ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kißler, Leo; Greifenstein, Ralph

Working Paper

Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Arbeitspapier, No. 93

Provided in Cooperation with:
The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Kißler, Leo; Greifenstein, Ralph (2004) : Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Arbeitspapier, No. 93, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/116552

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hans Böckler Stiftung
Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Arbeitspapier 93

Leo Kißler • Ralph Greifenstein

Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Arbeitspapier 93

Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Leo Kißler
Ralph Greifenstein

Leo Kißler ist Professor für Soziologie an der Philipps-Universität Marburg.

Ralph Greifenstein, geb. 1957, selbstständiger Sozialwissenschaftler (Meschede).
Schwerpunkte: empirische Sozialforschung, Organisationsberatung, freier Journalist.

Impressum

Herausgeber: **Hans-Böckler-Stiftung**
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-113
Fax: (02 11) 77 78-283
E-Mail: Karsten-Schneider@boeckler.de

Redaktion: Karsten Schneider, Leiter des Referats Forschungsförderung 5
Best.-Nr.: 11093
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, November 2004
€ 12,00

Inhaltsverzeichnis

Vorwort **5**

1. Kommunale Beschäftigungspolitik und die Reformagenda für den Arbeitsmarkt **7**
1.1 Kommunale Beschäftigungspolitik als Krisenreaktionsstrategie 7
1.2 Die Hartz-Reform: Ziele, Fahrplan und Status quo 8
1.3 Hartz-Reform und kommunale Beschäftigungsförderung: ein Problemaufriss 12

2. Die Arbeitsmarktreform im Spiegel von Akteursinteressen: zwischen Zentralismus und Kommunalisierung **15**
2.1 Die Position der Kritiker 15
2.2 Die Position der Befürworter 18
2.3 Der Kompromiss: ein arbeitsmarktpolitisches Abenteuer? 19

3. Zwischen zentralstaatlicher Arbeitsmarktpolitik und kommunaler Beschäftigungsförderung: Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit, JobCenter und PersonalServiceAgenturen **21**
3.1 Modernisierung der Arbeitsverwaltung: die Erfolgsvoraussetzung 21
3.2 JobCenter als integrative Schaltstellen des Arbeitsmarktes 23
3.3 PersonalServiceAgenturen und kommunale Beschäftigungsförderung 27

4. Perspektiven **29**

5. Ausblick: Die Reformagenda des Arbeitsmarktes als Forschungsfeld **33**

Literatur/Dokumente/Materialien **37**

Anhang **41**
A. Übersicht Gruppendiskussion und Expertengespräche 41
B. Instrumente 42

Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung **45**

Vorwort

Zweifellos ist die bundesdeutsche Arbeitsmarktreform längst überfällig und ein ambitionierter Versuch, neue arbeitsmarktpolitische Prinzipien einzuführen, vor allem auch mit Blick auf die europäische Diskussion, in der Deutschland ein Modernisierungs- oder Modernitätsdefizit aufweist. Die Beschäftigungsförderer sind durch die Neujustierung der deutschen Arbeitsmarktpolitik aber verunsichert: Offen ist, welche Aufgaben Kommunen und Arbeitsverwaltung wahrnehmen und wie die beschäftigungspolitische Verantwortung abgestimmt wird.

Das Projekt durchleuchtet daher die Beziehungen zwischen Hartz-Reform und sozialraumorientierter, kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und stellt die Frage nach den notwendigen Abgrenzungen und Vernetzungen. Eins wird dabei offenkundig: Die Umsetzung der Hartz-Reform sollte weiterhin durch eine aktive kommunale Beschäftigungspolitik flankiert werden. Alles andere wären eher gewagte arbeitsmarktpolitische Manöver.

Die weitere Frage ist daher, wie die Arbeitsverwaltung unter Einbezug der kommunalen Handlungsoptionen Arbeitslosigkeit bekämpfen soll und wie kommunale Bündnisse für Arbeit diese Arbeitsmarktreform nutzen müssen. Am Beispiel von JobCentern und PersonalServiceAgenturen zeigt sich, dass eine gemeinsame Handlungsstrategie am erfolgversprechendsten ist.

Die Expertise unterbreitet abschließend Vorschläge für neue Forschungsperspektiven auf diesem Terrain, auf dem noch viele Forschungsfelder unterbelichtet sind.

Die empirischen Projektarbeiten wurden von Juli bis Oktober 2003 in zwei Untