt. In weiteren drei ARGEn trafen sich die zentralen Akteure bis Ende 2006 wenigstens einmal im Rahmen einer Jugendkonferenz. In den zkT fanden wir keine vergleichbaren Aktivitäten.

Den Jugendkonferenzen wird vor Ort durchaus Wert beigemessen, auch wenn ihre Ausgestaltung noch ausbaufähig ist. So haben die Jugendkonferenzen in den von uns untersuchten Einheiten die Gründung von Arbeitskreisen oder die Entwicklung gemeinsamer Arbeitspläne ausgelöst oder dazu beigetragen, spezielle Themen wie die Benachteiligtenförderung oder die Ausbildungssituation zu diskutieren. Zugleich wurde von den Expertinnen und Experten aber kritisch angemerkt, dass noch zu wenig über die eigenen Interessen hinausgehender Input für die Arbeit der Grundsicherungsträger aus der Trägerlandschaft komme und die Jugendkonferenzen nur ein Instrument darstellten, das zur stärkeren Kooperation nutzbar wäre.

3.2.4 Zusammenfassung und Bewertung

Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind im Bereich der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung „zahlreiche Schnittstellen, Überschneidungen und Doppelzuständigkeiten entstanden, die eine eindeutige, personell zuständige und konsequente Begleitung in das Berufsbildungs- und Beschäftigungssystem erschweren“ (Eckert 2006: 198). Sie wurden mit der eindeutigen Verweisung der Zuständigkeit für die Ausbildungsvermittlung an die Grundsicherungsträger mit dem Fortentwicklungsgesetz eher noch verschärft, weil nun der Bruch durch den Leistungsprozess der Ausbildungsvermittlung verläuft, was nicht zuletzt angesichts häufiger Wechsel der Jugendlichen zwischen den Rechtskreisen aus fachlicher Sicht wenig sinnvoll erscheint.

Jugendliche haben derzeit je nach Wohnort und Zugehörigkeit zum SGB-III- bzw. SGB-II-Rechtskreis einen sehr unterschiedlichen, qualitativ nicht einheitlichen Zugang zu Beratungs- und Vermittlungsleistungen im Bereich der Berufsvorbereitung und Ausbildungsvermittlung. Statt Leistungen aus einer Hand zu erhalten, die ein FAM oder PAP bündelt und steuert, stehen ihnen nunmehr mit den BB und den FAM bzw. PAP mindestens zwei Fachleute gegenüber, die einen Teil des Leistungsprozesses steuern. Zudem können deutlich mehr als zwei Fachkräfte (PAP/FAM und/oder AV, Leistungssachbearbeitung allein im SGB-II-Bereich, Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung der Arbeitsagentur, Jugend(berufs)hilfe des SGB VIII, Schulsozialarbeit, Sozialer Dienst, sonstige Dritte) für die Umsetzung einzelner Prozessschritte zuständig sein. Das propagierte Ziel der Reform, Leistungen aus einer Hand anzubieten, wird strukturell entsprechend weit verfehlt. In der Person der PAP bzw. FAM im SGB II muss sich erhebliche Fach- und Feldkompetenz bündeln, wenn sie die Steuerung des Leistungsprozesses als zentrale Ansprechperson gewährleisten sollen. Betrachtet man die Rahmenbedingungen für diese Tätigkeit (verhältnismäßig schlechte Bezahlung, häufig befristete Beschäftigungsverhältnisse, unzureichende Qualifizierungsmöglichkeiten sowie intransparente und instabile lokale Netzwerke von Akteuren mit gegenläufigen Interessen), so wird deutlich, dass die den PAP bzw. FAM zugewiesene Funktion nur schwer adäquat auszufüllen ist.

Konzentriert man sich angesichts der Komplexität des Feldes auf den Prozess der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung, lässt sich folgendes bilanzieren: Der Gesetzgeber setzt die Schnittstelle zwischen SGB II und SGB III zwischen Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung, obwohl dies eigentlich als ein integrierter Leistungsprozess betrachtet werden kann und vor der Einführung der Grundsicherung auch als solcher behandelt wurde. Unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung sind grundsätzlich zwei Lösungen vorzufinden: der Grundsicherungsträger vermittelt selbst in Ausbildung, oder er überträgt diese Aufgabe an die Berufsberatung der Arbeitsagentur.

Nehmen die Grundsicherungsträger selbst die Ausbildungsvermittlung wahr, agieren sie tendenziell eher bewerberorientiert, was für Jugendliche mit Vermittlungshemmnissen von Vorteil sein kann. Mit der damit einhergehenden zweifachen Ausbildungsstellenakquisition werden aber zum einen Doppelstrukturen geschaffen und zum anderen ein Akquise- und För-

dermittelwettbewerb in Gang gesetzt; beides Faktoren, die kostentreibend wirken können (vgl. dazu auch Abschnitt B 3.3).

Bei Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung an die Arbeitsagenturen liegt zwar der Leistungsprozess für die ausbildungsreifen Jugendlichen in einer Hand, die Berufsberaterinnen und -berater bzw. Ausbildungsvermittlerinnen und -vermittler mit ihrem stellenorientierten Vermittlungsansatz werden dabei jedoch vornehmlich den Bedürfnissen besser qualifizierter und damit leichter vermittelbarer Jugendlicher gerecht. Fördermittelwettbewerb um Ausbildungsstellen ist dagegen hier leichter zu vermeiden.

Zu konstatieren ist also folgendes Dilemma: Während die Ausbildungsvermittlung durch die Grundsicherungsträger Doppelstrukturen schafft und damit die Kosten erhöht, ermöglicht sie gleichzeitig dem Teil ihrer Klientel potentiell größere Zugangschancen, die am Ausbildungsmarkt eher benachteiligt sind. Dagegen reduziert die Rückübertragung an die Arbeitsagentur Doppelstrukturen, sie könnte sich aber für die Grundsicherungsträger aufgrund der vorgegebenen Kosten für die Dienstleistung der BA als teurer erweisen. Zugleich führt die stellenorientierte Vermittlung in den Arbeitsagenturen dazu, dass schwächere Ausbildungsbewerber/innen tendenziell benachteiligt werden.

Dieses Dilemma wird bei den zkT insofern verstärkt, als hier die Interessengegensätze zwischen Grundsicherungsträger und Arbeitsagentur größer sind und der Informationsaustausch wegen der unterschiedlichen IT-Systeme erschwert ist.

Hinzu kommt bei einigen derjenigen Grundsicherungsträger, die die Ausbildungsvermittlung in eigene Hände nehmen, die Tendenz, angesichts der Schnittstellenprobleme im Leistungsprozess auch eine eigene „Berufsberatung“ aufzubauen. Damit entstehen weitere Doppelstrukturen, die hinsichtlich Effizienz und Kohärenz zu hinterfragen sind. Zudem unterscheidet sich in diesen Fällen die Qualität der Berufsberatung zwischen SGB II und SGB III.

Im Bereich der präventiven und berufsorientierenden Leistungen sind alle Modelle der Aufgabenwahrnehmung auf Kooperation mit weiteren Akteuren, darunter zentral die kommunalen Jugendämter und die Schulsozialarbeit, angewiesen.

Dabei haben die zkT strukturelle Vorteile gerade bei der Kooperation mit anderen kommunalen Einrichtungen, die sie aber nicht alle gut nutzen. Dagegen gleichen umgekehrt einige ARGEn und Agenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung ihren strukturellen Nachteil durch aktive strategische Netzwerkarbeit aus. Während in den zkT die Leitung der Sozialverwaltung eine Zusammenarbeit zwischen Grundsicherung und Jugendamt hausintern koordinieren und im Ernstfall auch anweisen kann, ist die Zusammenarbeit zwischen ARGEn und der kommunalen Jugendhilfe zwar auch umfänglich möglich, es hängt aber stärker vom Engagement der Beteiligten ab, sich über institutionelle und verwaltungskulturelle Grenzen hinweg fachlich zu begegnen.

Insgesamt ist die Leistungserbringung „unter einem Dach“, also die möglichst enge Kooperation zwischen SGB II, III und VIII, wie von vielen Fachleuten empfohlen, nach unseren Beobachtungen (noch) deutlich unterentwickelt. In diese Richtung agierte unter unseren 19 Falleinheiten nur ein zkT.

So wichtig allerdings eine gute Organisation an den Schnittstellen zwischen SGB II, III und VIII auch ist, bleibt doch der Erfolg der Ausbildungsvermittlung auch entscheidend abhängig von der Qualität der Bewerber und Bewerberinnen und der Verfügbarkeit von Lehrstellen. Übereinstimmend konstatierten die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Grundsicherungsträger hier erhebliche Defizite:

„Betriebliche Ausbildung ist bei unserer Klientel ein schwieriges Thema. Der Unternehmer schmeißt den innerhalb von 14 Tagen raus, die nehmen nicht jeden, wenn der nicht in die Schublade passt. Da nutzt auch nicht, dass der Jugendliche von uns vergoldet wird, dass er genommen wird. Es ist sinnlos, an die soziale Verantwortung des Unternehmens zu appellieren, denn die endet da, wo es um Geld geht. Zusätzlich funktioniert da gar nichts. Entweder muss der Träger mal viel Geld auf den Tisch legen oder wir werden in 100 Jahren noch Probleme mit Ausbildungsstellen haben, was der Fall ist, seitdem ich hier bin." (Mitarbeiter ARGE)

3.3 Schnittstellen im Bereich Arbeitgeberbetreuung und Stellenakquisition

Die Arbeitsämter hatten das Arbeitgebergeschäft über viele Jahre vernachlässigt. Aufgrund der hohen Kundenzahlen im Arbeitnehmerbereich war der Kontakt der Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler zu den Arbeitgebern zur Ausnahme geworden. Erst seit dem sog. „Vermittlungsskandal" 2002 wurde die Arbeitgeberorientierung verstärkt. In den Arbeitsagenturen entstanden eigenständige Arbeitgeberteams, die schrittweise personell verstärkt wurden. Mit der Umsetzung des neuen Organisationsmodells „Kundenzentrum" (KuZ) wurde dann besonderer Wert auf die intensive Betreuung von Arbeitgebern gelegt (vgl. ausführlich WZB/infas 2005 und 2006 sowie Schütz/Ochs 2005). Kerninnovationen waren dabei die Einführung eines Mindestkontingentes für die arbeitgeberorientierte Arbeitsvermittlung in Höhe von 20 % der gesamten Vermittlungskapazität und die Einführung der „Handlungsprogramme Arbeitgeber", die vier unterschiedlich anwendbare „Matchingstrategien" mit differenzierten Qualitätsstandards abbilden[105], deren Wahl insbesondere von den Eigenschaften des Stellenangebotes abhängt. Mitten in die Implementationsphase dieser Neuorganisation[106] fiel die Startphase des SGB II.

In den Kommunen fand Arbeitsvermittlung selbst im weitesten Sinne nur in sehr geringem Umfang statt. Einige Kommunen nutzten die nach § 18 Abs. 4 und 5 BSHG möglichen Zuschüsse an Arbeitgeber bei Eingliederung von Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen in den allgemeinen Arbeitsmarkt (Deutscher Städtetag 2003).

[105] Grob beschrieben sind dies (ausführlicher WZB/infas 2006: 42ff.): Matchingstrategie 1: grobe Systemsuche, anzuwenden für Stellenangebote mit unattraktiven Arbeitsbedingungen. Matchingstrategie 2: grobe Systemsuche und großflächig schriftliche Informationen an Bewerber/innen, anzuwenden für Stellenangebote mit attraktiven Arbeitsbedingungen, aber schlechten Besetzungschancen. Matchingstrategie 3: Standard Bewerbersuchlauf (wie bei Matchingstrategie 4) plus überregionale Bewerbersuche, anzuwenden bei Stellenangeboten mit attraktiven Arbeitsbedingungen, guten Besetzungschancen, aber nicht hinreichend örtliche Bewerber/innen. Matchingstrategie 4: Standard Bewerbersuchlauf mit telefonischer Eignungs- und Interessenprüfung der Bewerber/innen vor Erteilung des Vermittlungsvorschlages, anzuwenden bei Stellenangeboten mit attraktiven Arbeitsbedingungen, guten Besetzungschancen und ausreichend örtliche Bewerber/innen.

[106] Bei Inkrafttreten der SGB II Reform arbeiteten erst zwei Agenturen mit den Arbeitgeber-Handlungsprogrammen.

3.3.1 Problemaufriss

Bis zur Einführung des SGB II waren die Agenturen für Arbeit im Allgemeinen also der einzige Ansprechpartner für Arbeitgeber seitens der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Seitdem können Arbeitgeber prinzipiell drei öffentliche Arbeitsvermittlungen einschalten, nämlich die Agenturen für Arbeit, die Arbeitsgemeinschaften und die zugelassenen kommunalen Träger. Alle drei betreiben, auf unterschiedlichste Art und Weise, Arbeitsvermittlung. Grundsätzlich können folgende organisatorische Varianten unterschieden werden:

- Gemeinsamer Arbeitgeberservice[107] von Arbeitsagentur und Grundsicherungsträger,
- Eigenständiger Arbeitgeberservice des Grundsicherungsträgers,
- Rückdelegation des Arbeitgeberservice auf die Arbeitsagentur,
- Kein eigener Arbeitgeberservice, keine Rückdelegation und
- Funktionelle Privatisierung, also vollständige Auslagerung an Dritte.

Organisatorisch hat die BA von Beginn an deutlich gemacht, dass sie einer Kooperation im Arbeitgebergeschäft mit optierenden Kommunen ablehnend gegenübersteht.[108] Dagegen favorisierte sie in der Zusammenarbeit mit den ARGEn das Modell gemeinsamer Arbeitgeberteams aus Agentur für Arbeit und Arbeitsgemeinschaft, dem sich aber nicht alle ARGEn anschlossen.

Grundsätzlich lassen sich drei Vermittlungsstrategien unterscheiden:

- Bewerberorientierte Vermittlung,
- stellenorientierte Vermittlung sowie
- eine Mischform aus beiden.

Bewerberorientierung bedeutet vereinfacht, dass die Vermittlerinnen und Vermittler vom Potential der Arbeitsuchenden ausgehend passende Stellen suchen. Stellenorientierung dagegen bedeutet, dass die Vermittlerinnen und Vermittler vom Stellenangebot der Arbeitgeber ausgehend geeignete Bewerber suchen.

Unabhängig von der Trägerschaft und von der jeweils gewählten organisatorischen Variante erweist sich die EDV für die Matchingprozesse als zentral und problematisch. Die Agenturen für Arbeit und die ARGEn verwenden VerBIS, was den Vorteil bietet, dass ein einheitliches System verwendet wird und dass beide im Wesentlichen Zugriff auf alle in VerBIS eingestellten Stellen haben. Andererseits weisen die ARGEn darauf hin, dass VerBIS auf das SGB III zugeschnitten entwickelt wurde und daher für das SGB II weniger geeignet ist. Zudem verweisen beiden Seiten darauf, dass VerBIS auch insgesamt (noch) viele Unzulänglichkeiten aufweist. Die Suchläufe dauern länger als beim VerBIS-Vorgänger CoArb. Die Matching-

[107] Im Folgenden wird der Begriff Arbeitgeberservice (AGS) als Synonym für eine spezialisierte Funktionseinheit zur Arbeitgeberbetreuung und Stellenakquisition benutzt.

[108] Ansonsten bot die BA einige Dienstleistungen auch den zkT an; beispielsweise Ausbildungsstellenvermittlung, Förderung der beruflichen Rehabilitation, Ärztlicher und Psychologischer Dienst.

ergebnisse werden als schlechter dargestellt, das System als komplexer und störanfälliger[109]:

„Wenn ich heute Kunden befrage, die nutzen alle MeineStadt.de und nicht uns. Auch hier im Internet Center. Mit unserem kommt doch keiner zurecht. Das ist viel zu kompliziert. Das System hat einfach seine Vermittlungsfähigkeit nicht bewiesen. (…) Das einzig Gute an VerBIS ist, es hat noch viel Potential. CoArb war ja nicht mehr veränderbar"(Mitarbeiter ARGE).

Bei den zkT sind unterschiedlichste IT-Systeme vorzufinden. Die Bewertungen der verwendeten EDV durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind äußerst heterogen und reichen von sehr gut bis absolut ungenügend.

Einige zkT haben nur sehr eingeschränkte eigene Stellendatenbanken. Sie profitieren dagegen von den allgemein zugänglichen Datenbanken der BA und von privat betriebenen Portalen, greifen also in erheblichem Umfang auf Dienstleistungen der BA zurück. Während die ARGEn durch die gemeinsame Nutzung der IT-Plattform in der Regel Zugriff auf alle bei den Agenturen gemeldeten Stellen haben (und umgekehrt die Agentur Zugriff auf alle bei der ARGE eingehenden Stellen hat), war es den zkT zunächst nicht möglich, auf jene BA-Stellen zuzugreifen, die die Arbeitgeber anonymisiert veröffentlicht sehen wollten (ca. 6-10 % des gesamten Stellenpools). Ebenso hatten weder die Agenturen noch die ARGEn Zugriff auf Stellen der zugelassenen kommunalen Träger.

Deshalb versuchten einige zkT im August 2006, einen uneingeschränkten Zugriff auf die Stellen der BA gerichtlich zu erstreiten. In den Urteilen[110] stellten die Richter klar, dass einer Öffnung des Stellenpools nichts entgegensteht. Seit Beginn des Jahres 2007 können die zkT daher prinzipiell auf alle Stellen der BA zugreifen[111], wenn sie im Gegenzug ihre Stellenpools der BA öffnen (sog. Stellentausch).

3.3.2 Organisationsmodelle der Arbeitgeberbetreuung

Die o.g. fünf Organisationsmodelle kommen in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung in unterschiedlicher Häufigkeit vor. Sie werden, soweit wir sie in den 19 Falleinheiten vorgefunden haben, im Folgenden beschrieben.

[109] Beispielsweise gibt es intern so genannte K.O. Kriterien, wie z.B. den Ausbildungsabgleich. Dies ist u.a. problematisch, wenn sich Bezeichnungen für Ausbildungsberufe geändert haben. D.h., wenn die bewerberorientierten Vermittlerinnen und Vermittler in das Bewerberprofil eine einst abgeschlossene Ausbildung einträgen (z.B. KFZ-Mechaniker) und die stellenorientierte Vermittlungsfachkraft eine Person mit abgeschlossener Ausbildung als KFZ-Mechatroniker sucht, dann fallen im Suchlauf alle Personen mit der Kennzeichnung „KFZ-Mechaniker" durch das Raster.

[110] Vgl. SG Schleswig (S 5 AS 455/05 ER) sowie SG Fulda (S9 AS 95/06).

[111] Wenn der Arbeitgeber wünscht, dass die Stelle nur vom Stellenangebotsbetreuer der BA betreut werden soll, kann der Mitarbeiter der zkT nur die Kontaktdaten des Stellenangebotsbetreuers erhalten (vgl. dazu auch die HEGA 11/2006 der BA).

3.3.2.1 Modell Arbeitsgemeinschaft (ARGE)

Von den fünf denkbaren Organisationsmodellen haben wir in den neun ARGE-Falleinheiten drei vorgefunden: den gemeinsamen Arbeitgeberservice von Arbeitsagentur und Grundsicherungsträger, einen eigenständigen Arbeitgeberservice des Grundsicherungsträgers parallel zum AGS der Arbeitsagentur sowie eine kleine ARGE, die aufgrund ihrer Größe keine eigenen Arbeitgeberbetreuungsstrukturen aufgebaut hat und stattdessen von der Arbeitsagentur mit bedient wurde. Hier waren allerdings die Verhandlungen zur Gründung eines gemeinsamen AGS kurz vor dem Abschluss[112].

Die insgesamt am häufigsten vorzufindende Form ist ein gemeinsamer Arbeitgeberservice der Arbeitsagentur und der ARGE. Bis Anfang März 2007 war in 74,7 % der ARGEn ein gemeinsamer AGS eingerichtet worden. In Ostdeutschland nutzen fast alle ARGEn (92,2 %) einen gemeinsamen Arbeitgeberservice, in Westdeutschland sind es etwa zwei Drittel (67,6 %). Am wenigsten verbreitet ist ein gemeinsamer AGS in Hessen (Bundesagentur für Arbeit 2007a: 37). In sechs von neun unserer ARGE-Falleinheiten fanden wir dieses Modell vor.

Vorteilhaft in dieser Variante ist, dass Ressourcen gebündelt und Doppelstrukturen weitgehend vermieden werden. Dem gemeinsamen Team steht der komplette Bewerberbestand (SGB III und SGB II) zur Verfügung. Einheitliche Qualitätsstandards können vereinbart und nachgehalten werden. Für die Arbeitgeber gibt es nur einen Ansprechpartner. Die Schnittstellenprobleme sind vergleichsweise gering. Für die Agenturen für Arbeit ist dies die vorteilhafteste Struktur, insbesondere da sie ihre Qualitätskriterien in den gemeinsamen AGS überwiegend einbringen können. Knackpunkt für die Agenturen ist lediglich die Verteilung der Personalressourcen zwischen ARGE und Agentur im gemeinsamen Team.[113] Für die ARGEn ergeben sich aus einem gemeinsamen Team allerdings auch eine Reihe von Nachteilen.

Problematisch sind bereits die Zuständigkeiten. Während der Fachliche Leiter Arbeitgeberservice (FLAG) der Arbeitsagentur zuständig für das gesamte operative Geschäft des gemeinsamen AGS ist (dies ist, ebenso wie die Übernahme der Handlungsprogramme Arbeitgeber, Grundbedingung der BA für die Gründung eines gemeinsamen AGS), verbleibt die Dienst- und Fachaufsicht für die ARGE-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Teamleiter in der ARGE, für die Agentur-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Teamleiter der Agentur. Die „Unterstellung“ der ARGE-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter die operative Führung des FLAG der Agentur ist für einige ARGE-Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer durchaus

[112] Problematisch war noch die Personalverteilung. Da die ARGE sehr klein ist, müsste sie in einen gemeinsamen AGS weniger als eine Person einbringen.

[113] Je nach Zusammensetzung kann dies natürlich auch für die ARGE problematisch sein. In unseren Falleinheiten gab es bei der personellen Zusammensetzung erhebliche Unterschiede. Es gibt gemeinsame Teams mit mehr ARGE-Mitarbeitern als Agentur-Mitarbeitern, und es gibt gemeinsame Teams, in denen auf einen ARGE-Mitarbeiter mehr als sechs Agentur-Mitarbeiter kommen. Einige Agenturen drängen derzeit stark darauf, dass die ARGEn ihr Personal im gemeinsamen Team erhöhen. Ein Gesamtüberblick ist nicht möglich, da die BA Personalanteile nach Rechtskreisen in gemeinsamen Teams nicht ausweisen kann.

problematisch, da sie befürchten, dass der FLAG in erster Linie Interessen des SGB III Bereiches wahrnimmt.

Auch die räumliche Ansiedlung führt zu Konflikten, zumindest wenn ARGE und Agentur nicht unter einem Dach firmieren. Dann ist der gemeinsame AGS im Haus der Agentur ansässig. Verbunden damit sind für die ARGE-Führungskräfte „weite Wege" zu ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie die Frage, welchen Anteil die ARGE an den Büromieten übernimmt *(„das ist eine mühsame Verrechnung"; Mitarbeiter ARGE)*.

Schwierig ist es für die ARGE auch, in einem gemeinsamen AGS „wahrgenommen" zu werden *(„bei gemeinsamen AGS müssen auch beide sichtbar sein und nicht nur das Logo der BA"; Mitarbeiter ARGE)*. Besonders schwierig ist dies für diejenigen ARGEn, deren Kreisgrenzen in zwei oder mehr Agenturbezirke reichen.

Aus Sicht vieler ARGE-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind die Handlungsprogramme (Arbeitgeber) der Arbeitsagenturen für den SGB-II-Bereich nicht passend.[114] Insbesondere stellen die ARGEn den rein stellenorientierten Vermittlungsansatz der Arbeitsagenturen in Frage, bei dem sie ihre Klientel im Matching zu häufig ohne Chancen sehen (*„Die Suche nach dem Besten trifft selten einen SGB-II-Kunden"; Mitarbeiterin ARGE*). Daher präferieren sie häufig eine Mischform aus stellen- und bewerberorientierter Vermittlung. Wenig sinnvoll für den SGB-II-Bereich halten die ARGEn auch die Unterscheidung von Ziel- und Standardkunden. Die Agenturen wollen insbesondere den Zielkunden den höchsten Service bieten, während die ARGEn lieber eine hohe Zahl an offenen Stellen akquirieren wollen, um über ein Massengeschäft möglichst viele ALG-II-Empfänger (auch in weniger „normale" Arbeitsverhältnisse) integrieren oder teilintegrieren zu können.

Ein Hauptproblem (dies gilt für alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im gemeinsamen Team) sind zweifelsohne die komplexen Dokumentationspflichten:

„Wir müssen ja im SteA dokumentieren, im BewA; dazu in der Betriebsdatenbank und in den Excel-Listen zusätzlich. Dann habe ich die Zielkunden- und die Standardkundenliste" (Mitarbeiterin ARGE).

Die Bearbeitung eines „normalen" Stellenangebotes dauert nach Angaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zwischen 1,5 und 4 Stunden. Darunter leidet insbesondere die Stellenakquisition im Außendienst. Außendienste generell haben mit Einführung der Handlungsprogramme im AGS der Agenturen stark abgenommen.

Ein weiteres wesentliches Problem ist die Verteilung der Vermittlungsvorschläge sowie die Verteilung der Vermittlungen auf die beiden Rechtskreise. Zieht ein Rechtskreis zu Lasten des Anderen Vorteile aus dem gemeinsamen AGS? Oder entsteht eine win-win-Situation für beide Rechtskreise durch den gemeinsamen AGS? Knackpunkt ist hier die Qualität der Bewerberprofile für Arbeitsuchende aus dem eigenen Rechtskreis in VerBIS. Hier ist, insbesondere durch die hohe Zahl neuer und befristeter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der SGB-II-Rechtskreis noch im Hintertreffen. In diesem Zusammenhang darf auch nicht vergessen

[114] Dennoch haben drei Viertel aller ARGEn die Handlungsprogramme der Agentur vollständig übernommen und weitere 11 % in angepasster Form (IAW-SGB-II–Organisationserhebung, Welle 2007).

werden, dass letztlich jeder Träger seine eigenen Ziele erreichen muss, so dass neben der Zusammenarbeit im gemeinsamen Team auch eine Konkurrenz im gemeinsamen Team vorhanden ist. Diese möglichen Zielkonflikte dürfen nicht unterschätzt werden, zumal, wenn mit den Zielvereinbarungen (vgl. Abschnitt A 2.4) zukünftig bei Nichterreichen der Ziele auch verschiedene Formen der Sanktion verbunden sein könnten.

Verkompliziert wird das Agieren im gemeinsamen AGS dadurch, dass für die Arbeitsuchenden aus den zwei Rechtskreisen unterschiedliche Förderinstrumente, Förderrichtlinien und Förderhöhen bestehen und alle Vermittlerinnen und Vermittler Kenntnisse aus beiden Gesetzen brauchen. Dies betrifft nicht nur die Förderangebote des SGB II und des SGB III, sondern darüber hinaus auch Bundes-, Landes- und EU-Programme, die jeweils nur für spezielle Zielgruppen einsetzbar sind.

In zwei unserer neun ARGE-Falleinheiten hat die ARGE einen eigenen AGS eingerichtet. Eine dieser beiden ARGEn agiert wie die Arbeitsagentur überwiegend stellenorientiert. Die andere ARGE vermittelt *„bewerberorientiert in Reinform" (Mitarbeiter ARGE)*. Hier konzentriert sich der AGS auf die Stellenakquisition, die PAP unterbreiten Vermittlungsvorschläge.

Hauptmotiv für die Entscheidung zur Aufstellung eines eigenen Arbeitgeberteams war jeweils die Sorge, dass bei einem gemeinsamen Team die SGB-II-Klientel nicht genug zum Zuge kommt.

„Wir gehen davon aus, dass unsere Kunden aufgrund ihres beruflichen Hintergrundes bei der Besetzung von Stellen benachteiligt sind. Sie tauchen einfach in den Matchingprozessen eher zum Schluss auf, von ihrer Eignung her." (Mitarbeiterin ARGE)

Vorteilhaft für ARGEn mit eigenem AGS ist, dass sie die Handlungsprogramme der BA nicht anwenden müssen und entsprechend nur die Standards übernehmen, die sie für sinnvoll erachten. *„Alle Qualitätsstandards können darauf geprüft werden, ob sie für den SGB-II-Bereich sinnvoll anwendbar sind" (Mitarbeiter ARGE).* Wenn nicht, können sie durch eigene ersetzt bzw. ergänzt werden. Beide ARGEn haben den überwiegenden Teil der Agentur-Handlungsprogramme übernommen, aber sie wenden die Ausdifferenzierung in die vier Matching-Strategien nicht an. Ebenso wenig nehmen sie eine Aufteilung der Arbeitgeberkunden in Ziel- und Standardkunden vor.

Weitere Argumente für einen eigenen AGS sind aus Sicht der ARGE-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeiten, Vermittlungsvorschläge auf die eigene Klientel zu konzentrieren, eigene Fördermittelstrategien und eigenständige Außendienststrategien durchaus auch im Wettbewerb zur Arbeitsagentur zu entwickeln.

Problematisch an einem eigenen AGS ist, dass trotz gleicher EDV-Basis und gleichem Zugriff auf alle Bewerberinnen und Bewerber aus SGB II und SGB III zwei eigenständige Teams Arbeitgeber ansprechen und Stellen akquirieren. Absprachen (auch bezüglich Messen, Werbung, Kontakte zu Kammern, Verbänden, Wirtschaftsorganisationen, kommunaler Wirtschaftsförderung etc.) sind weit mehr notwendig als bei einem gemeinsamen AGS und entsprechend ressourcenaufwendig. Eine zusätzliche Schnittstelle entsteht dann, wenn ein Rechtskreis das Stellenangebot betreut und der andere Rechtskreis Vermittlungsvorschläge

„bucht". Zudem führt eine Prioritätensetzung auf die eigene Klientel dazu, dass dem Arbeitgeber nicht unbedingt der am besten geeignete Bewerber oder die am besten geeignete Bewerberin vorgeschlagen wird.

3.3.2.2 Modell zugelassener kommunaler Träger (zkT)

Der Organisationsaufbau eines Arbeitgeberservices ist bei den zugelassenen kommunalen Trägern zum einen noch stark im Aufbau und zum anderen noch weit mehr im Fluss als bei den ARGEn. Hier vorgefundene Organisationsformen waren: ein eigenständiger AGS des Grundsicherungsträgers, funktionelle Privatisierung, also Auslagerung an Dritte, und das Fehlen eines AGS.

Die häufigste Form war der eigene AGS, den fünf Einheiten aufgebaut hatten. Dieser war manchmal angebunden an die kommunale Wirtschaftsförderung, manchmal an die kommunale Beschäftigungsgesellschaft[115] und manchmal als eigenes Team beim zugelassenen kommunalen Träger organisiert.[116] Einer von diesen arbeitete rein bewerberorientiert:

„Wir nehmen die an die Hand und klappern mögliche Firmen ab" (Mitarbeiter zkT).

Die zweithäufigste Variante war die Auslagerung an Dritte. Ein zkT hatte zunächst die Stellenakquisition und auch die gesamte Vermittlung an Dritte vergeben. Dieser war aber nur wenig erfolgreich. Hinderlich war neben der nicht vorhandenen lokalen Vernetzung des Dritten die Entstehung weiterer Schnittstellen. Dadurch lagen zum einen die Vermittlung und die Bewilligung von Fördermitteln wegen der fehlenden Übertragbarkeit hoheitlicher Aufgaben an private Dritte nicht in einer Hand. Zum anderen betrieb der Dritte eine eigene Stellendatenbank, auf die die Fachkräfte des Jobcenters nicht zugreifen konnten. Ein anderer zkT hatte zwar Ansprechpartner für Arbeitgeber, die gleichzeitig auch bewerberseitig tätig sind, ließ aber einen großen Teil der Arbeitsvermittlung über Dritte und hier insbesondere über private Personaldienstleister mittels Vermittlungsgutscheinen abwickeln.

Eine Einheit arbeitete bisher ohne eigenen AGS bewerberorientiert. Dieser zkT verhandelte zum Zeitpunkt der Gespräche mit der Arbeitsagentur über den Aufbau eines gemeinsamen AGS. Aufgrund der bisher von beiden Seiten als kollegial beschriebenen Zusammenarbeit bei Übermittlung nicht besetzbarer offener Stellen sind beide Seiten einem gemeinsamen AGS gegenüber offen eingestellt. Allerdings steht dem die klare Ansage der BA-Zentrale entgegen, dass es gemeinsame AGS aus Arbeitsagentur und zkT nicht geben wird.

Ganz gleich, welche Organisationsform die zkT für das Arbeitgebergeschäft wählen, verläuft die Zusammenarbeit zwischen zkT und Agentur wesentlich komplizierter als zwischen ARGE und Agentur. Es gibt keine gemeinsame IT-Plattform, dagegen aber unterschiedliche Vorgehensweisen und Standards. Der Wettbewerbsgedanke wird zwischen beiden öffentlichen Ar-

[115] Hier gibt es beispielsweise auch das Modell, dass die kommunale Beschäftigungsgesellschaft per inhouse-Geschäft mit der „Vermittlung durch Dritte" beauftragt ist.

[116] Nach den Angaben der IAW-SGB-II-Organisationserhebung (Welle 2006) hatten Ende 2005 18 zkT die Stellenakquisition an kommunale Eigenbetriebe, Beschäftigungs-, Qualifizierungs- oder Servicegesellschaften verlagert.

beitsvermittlungen teilweise sehr konkurrenzorientiert gelebt, nicht immer zum Nutzen der Kunden.

Des Weiteren gelten auch hier die für ARGEn mit eigenem AGS beschriebenen Probleme (Doppelstrukturen, zwei Marktauftritte, Doppelansprachen, Ressourcenaufwand). Erschwerend kommt bei dieser Konstellation aber noch hinzu, dass zum einen den Arbeitgebern nur ein eingeschränkter Kundenkreis angeboten werden kann[117] und zum anderen den jeweiligen Arbeitsuchenden insgesamt weniger Stellenangebote zur Verfügung stehen. Denn der vor Gericht ausgefochtene Zugang zu allen Agenturstellen (siehe oben) entpuppt sich in der Praxis als Scheingefecht. Von unseren Falleinheiten hat eine die Vereinbarung mit der Arbeitsagentur zum Stellentausch unterschrieben, alle anderen verzichteten darauf. In Niedersachsen gab es gar einen gemeinsamen Beschluss im Rahmen des Niedersächsischen Landkreistages, das Angebot zum Stellentausch nicht anzunehmen.

Dies verwundert aus zwei Gründen nicht. Zum einen können die zkT auch ohne den Stellentausch auf den überwiegenden Teil der BA-Stellen zugreifen, während umgekehrt die Agentur in der Regel keinen Zugang zu den Stellen der zkT hat. Zum anderen sind einige zkT noch gar nicht so weit, alle eingehenden Stellen in der EDV zu erfassen. Hier werden eingehende Stellen teilweise lediglich handschriftlich aufgenommen und ein Kurzprofil der Stelle per Mail an die Fallmanagerinnen bzw. Fallmanager verschickt.

Nicht zuletzt sind die Möglichkeiten der überregionalen Vermittlung für die zkT eingeschränkt. Zwar können einige Softwarelösungen, die bei den kommunalen Trägern im Einsatz sind, tagesaktuell den Bestand überregionaler Datenbanken wie SIS in die jeweiligen Systeme einspielen, dies ist aber ressourcenaufwändig. Die reduzierten Möglichkeiten der überregionalen Vermittlung werden seitens der zkT auch als Handicap wahrgenommen:

„Überregionale Vermittlung ist kritisch. Wenn die Qualifikation im Landkreis nicht nachgefragt wird, versuchen wir es in Richtung Existenzgründung. Dann machen wir Seminare zur Existenzgründung" (Mitarbeiterin zkT)

„Überregionale Arbeitgeber, mit denen wir Kontakt hatten, sind vielleicht zehn" (Mitarbeiterin zkT).

Die Vorteile eigenständiger Arbeitgeberteams der zkT liegen in der Möglichkeit, auch innovative Wege, die deutlich von den Standards der BA abweichen, z.B. flexible Arbeitszeiten, persönliche Dienstwagen in Flächenlandkreisen oder Handys, auf denen man auch am Wochenende erreichbar ist, zu nutzen.

Das größte Plus der zugelassenen kommunalen Träger liegt in der engen Verbindung zur kommunalen Wirtschaftsförderung *(„die verschiedensten Bausteine der Wirtschaftsförderung hat man praktisch mit im Handgepäck"; Mitarbeiter zkT)*.[118] Für die Agenturen sind diese engen und teilweise exklusiven Kontakte der zugelassenen kommunalen Träger zu der kommunalen Wirtschafts-

[117] Gerade wenn mehrere offene Stellen bei einem Arbeitgeber besetzt werden sollen, ist so ein Service aus einer Hand oft nicht möglich.

[118] Dieser Pluspunkt zeigt sich auch im Vergleich zu den ARGEn. Während zwei Drittel der zkT einen regelmäßigen Austausch zwischen Grundsicherungsträger und kommunaler Wirtschaftsförderung konstatieren (trifft überwiegend und trifft voll zu), sind dies bei den ARGEn und den gAw nur rund 40 %. Über 45 % der zkT sehen ihr Arbeitskräfteangebot von der Wirtschaftsförderung bei der Standortpolitik berücksichtigt, aber nur 23 % der ARGEn und nur 10 % der gAw (IAW-SGB-II–Organisationserhebung, Welle 2007).

förderung problematisch, weil hier die Kommunalpolitik dahin tendiert, die Agenturen von den Arbeitgeberkontakten bei Unternehmenserweiterungen oder Neuansiedlungen möglichst fernzuhalten. Da die kommunalen Träger in der Regel aber nicht ausreichend Fachpersonal zur Verfügung stellen können, muss die Agentur im Verlauf meistens hinzugezogen werden. Nutznießer der durch lokale Interessenpolitik verursachten Reibungsverluste zwischen beiden öffentlichen Arbeitsvermittlungen kann dann die private Konkurrenz sein.

Insgesamt war im Verlauf des Jahres 2006 ein organisatorischer Strategiewechsel zu beobachten. Nach unseren Beobachtungen läuft es darauf hinaus, dass die Organisationsform des eigenen AGS im Laufe des Jahres 2007 die Regel bei den zkT werden könnte, da sich andere Formen weniger bewährt haben.

3.3.2.3 Modell getrennte Aufgabenwahrnehmung (gAw)

In unseren beiden Falleinheiten war der SGB-II-Bereich gemeinsam in einem Haus mit dem SGB-III-Bereich untergebracht. Beide Einheiten hatten ein gemeinsames Arbeitgeberteam, was wohl die Regelform bei der getrennten Aufgabenwahrnehmung ist. Höchst unterschiedlich war die Personalverteilung zwischen SGB II und SGB III im gemeinsamen Team. In der einen Einheit kamen auf vier SGB-III-Fachkräfte zwei aus dem SGB-II-Bereich. In der anderen Einheit existierte ein gemeinsames Team aus dem SGB-III-Bereich, dem SGB-II-Bereich der getrennten Aufgabenwahrnehmung und der ARGE des Agenturbezirkes. Die beiden SGB-II-Bereiche entsandten jeweils einen Mitarbeiter ins gemeinsame Team, der SGB-III-Bereich dagegen 12,2. Eine Einheit arbeitet rein stellenorientiert. In der anderen wird zwar im Wesentlichen auch stellenorientiert gearbeitet, allerdings darf der SGB-II-Bereich bei befristeten Stellen, bei Mini-Jobs und zum Teil bei Helferstellen auch bewerberorientiert vorgehen.

Die Schnittstellenprobleme sind bei dieser Form der Aufgabenwahrnehmung schon per se am geringsten. Prinzipiell sind fast alle Aspekte des gemeinsamen Teams von Agentur und Arbeitsgemeinschaft auf gemeinsame Teams in der getrennten Aufgabenwahrnehmung übertragbar (vgl. Abschnitt B 3.3.2.1). Vorteilhafter sind bei der getrennten Aufgabenwahrnehmung insbesondere die kurzen Wege: Ein Haus, eine Institution, ein Ansprechpartner. Auch für die interne Steuerung gibt es aufgrund der Einordnung des SGB-II-Bereiches in die Linienorganisation der BA geringere Reibungsverluste. Damit verbunden ist allerdings gleichzeitig eine geringere Flexibilität des SGB-II-Bereiches.

3.3.3 Zusammenfassung und Bewertung

Fasst man die vorgefundenen Organisationsvarianten zusammen, ergibt sich folgendes Bild (vgl. Tab. B 3-4):

Tabelle B 3-4: Organisationsformen des Arbeitgeberservices

Organisationsformen des Arbeitgeberservice

Organisationsform	ARGE	zkT	gAW
Gemeinsamer AGS	6		2
Eigener AGS	2	5	
Kein AGS	1	1	
Funktionelle Privatisierung		2	

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

Die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Organisationsformen lassen sich folgendermaßen beschreiben: Im gemeinsamen AGS ist die Bündelung von Ressourcen in einem gemeinsamen öffentlichen Arbeitgeberservice positiv zu bewerten. Unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit für alle Arbeitsuchenden ist dieses Modell prinzipiell den anderen Modellen überlegen, da in erster Linie die am besten passenden Bewerberinnen und Bewerber Vermittlungsvorschläge erhalten und zudem ein großes Angebot regionaler und überregionaler Stellenangebote vorhanden ist. Voraussetzung für die Chancengleichheit relativ ähnlich geeigneter Bewerberinnen und Bewerber im stellenorientierten Matchingprozess sind allerdings gleich gut gepflegte Bewerberprofile seitens des SGB-III- und des SGB-II-Bereichs. Aufgrund der Vielzahl der befristeten und geringer qualifizierten Mitarbeiter im SGB-II-Bereich mit geringeren berufskundlichen Kenntnissen sind die Chancen gleich gut qualifizierter Arbeitsuchender aus dem SGB-II-Bereich teilweise geringer.

Grundsätzlich stehen Bewerberinnen und Bewerbern aus dem SGB II bei Bedarf höhere Eingliederungszuschüsse zur Verfügung. Der insgesamt höhere EGT im SGB II ermöglicht auch mehr betriebliche Trainingsmaßnahmen, Praktika etc. Zur Vermeidung von Fördermittelkonkurrenz können im Rahmen eines gemeinsamen AGS prinzipiell leichter Abstimmungsprozesse zum Einsatz der Förderung angestoßen werden.

Bewerberorientierte Vermittlung wird in ARGEn und getrennten Aufgabenwahrnehmungen vom gemeinsamen Arbeitgeberservice relativ wenig betrieben. Für Bewerberinnen und Bewerber mit stärkerem Unterstützungsbedarf stehen deshalb weniger Ressourcen als beim getrennten Arbeitgeberservice zur Verfügung.

Ein getrennter Marktauftritt von Agentur und Grundsicherungsträgern (Modell eigener AGS) führt zu Doppelstrukturen und Doppelansprachen. Für die Arbeitgeber sind zwei öffentliche Arbeitgeberservices schwer durchschaubar und vermittelbar. In dieser Form können sich aber größere Chancen für die tendenziell schwächere SGB-II-Klientel ergeben. In ARGEn mit eigenem AGS müssen diese die Handlungsprogramme der Arbeitsagentur nicht eins zu eins anwenden. Da nicht erwiesen ist, dass diese effizient gerade für die SGB-II-Klientel sind, können durch Abweichungen, wie eine Kombination aus stellen- und bewerberorientierter Vermittlung, auch bessere Ergebnisse im SGB II erzielt werden.

Im Unterschied zu zkT mit eigenem AGS können die ARGEn in dieser Organisationsform auf alle Stellenangebote der BA zugreifen und zugleich ergänzend auch bewerberorientiert vorgehen. Bei den zkT wird, wenn sich der Arbeitgeber an die Kommune und an die Arbeitsagentur wendet, ein Stellenangebot zweimal bearbeitet, obwohl es letztlich nur einmal besetzbar ist. In dieser Konstellation ist zudem die Gefahr der Fördermittelkonkurrenz besonders hoch. Unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit ist bei den zkT zusätzlich negativ zu verbuchen, dass den Arbeitsuchenden nur ein eingeschränktes Stellenangebot zur Verfügung steht. Zudem sind die Chancen, überregional vermittelt zu werden, vergleichsweise marginal. Von Vorteil ist hier, dass die Bewerberinnen und Bewerber bei den vom zugelassenen kommunalen Träger akquirierten oder eingegangenen Stellen nicht mit der im Durchschnitt leistungsstärkeren SGB-III-Klientel konkurrieren müssen, wenn die Stellen nicht gleichzeitig an die Agentur gemeldet wurden. Zudem können die zugelassenen kommunalen Träger deutlich mehr Ressourcen in die Stellenakquisition stecken, da sie einen wesentlich geringeren Dokumentationsaufwand betreiben. Sie können auch unabhängig von allen prozeduralen Vorgaben der BA-Software bewerber- und stellenorientiert arbeiten.

Bei der Auslagerung der Stellenakquisition und Arbeitgeberbetreuung an Dritte zeigte sich, dass sich Schnittstellen beim Datentransfer und bei der Bewilligung von Fördermitteln ergaben. In einem Fall verfügte der beauftragte Dritte über wenige Kenntnisse über den regionalen Arbeitsmarkt und wurde als relativ erfolglos beschrieben. Im anderen Fall wurden Dritte über Vermittlungsgutscheine einbezogen. Allerdings wurden diese hier stark verfremdet eingesetzt:

„Wenn eine Arbeitsplatzzusage gegeben ist, gibt es den Vermittlungsgutschein. Es gibt aber nicht das Prinzip, dass man den Arbeitslosen die Vermittlungsgutscheine gibt und die sich dann an bestimmte Vermittlungsagenturen wenden, um den einzulösen. Das ist bei uns im Landkreis nicht üblich.“ (Mitarbeiterin zkT)

Die Auslagerung an Dritte kann allerdings bei den zkT das Problem der mangelnden überregionalen Vermittlung abmildern.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass durch das SGB II ein Flickenteppich öffentlicher Arbeitsvermittlungsinstitutionen entstanden ist. Den einzelnen öffentlichen Arbeitsvermittlungen stehen nun nicht mehr alle Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung. Gleichzeitig haben die Arbeitsuchenden bei ihrer zuständigen Institution nicht mehr Zugriff auf alle gemeldeten Stellen. Das daraus folgende Matching-Problem ist je nach Organisationsform unterschiedlich groß.

Entscheidend für die SGB-II-Einheiten ist es, ein richtiges Verhältnis zwischen stellen- und bewerberorientierter Vermittlung zu finden. Per se ist weder der stellenorientierte, noch der bewerberorientierte Ansatz, noch eine Mischform überlegen. Letztlich hängt der gewählte Mix auch von den Bedingungen vor Ort ab, insbesondere vom vorhandenen Bewerberkreis, von der Struktur der zur Verfügung stehenden Stellen und von der Größe des regionalen Arbeitsmarktes. In einem gemeinsamen AGS hat der Grundsicherungsbereich einen deutlich geringeren Handlungsspielraum, über diesen Mix selbst zu entscheiden.

Problematisch ist allgemein, dass im Bereich der Lohnkostenzuschüsse eine Überbietungskultur entstanden ist. Gerade im Niedriglohnbereich laufe nach Aussagen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Arbeitgeberteams kaum noch eine Einstellung ohne Förderung. Zu beobachten ist zudem, dass mit Lohnkostenzuschüssen ein neuer Verschiebebahnhof eröffnet wird. Eine mindestens sechsmonatige (hohe) Förderung und anschließende ebenso lange Nachbeschäftigungspflicht bedeutet entweder die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt oder den anschließenden Übergang der Geförderten in die Arbeitslosenversicherung.

Einige SGB-II-Einheiten argumentieren, dass sie ohne hohe Förderung ihre Klientel gar nicht am Markt unterbringen könnten. Im Extrem fanden wir den Fall, dass 80 % aller Vermittlungen mit einer Förderung verbunden waren. Beim Fördermitteleinsatz gehen einige zkT den Weg, Lohnkostenzuschüsse nicht als Eingliederungszuschuss zu verbuchen, sondern über das Instrument der sog. sonstigen weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II abzuwickeln, um keinen gesetzlichen Förderhöchstgrenzen unterworfen zu sein. So fanden wir in einer zkT einen Lohnkostenzuschuss in Höhe von 100 % für neun Monate kombiniert mit nur dreimonatiger Nachbeschäftigungspflicht vor.

Die Kleinteiligkeit der SGB-II-Regionen ist ein schlagkräftiges Argument für eine gemeinsame IT-Plattform, in der alle den öffentlichen Vermittlungsinstitutionen zugänglichen Stellen veröffentlicht werden. Nur so kann eine überregionale Vermittlung ausreichend gewährleistet werden.

Durch die Einführung des SGB II ist es insgesamt zu keiner verbesserten Betreuung von Arbeitgebern gekommen. Die Arbeitgeberteams der Arbeitsagentur empfinden sich dabei nach eigener Aussage als klare Verlierer der Reform. Sie haben in den letzten Jahren versucht, ihren ramponierten Ruf zu verbessern und sehen dies durch die nach anderen Qualitätsstandards arbeitende öffentliche Konkurrenz unterlaufen.

Auch wenn der Wettbewerb zwischen Agenturen, ARGEn und zkT dazu führt, dass der Einschaltungsgrad der öffentlichen Arbeitsvermittlung insgesamt steigt, ist auch dies nicht per se positiv zu bewerten, da bspw. die Verlagerung der Selbstsuche auf Vermittlung über die öffentliche Arbeitsvermittlung zunächst nur die Kosten für die öffentliche Hand erhöht. Nur wenn in der Summe wirklich zusätzlich Stellen eingeworben werden, oder durch die Einschaltung der öffentlichen Hand die Dauer der offenen Stellen verkürzt werden kann, kann der Nutzen die zusätzlichen Kosten für Doppelstrukturen und zusätzliche Ressourcen überwiegen.

3.4 Die gemeinsame Einigungsstelle

Die Leistungen der Grundsicherung des SGB II können nur Personen gewährt werden, die erwerbsfähig im Sinne des § 8 SGB II sind, d.h. die 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 S. 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 S. 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 S. 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 bestehen also Interessenkonflikte zwischen den Arbeitsagenturen, ARGEn bzw. zkT einerseits und Sozialhilfeträgern und ggf. 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).

Die Einigungsstellen haben ihren Sitz bei den Arbeitsagenturen (§ 1 Satz 1 EinigungsStVV). Bei jeder Agentur wird also eine Einigungsstelle errichtet. Wo allerdings Agentur und der kommunale Träger eine ARGE nach § 44 b gebildet haben, hat die Einigungsstelle ihren Sitz bei der ARGE (§ 1 Satz 2 EinigungsStVV). Übernimmt ein kommunaler Träger als Optionskommune die Aufgaben der BA nach dem SGB II, übernimmt dieser Träger die Rechte und Pflichten der AA (§ 6 b Abs. 1 Satz 2; § 10 EinigungsStVV). Dementsprechend wird auch die Einigungsstelle bei einem solchen kommunalen Träger errichtet (vgl. BR-Drs 759/04: 13).

Die Einigungsstelle soll sich aus jeweils einem Vertreter der Agentur für Arbeit und des Trägers der anderen Leistung sowie eines 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, dass von den finanziellen Folgen eines rechtswidrigen Bezugs von ALG II aufgrund fehlender Erwerbsfähigkeit auch die Krankenkassen betroffen sind. Die Krankenkassen haben ein Interesse daran, dass in Bezug auf die Erwerbsfähigkeit strittige Fälle dem SGB XII zugerechnet werden. Während sie für die – pflichtversicherten – Hilfebedürftigen nach dem SGB II nur eine geringe Versicherungspauschale erhalten, wird nach dem SGB XII der volle Beitragssatz geleistet. Darüber hinaus wird Patienten, die nicht gesetzlich versichert sind, im SGB XII das volle Krankengeld erstattet. Da Personen, deren Erwerbsfähigkeit umstritten ist, oft ein deutliches Krankheitsbild haben und damit den Krankenkassen relativ hohe Kosten verursachen, lassen sich diese Kosten bei Zuordnung der Kunden ins SGB XII für die Krankenkassen deutlich besser decken:

„Wenn jemand Mitte 40 bei uns ist und einen Schlaganfall erleidet, will die Krankenkasse ihn nicht bei sich haben. Wegen der teuren Behandlungen, der wird ja nicht mehr arbeiten und hat nie eingezahlt. Diese Fälle werden im Streit ausgetragen" (Sozialdezernentin zkT).

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 „weichen" Definition der Erwerbsfähigkeit, *„eine Tendenz bestand, unsere Empfänger als erwerbsfähig anzusehen" (Mitarbeiterin ARGE)*. Nur kurzzeitig (insbesondere im Februar und März 2005) stand diese Problematik im Mittelpunkt des politischen Interesses, nachdem bekannt geworden war, dass selbst Schwerstkranke wie Koma-Patienten als erwerbsfähig im Sinne des SGB II eingestuft worden waren.

„Es gibt wenige Streitfälle. Weil fast jeder drei Stunden am Tag arbeiten könnte, werden die Leute dann meistens als Pförtner für geeignet befunden. So viele Millionen Pförtner wird die BA in 100 Jahren nicht beschäftigen können" (Mitarbeiter Arbeitsagentur).

Eine Schlüsselrolle kommt insbesondere der Rentenversicherung zu, die ein erhebliches Interesse daran hat, im Zweifelsfall eine Erwerbsfähigkeit zu bescheinigen:

„Die Rentenversicherung schreibt niemanden kaputt. Für die ist alles eine heilbare Krankheit und prinzipiell immer änderbar" (Mitarbeiter ARGE).

Das niedrige Kriterium der Definition der Erwerbstätigkeit sowie die örtlichen Entscheidungen, nur sehr defensiv Personen dem SGB XII zuzuordnen, hat dazu geführt, dass nur ca. drei Prozent aller Hilfebedürftigen als nicht erwerbsfähig eingestuft werden (zum Vergleich: in England knapp 7 %, in den Niederlanden 8 %).

In den gAw und den ARGEn ist die Einrichtung der Einigungsstellen zwar zögerlich, aber letztlich doch fast flächendeckend erfolgt (92 % Stand 1.2.2007, nachrichtlich BA). 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. Prinzipiell müssten hier die Länder rechtsaufsichtlich tätig werden.

Von unseren acht zkT-Falleinheiten hat nur eine zkT eine Einigungsstelle eingerichtet (gebildet aus Vertretern des Grundsicherungsträgers und des Sozialamtes; Vorsitzender ist der

stellvertretende Landrat).[119] Begründet wird dies unterschiedlich. Einige zweifeln an, dass für zkT überhaupt die Notwendigkeit besteht, eine Einigungsstelle einzurichten oder sehen sie als überflüssig an, da Entscheidungen der Einigungsstelle nicht bindend für die Gerichte sind. *„Wir sagen immer salopp, die Einigungsstelle ist der Dezernent“,* so eine zkT-Mitarbeiterin. Ein zkT „testet“ die Erwerbsfähigkeit durch Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit. Andere überlassen die Entscheidung dem Rentenversicherungsträger oder gleich einem sozialgerichtlichen Verfahren:

„Der Gesetzgeber hat das noch nicht sauber geregelt, weil faktisch eigentlich der Rententräger entscheidet, denn den Schiedsspruch der Einigungsstelle muss er nicht anerkennen. Soweit ich das rechtlich bewertet habe, kann ich den Rententräger nicht in die Knie zwingen. Ich kann nur die betreffenden Kunden motivieren, die Entscheidung vor dem Sozialgericht anzugreifen, denn der kann dagegen vorgehen und das Verfahren ist ja kostenlos. Das versuchen wir auch. Der Vorteil ist ja, dass der Kläger dann einen eigenen Gutachter benennen kann. Da muss man dann gucken, dass man einen Gutachter findet, dem sich das Gericht dann anschließt.“ (Sozialdezernent zkT).

Aber auch bei den gAw und den ARGEn werden die Einigungsstellen nur selten einberufen. In drei unserer „Fall-ARGEn“ kam es noch zu keinem einzigen Fall. Zwei weitere berichten, dass es in der Startphase Fälle gegeben habe, seitdem nicht mehr. Eine Einheit berichtet, dass erst seit der Gesetzesänderung es zu ersten Fällen kam, jeweils initiiert durch die Krankenkassen.

Tabelle B 3-5: Anzahl der Fälle, für die die gesetzlich vorgesehene Einigungsstelle im Jahr 2006 eingeschaltet wurde

Für wie viele Fälle wurde die Einigungsstelle im Jahr 2006 eingeschaltet?

	Argen	zkT	gAW	Total
0	65,0%	65,4%	50,0%	64,4%
1-5	21,5%	23,1%	31,3%	22,0%
6-20	8,3%	11,6%	18,8%	9,0%
21-100	5,0%	0,0%	0,0%	4,6%
über 100	1,0%	0,0%	0,0%	0,9%

Datenbasis: IAW-SGB II-Organisationserhebung, 2. Welle.

Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II - Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Bericht Mai 2007

[119] Überblicksdaten für alle 69 zkT liegen dem BMAS nicht vor. Nach der IAW-SGB-II-Organisationserhebung (Welle 2007) haben 26 der 69 zkT eine Einigungsstelle eingerichtet.

Insgesamt zeigt sich, dass obwohl die Thematik aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit verschwunden ist, die Feststellung der Erwerbsfähigkeit als auch die Definition der Erwerbsfähigkeit durchaus problematisch ist. Bislang besteht die Tendenz, in Zweifelsfällen eher Erwerbsfähigkeit zu unterstellen. *„Dies hat mit der vermittlungsbezogenen Realität des SGB II wenig zu tun" (Mitarbeiter Landesministerium)*. Die Grundsicherungsträger stecken nun in dem Dilemma, dass sie auch für Personen zuständig sind, die zwar gesetzlich erwerbsfähig sind, *„mit denen man aber nichts machen kann" (Mitarbeiterin ARGE)*. Einige Grundsicherungsträger nehmen daher (etwa analog zum Umgang der Arbeitsagenturen mit Betreuungskunden; vgl. dazu ausführlich Schütz/Oschmiansky 2006) einen Teil ihrer Klientel aus dem Aktivierungsprozess heraus:

„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 ARGE)

3.4.1 Zusammenfassung

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 „weichen" Definition der Erwerbsfähigkeit, nur sehr wenige Hilfebedürftige (ca. drei Prozent) 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.

In den gAw und 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.

In allen Formen der Aufgabenwahrnehmung werden die Einigungsstellen nur selten einberufen. Bei knapp zwei Drittel der Grundsicherungsträger gab es im gesamten Jahr 2006 nicht einen einzigen Fall für die Einigungsstelle.

Dennoch bleibt die Frage der Feststellung der Erwerbsfähigkeit als auch die Definition der Erwerbsfähigkeit durchaus problematisch. Da oft auch in Zweifelsfällen Erwerbsfähigkeit unterstellt wird, sind die Grundsicherungsträger auch für Personen zuständig, die im Grunde nicht in den Arbeitsmarkt integrierbar sind.

Literaturverzeichnis

Allmendinger, J.; Leibfried S. (2003): Bildungsarmut. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 21–22, S. 12-18.

Allmendinger, J. (2004): Unterlassenes Fördern. Bildungsarmut und neue Arbeitsmarktpolitik. In: Erziehung und Wissenschaft, 56, Nr. 10, S. 2.

Antoni, M., H. Dietrich, M. Jungkunst 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, 2/2007.

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, Heft 3, S. 65–66 und Heft 5, S. 131-133.

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, Nr. 6/2004. Nürnberg.

Behrend, O.; Ludwig-Mayerhofer, W.; Sondermann, A. (Uni Siegen), Hirseland A. (IAB): 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, Heft 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. (2006), S. 562–599.

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; Bundesanstalt für Arbeit (2003): Job Center. Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung; Ramböll-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, 9/2000; 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, Ausgabe Nr. 4. 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, 7, S. 377–384.

Bogner, A.; Menz, W. (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: A. Bogner, B. Littig und W. Menz (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. S. 33–70 Leske + Budrich, Opladen.

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

Brennecke, J.; Brülle, H. et al. (2001): Macht Sozialhilfe abhängig? Eine Analyse zur Dauer des Sozialhilfebezugs in Wiesbaden. Beiträge zur Sozialplanung; Nr. 21, 2001 (Hrsg.: Landeshauptstadt Wiesbaden), Wiesbaden.

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), S. 79–89.

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. Nr. 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. u. a. (2006): Fallmanagement in der Arbeit mit Arbeitslosen. Ein kritischer Leitfaden. Frankfurt/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 (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 (2004b): „Komponenten der neuen Steuerungslogik der BA“, Projektgruppe Führung und Steuerung, Präsentation Workshop, 7./8. Mai 2004. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2004c): Erläuterungen zum Arge-Mustervertrag vom 31.3.2004. Nürnberg. http://www.ramboll-management.com/plsresources/erluterungenderbazumkooperationsvertragsenwurf.pdf, Zugriff am 24. 01.2006.

Bundesagentur für Arbeit (2004d): Mustervereinbarungen für eine Arge. http://www.sgk-online.net-/servlet/PB/show/1499602/MustervertragAG.doc, Zugriff am 20.11.2006.

Bundesagentur für Arbeit (2004e). Flächeneinführung SGB II: Handlungsleitlinien zur Umsetzung des SGB II. Aktuelles Nr. 11. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2004f): SGB II. Kompendium. Aktive Arbeitsmarkpolitik nach dem SGB II. 1. Auflage, Stand September 2004. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2004g): Kundenzentrum – Detaillierung des Konzepts. Leitfaden zur Einführung der Reform in den Agenturen für Arbeit, 21.06.2004. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2004h): Kompendium Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II. 1. Auflage, Stand September 2004, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2004i): Wege in Arbeit und Beruf. 8-Punkte-Plan – Angebote für junge Menschen. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2005a): Infobrief der Bundesagentur für Arbeit. Ergänzende Hinweise für den Umgang mit Datenlieferungen nach § 51b SGB II. 9. September 2005. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2005b): Handlungsempfehlung: 5/2005 vom 20.5.2005 „Überarbeitete Fassung der Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II“. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2005c): Weiterentwicklung der Organisation der Arbeitsgemeinschaften und damit verbundene Dezentralisierung der operativen Entscheidungskompetenzen und Verantwortung. Vorstand der BA. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2005d): Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 12/2005. Personalrechtliche Regelungen zu Tätigkeiten im Bereich SGB II.

Bundesagentur für Arbeit (2005e): SGB II – Sozialgesetzbuch Zweites Buch, Halbjahresbericht 2005. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2005f): SGB II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Halbjahresbericht 2005. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2006a): Betreuungsstufen im SGB II. Implementierung von Betreuungsstufen im SGB II zur Abbildung von Integrationsfortschritten. Arbeitshilfe, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2006b): Grundsicherung für Arbeitssuchende: Bestand und Bewegung von Bedarfsgemeinschaften und Hilfebedürftigen. Bericht der Statistik der BA.

Bundessagentur für Arbeit (2006c): Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 9/2006.

Bundessagentur für Arbeit (2006d): Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 11/2006.

Bundesagentur für Arbeit (2006e): SGB II – Sozialgesetzbuch Zweites Buch „Grundsicherung für Arbeitsuchende". Jahresbericht 2005. März 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2006f): SGBII-Planungsbrief 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2006g): Positionspapier zur Ausgestaltung des Arbeitgeberservice. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2006h): SGB II – Sozialgesetzbuch Zweites Buch „Grundsicherung für Arbeitsuchende". Jahresbericht 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2007a): SGB II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Jahresbericht 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2007b): SGB II-Planungsbrief 2007. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2007c): SGB II. 2. BMAS Bericht 2007. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2007d): SGB II-Monitoring vom 15.04.2007. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2007e): SGBII – Sozialgesetzbuch Zweites Buch „Grundsicherung für Arbeitsuchende". Jahresbericht 2006. Vorabversion – Stand: Februar 2007. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA-Statistik) (2006b): Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005. Bericht der Statistik der BA. April 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit und Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (o. J.): 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, Zentralbereich SGB II (2006): SGB II-flankierende Arbeitsmarktprogramme der Länder 2005/2006. Stand Mai 2006.

Bundesanstalt für Arbeit und Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Hg.) (2002): Empfehlungen zur Einrichtung gemeinsamer Anlaufstellen von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe. Nürnberg und Köln.

Bundesländer (2007): Stellungnahme zum Rollenpapier des BMAS, Manuskript

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2005): Evaluation der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II. Grundkonzeption und Verfahren. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006): Bundesrepublik Deutschland. Strukturfondsperiode 2000 – 2006 „Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen". Jahresbericht 2005 für die Interventionen des Ziel 3 in Deutschland. Stand: 30.8.2006.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Bericht der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt", 26. April 2007. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Die Arbeitsgemeinschaften und ihre Träger im SGB II (Rollenpapier). Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007a): Brief des Bundesministers Franz Müntefering an die Fraktionen der Regierungskoalition vom 13.4.2007. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Müntefering, Franz (2007b): Briefentwurf an die Mitglieder der Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt vom 26.04.2007. Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2006): Berufsbildungsbericht 2006.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (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 Wirtschaft und Arbeit (2004): Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz. 3. Zwischenbericht. Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005): 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, Bundesagentur für Arbeit, 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 (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 (2006b): Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn.

Bundesstags-Drucksache 16/505 vom 01.02.2006: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.

Bundestags-Drucksache 14/6944 vom 24.9.2001: 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 5.9.2003: 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 16/4938 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.

Cramer, R., R. Gilberg, D. Hess und H. Schröder (2002): Suchintensität und Einstellungen Arbeitsloser. Ergebnisse einer Befragung zur Struktur der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Jahres 2000. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 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.

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, S. 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 Dtsch. -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. NDV-Nachrichten des dt. Vereins, 3/2004 (Wiederabdruck in: ibv 17/1. September 2004). Berlin.

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.

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 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. S. 121–146. Employment Observatory Research Network, Report 1998. Berlin und Brüssel.

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 a. M.

Eckert, D. (2006): Berufliche und soziale Integration durch Hartz IV nach den Erfahrungen der Arbeiterwohlfahrt. In: Sozialer Fortschritt, 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.

Fitzenberger, B.; Hujer R. (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, in Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3(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, 33(3), S. 363ff.

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, Heft 2, S. 94–96.

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. 25.7.2003. Berlin.

Gilberg, R.; Hess, D.; Schröder H. (1999): Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen. Chancen und Risiken im Erwerbsverlauf. In: Mitteilungen aus Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 32, 281ff. Nürnberg.

Gilberg, R.; Hess, D.; Schröder H. (2001): Struktur der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2000. In: Mitteilungen aus Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 34, S. 376ff.

Graf, T.; Rudolph, H. (2006): Bedarfsgemeinschaften im SGB II 2005. Beachtliche Dynamik bei steigenden Empfängerzahlen. IAB Kurzbericht 23/ 8.1.2.2006, Nürnberg.

Greifenstein, R.; Kißler, L.; Greifenstein R. (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.

Groell, R. (1997): Dekonzentration. In: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, Frankfurt a.M. (4. Auflage).

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. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden.

Häder, M.; Häder, S. (Hrsg.) (2000): Die Delphi-Technik in den Sozialwissenschaften. Methodische Forschung und innovative Anwendung. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden.

Handler, J.; Hasenfeld, Y. (2007): Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality. Cambridge (USA).

Hans-Böckler-Stiftung (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.

Harks, T. (2003): Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Rechtliche Vorgaben und Grenzen. Stuttgart.

Hasenfeld, Y. (1983): Human Service Organizations. Englewood Cliffs.

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.

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, Nr. 3/2006. Nürnberg.

Henneke, H.-G. (2005): Kommunale Verfassungsbeschwerden von elf Landkreisen gegen Hartz IV-Regelung. In: Der Landkreis, 1, S. 3-5.

Henneke, H.-G. (2006): Bundesrechtlich geregelte Mitwirkungsbefugnisse der kommunalen Spitzenverbände de lege lata und de lege ferenda. In: Der Landkreis, 1, S. 34-42.

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.

Hess, D.; Gilberg, R.; Schröder, H. (1998): Arbeitslosenhilfe als Teil des sozialen Sicherungssystems. Abschlussbericht. Bonn.

Hesse, J.J. (2005): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II, Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Schrift des ISE (Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften. 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, No. 8. Nürnberg.

Hohmeyer; K.; Schöll, C.; Wolff, J. (2006): Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Viele Zielgruppen werden noch vernachlässigt. IAB Forschungsbericht 22/2006, Nürnberg.

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.

infas (2004): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Bericht 2004. Bonn.

infas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 3: Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit. Bericht 2005. Bonn.

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 (2006): IAW-SGB II-Organisationserhebung. Welle 2006.

Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (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 (2007): IAW-SGB II-Organisationserhebung. Welle 2007.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2006): Regionale Typisierung im SGB II-Bereich – Fachliche Dokumentation.

isg Gesamtbericht (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. Saarbrücken.

iso/Ochs (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2: Umbau der BA. Evaluationsbericht 2005. Saarbrücken.

iso/Ochs (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2: Umbau der BA. Bericht 2006. Saarbrücken.

IZA/ DIW Berlin/ 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 4; S. 125–130.

Jann, W.; Schmid, G. (Hrsg.) (2004a): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin.

Jann, W.; Schmid, G. (2004b): Die Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt: Eine Zwischenbilanz. In: Jann, W.; Schmid, G. (Hrsg.) (2004a): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin, S. 7–18.

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, Nr. 9/2006. 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, Nr. 8/2006.

Kaltenborn, B.; Knerr, P.; Schiwarov, J. (2006b): Hartz: Arbeitsmarktreformen auf dem Prüfstand. Sozialer Fortschritt, Nr. 5/2006, 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., 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, No. 2. Nürnberg.

Kieser, A. (Hrsg.) (1999): Organisationstheorien. 3. überarbeitete und erweiterte Aufl. Kohlhammer. Stuttgart.

Kieser, A. (2006): Der situative Ansatz. In: Kieser, A.; Ebers, M. (Hg.): Organisationstheorien. 6. Auflage. Stuttgart, S. 215 - 245.

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 Zu-

kunft 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. Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament", Heft 16/2005, S. 10–17

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, No. 6. 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., 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., 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

Kremer, M. (2006): Allen Jugendlichen innerhalb von drei Jahren nach der Schule einen Ausbildungsabschluss ermöglichen! Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 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.

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: ZFSH/SGB, 02/2006, S. 76–85.

Lampert, H.; Althammer, J. (2001): Lehrbuch der Sozialpolitik, 6. Aufl. 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.

Luhmann, N. (2000): Organisation und Entscheidung. Wiesbaden.

Malik, C. (2007): Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach der „Hartzgesetzgebung". Diplomarbeit. Freie Universität Berlin.

Mayntz, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme: Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. Baden-Baden.

Mayntz, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A.: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.

Mayntz, R. (2004a): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Systemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 65–76.

Mayntz, R. (2004b): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1

Merten, J. O. (2005): § 37b SGB III: Unwissenheit schützt vor Leistungskürzung nicht? In: Die Sozialgerichtsbarkeit, Heft 6, S. 321–325. Berlin.

Meuser, M.; Nagel, U. (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. In: D. Garz und K. Kraimer (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. 3. vollständig überarbeitete und erweiterte Aufl., Wiesbaden, S. 49–70.

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“. Discussion paper FS I 97-203. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), S. 82–85. 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, FS 1 01-203 WZB: Berlin.

Mosley, H. (2003): „Flexibility and Accountability in Labour Market Policy”. In: Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy. Paris: OECD: 131–156.

Mosley, H.; Schütz, H.; Schmid G. (unter Mitarbeit von K.-U. Müller) (2003): Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis. Berlin.

Müller, K. (Hrsg.) (2001): Arbeitsmarktrisiken und berufliche Chancen Jugendlicher in ländlichen Räumen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 249.

Müller, K.-U.; Oschmiansky, F. (2005): Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten. In: Schütz, H. und H. Mosley (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin, S. 95–134.

Müller, W. (2004a): Eigeninitiativen Arbeitsloser – Notwendigkeit, Vorraussetzungen und Grenzen. In: Arbeit und Beruf, Jg. 55, Heft 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. u. a. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin.

Naschold, F. und J. Bogumil (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, Heft 3, S. 4–9. Berlin.

Neumann, V., D. Nielandt und P. Albrecht (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, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden, S. 193–225.

Nivorozhkin, A.; Gordo, L. R.; Schöll C.; Wollf, J. (2006): Arbeitssuche von Migranten. Deutschkenntnisse beeinflussen Suchintensität und Suchwege. IAB Kurzbericht 25/18.12.2006, Nürnberg.

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.

Ochs, P. und iso Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluationen der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Evaluationsbericht 2006. Saarbrücken.

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 und München.

Popp, S.; Schels B.; Wenzel, U. (2006): Junge Erwachsene im Rechtskreis SGB II. Viele können noch gar nicht aktiviert werden. IAB Kurzbericht 26/2012.2006, 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, 10.

Rahmenvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, der Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Spitzenverbänden zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gemäß §44b SGB II. 1. August 2005. Berlin.

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. FH Frankfurt a. M.

Reis, C.; Kolbe, C.; Reinmüller, R. (2006): Vorläufiger Endbericht des Forschungsprojektes „Fallmanagement unter Hartz IV“. Gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung.

Reis, C.; Kolbe, C.; Reinmüller, R. (2007): Fallmanagement im SGB II – Steuerungs- und Strukturprobleme am Beispiel von drei ARGEn und einer Optionskommune. Endbericht des Projektes „Fallmanagement unter Hartz IV“. isr Institut für Stadt- und Regionalentwicklung, 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) und G. Ronning (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) und G. Ronning (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, Heft 3, S. 106–125.

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, S. 14–21. Berlin.

Rudolph, H. (2004): Aktualisierte Schätzungen zum Start von ALG II. IAB Kurzbericht Nr. 11. Nürnberg.

Rudolph, H.; Blos, K. (2005): Schätzung der Auswirkungen des Hartz IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher. IAB Forschungsbericht Nr. 14. Nürnberg.

Rudolph, H.; Müntnich, M. (2001): „Profiling" zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse aus dem Modellprojekt. In: MittAB, Jg. 34, Heft 4, S. 530–553. Schiel, S.; Cramer, R.; Gilberg, R.; Hess, D.; Schröder, H. (2005): Das arbeitsmarktpolitische Programme FAIR. Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. IAB Forschungsbericht 19/2005. 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

Scharpf, F.-W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Politische Vierteljahresschrift, 32, S. 621–634.

Scharpf, F.-W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

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., R. Cramer, R. Gilberg, D. Hess und H. Schröder (2006): Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR. Stand der Begleitforschung zum Ende der Programmlaufzeit. IAB Forschungsbericht 7/2006. Nürnberg.

Schiel, S.; Schröder, H.; Gilberg, R. (2007): Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Programms FAIR. Ergebnisse zu FAIRneu. 4. Zwischenbericht (unveröffentlicht). Bonn.

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag (2007): SGB II: Die ARGEn und ihre Träger im SGB II, Landkreis Info 0101/2007. Kiel.

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 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 papers. Juli 2003. Berlin.

Schütz, H. (2005): Vom Arbeitsamt zum Kundenzentrum – Reformveränderungen der deutschen Arbeitsvermittlung. In: H. Schütz und H. Mosley (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand – Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 24. Berlin, S. 135–178.

Schütz, H.; Oschmiansky, F. (2006): Arbeitsamt war gestern – Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen. In: Zeitschrift für Sozialreform, 1/2006, S. 5–28.

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. Discussion paper SP I 2005-16. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Berlin.

Sell, S. (2006): Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung. Strategien, Konzepte, und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen. Gutachten der Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Solga, H. (2003): Das Paradox der integrierten Ausgrenzung von gering qualifizierten Jugendlichen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 21–22, S. 19–25.

Solga, H. (2005): Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive. Opladen.

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. Infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft 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. BeitrAB Nr. 291., S. 95–139. Nürnberg.

Trümner, R. (2005): Ein neuer Typ des öffentlichen Gemeinschaftsunternehmens ? Organisations- und mitbestimmungsrechtliche Fragestellungen. In: Der Personalrat, 3.

Ulrich, J. G. (2006): Wie groß ist die „Lehrstellenlücke“ wirklich? Vorschlag für einen alternativen Berechnungsmodus. Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 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

Wolff, J.; Hohmeyer, K. (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert. IAB Forschungsbericht Nr. 10/2006 c. Nürnberg.

WZB und infas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2005. Berlin und Bonn.

WZB und 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.

Zacher, H. (1991): Alterssicherung im Rechtsvergleich, Baden-Baden.

ZEW; IAB; 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.

Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Übersichten

Abbildungen

Abbildung A 1-1: Governancestrukturen bei Arbeitsgemeinschaften (ARGE) 35
Abbildung A 1-2: Governancestrukturen bei zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) 36
Abbildung A 1-3: Governancestrukturen bei getrennten Aufgabenwahrnehmungen (gAw) 37
Abbildung A 2-1: Formen der Personalüberleitung 64
Abbildung A 2-2: Personalstruktur in den ARGEn/gAw 67
Abbildung A 2-3: Ziele, Zielindikatoren und Richtgrößen der Zielvereinbarung 2007 72
Abbildung A 2-4: Planungskalender zum Zielsteuerungsprozess des SGB II (2007) 74
Abbildung B 1-1: Wichtigste Motive zur Gründung einer ARGE oder eines zugelassenen kommunalen Trägers: Die Sicht der Leitungsebenen (Sozialdezernate/ Geschäftsführungen der Agenturen) 113
Abbildung B 1-2: Beiräte und ihre Funktion bei zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn 118
Abbildung B 1-3: Veränderungen durch die Rahmenvereinbarung vom Sommer 2005 (Die Sicht der Geschäftsführungen der Agenturen) 128
Abbildung B 1-4: Vordringliche Zielsetzungen der SGB II-Einrichtungen 131
Abbildung B 1-5: Anteil der befristeten Stellen nach Arbeitsbereich (vorläufige Auswertung auf der Basis von 126 Trägern) 146
Abbildung B 1-6: Personal der Leistungsbereiche nach dienstrechtlicher Zugehörigkeit (vorläufige Auswertung auf der Basis von 126 Trägern) 149
Abbildung B 1-7: Möglichkeit zur Ausübung der Fachaufsicht 150
Abbildung B 1-8: Möglichkeit zur Ausübung der Dienstaufsicht 151
Abbildung B 1-9: Recht eigenes Personal einzustellen 152
Abbildung B 1-10: Organisation des Controllings in den SGB II-Einrichtungen 163
Abbildung B 1-11: Verknüpfung des Controllings mit der Agentur und der Kommune 164
Abbildung B 1-12: Inhalte des Controllings 166
Abbildung B 1-13: Bewertung der Datenbasis für Steuerungszwecke aus Sicht der Leitungen der SGB II-Einrichtungen 167
Abbildung B 1-14: Bewertung der prozessproduzierten Daten aus Sicht der Controller der SGB II-Einrichtungen 167

Abbildung B 1-15: Umsetzungsstand (bis Frühjahr 2007): Die Sicht der Geschäftsführungen und Amtsleitungen 171
Abbildung B 1-16: Umsetzungsstand (bis Frühjahr 2007): Die Sicht der Bereichsleitungen..... 172
Abbildung B 1-17: Umsetzungsstand (bis Frühjahr 2007): Die Sicht der Agenturleitungen und Sozialdezernate 174
Abbildung B 2-1: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ A 222
Abbildung B 2-2: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ B 237
Abbildung B 2-3: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ C, Variante 1a..... 251
Abbildung B 2-4: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ C, Variante 1b..... 251
Abbildung B 2-5: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ C, Variante 2..... 252
Abbildung B 2-6: Schematische Darstellung des Leistungsprozesses Typ D 258
Abbildung B 3-1: Ablaufschema Ausbildungsvermittlung bei getrennten Teams ohne Rückübertragung an die Arbeitsagentur 281
Abbildung B 3-2: Ablaufschema Ausbildungsvermittlung mit Rückübertragung an die Arbeitsagentur..... 282
Abbildung B 3-3: Häufigkeit der Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung in den Modellen der Aufgabenwahrnehmung (Stand Ende 2006)..... 290

Tabellen

Tabelle A 2-1: Nutzung von Sonderprogrammen des Bundes im zweiten Halbjahr 2006 ... 43
Tabelle A 2-2: Zustimmung zu Aussagen über das Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten für minderjährige oder behinderte Kinder im Jahr 2006..... 48
Tabelle A 2-3: Organisationsmerkmale und Prozessabläufe des KUZ in ARGE und gAw . 53
Tabelle A 3-1: SGB II-flankierende Arbeitsmarktprogramme der Länder und wichtigste Zielgruppen 2006..... 89
Tabelle A 3-2: Nutzung von Landesarbeitsmarktprogrammen (inkl. ESF) im zweiten Halbjahr 2006 92
Tabelle B 1-1: Ausgewählte Strukturmerkmale für die Standortstichprobe (nach Form der Aufgabenwahrnehmung, Angaben in Spaltenprozent, gerundet)..... 109
Tabelle B 1-2: Zusammenarbeit zwischen der Agentur für Arbeit und dem Sozialhilfeträger vor Inkrafttreten des SGB II (Zusammenfassung der Aussagen von Geschäftsführungen/Amtsleitungen bei SGB II-Einrichtungen) 112

Tabelle B 1-3: Ausgewählte Steuerungsmerkmale bei ARGEn und zugelassenen kommunalen Trägern ... 116
Tabelle B 1-4: Charakterisierung überregionaler und lokaler Governancestrukturen ... 120
Tabelle B 2-1: Verteilung der Organisationstypen auf die Formen der Aufgabenwahrnehmung (n = 141) ... 267
Tabelle B 2-2: Regionale Verteilung der Organisationstypen (n = 141) ... 268
Tabelle B 2-3: Regionale Verteilung der Organisationstypen nach Form der Aufgabenwahrnehmung (n = 135) ... 269
Tabelle B 2-4: Verteilung der Organisationstypen nach Gebietskörperschaft (n=141) ... 270
Tabelle B 3-1: Häufigkeit von Organisationsformen der Zusammenarbeit bei der Ausbildungsvermittlung zwischen SGB II und SGB III in den 19 Falleinheiten (Stand: November 2006 - März 2007) ... 291
Tabelle B 3-2: Kooperationsmuster zwischen SGB II und SGB VIII in den Falleinheiten (Stand: November 2006 bis März 2007) ... 293
Tabelle B 3-3: Ausgewählte Bundesprogramme für Jugendliche und Nutzung durch die Falleinheiten ... 296
Tabelle B 3-4: Organisationsformen des Arbeitgeberservices ... 310
Tabelle B 3-5: Anzahl der Fälle, für die die gesetzlich vorgesehene Einigungsstelle im Jahr 2006 eingeschaltet wurde ... 315

Übersichten

Übersicht 1: Charakterisierung überregionaler und lokaler Governancestrukturen ... 26
Übersicht 2 Bereiche der Steuerung zweiter Ordnung ... 28
Übersicht B 1-1: Lokale Steuerung im ARGE-Modell: Eine Synopse von Positionen ... 123
Übersicht B 1-2: Grundmodell einer hoch differenzierten ARGE ... 134
Übersicht B 1-3: Grundmodell eines hoch differenzierten zugelassenen kommunalen Trägers ... 137
Übersicht B 1-4: Verfahren und Instrumente der operativen Steuerung – ARGEn ... 139
Übersicht B 1-5: Verfahren und Instrumente der operativen Steuerung – Zugelassene kommunale Träger ... 140
Übersicht B 1-6: Beispiel für eine Matrixorganisation einer ARGE ... 142
Übersicht B 1-7: Beispiel für ein integriertes Fallmanagement bei einem kommunalen Träger ... 143

Übersicht B 1-8: Probleme mit der Software: Aus Sicht der operativen Fachkräfte in ARGEn 159

Übersicht B 1-9: Probleme mit der Software: Aus Sicht der operativen Fachkräfte in zugelassenen kommunalen Trägers 161

Übersicht B 1-10: Einschätzung der ARGE-Geschäftsführungen 173

Übersicht B 2-1: Matrix für die Typologie der Produktionsmodelle 214

Abkürzungsverzeichnis

A2LL	Software der BA zur Bearbeitung der Anträge für Arbeitslosengeld II
AA	Arbeitsagentur/-en
AB	Arbeitsberater
abH	ausbildungsbegleitende Hilfen nach § 240 ff. SGB III
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
Abs.	Absatz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Arbeitgeber
AGH	Arbeitsgelegenheit nach § 16 Abs. 3 SGB II (auch MAE, Zusatzjob, Ein-Euro-Job)
AGS	Arbeitgeberservice
ALG (I, II)	Arbeitslosengeld (1, 2)
Alhi	Arbeitslosenhilfe
Alo	Arbeitslose
AM	Arbeitsmarkt
AN	Arbeitnehmer
ARGE, -n	Arbeitsgemeinschaft/en nach § 44b SGB III
Asu	Arbeitsuchende
AV	Arbeitsvermittler
BA	Bundesagentur für Arbeit
baE	außerbetriebliche Ausbildung nach § 241 SGB III
BB	Berufsberater/Berufsberatung
BewA	Bewerberangebot
BfdH	Beauftragter für den Haushalt (in einer SGB II-Einheit)
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGJ	Berufsgrundschuljahr
BiK	Beschäftigungsförderung in Kommunen
Biodaten	Biographische Daten
BKZ	Berufskennziffern
BLAG	Bereichsleiter/in Arbeitgeber
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
BSI	Beschäftigungsschaffende Infrastrukturmaßnahme nach § 279a SGB III
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BuB	Bearbeitungsunterstützung BewA
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme nach § 61 SGB III
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVJ	Berufsvorbereitendes Jahr
CoArb	Computerunterstützte Arbeitsvermittlung
CoBer	Computerunterstützte Betriebsdatenbank
CoLei	Computerunterstützte Leistungsgewährung
CoLei/ZND	Zahlungsnachweisdatei
COMPAS	Computerunterstütztes Ausbildungsvermittlungs-System der BA
DA	Dienstanweisung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DLT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGB	Eingliederungsbilanz
EGT	Eingliederungstitel
EGV	Eingliederungsvereinbarung
EGZ	Eingliederungszuschuss
eHb	Erwerbsfähige Hilfeberechtigte bzw. Hilfeberechtigter
EQ	Eingliederungsquote
EQJ	Einstiegsqualifizierung für Jugendliche (Bundessonderprogramm)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EZ	Eingangszone
EZN	Eingliederungszuschüsse bei Neugründungen
FAM	Fallmanager
FbW	Förderung berufliche Weiterbildung
FF	Freie Förderung (§ 10 SGB III)
FINAS	Finanz-Anwender-System (IT-Fachverfahren zur Mittelbewirtschaftung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen)
FIS	Führungsinformationssystem
FLAG	Fachlicher Leiter Arbeitgebermanagement
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
HEGA	Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung der BA
HKR-Verfahren	Haushalts-, Kassen-, Rechnungswesen - Verfahren zur Mittelbewirtschaftung des SGB II zwischen Bund und Trägern
HoGa	Hotel- und Gaststättengewerbe
HP	Handlungsprogramme der BA
HzA	Hilfe zur Arbeit
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAT	Institut für Arbeit und Technik
IC	Information und Controlling
IEB	Integrierte Erwerbsbiographien
Infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
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
Mobi (UBV/Mobi)	Mobilitätshilfen
MoZArT	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe

MWA	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
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
RV	Rentenversicherung
SAM	Strukturanpassungsmaßnahmen
SC	Servicecenter
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch
SteA	Stellenangebot
SQL	Structured Query Language
SWL	Sonstige weitere Leistungen (§ 16 Abs. 2 Satz1 SGB II)
TL	Teamleiter/in
TM	Trainingsmaßnahme
TN	Teilnehmer
TV	Trägerversammlung
U 25	Jugendliche zwischen 15 und 25 Jahren
UBV (UBV/Mobi)	Unterstützung der Beratung und Vermittlung nach SGB III
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
WKL	Wirtschaftsklassen
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Ziel (1,2 oder 3)	Förderregionen der EU
zkT	Zugelassene kommunale Träger nach § 6a und b SGB II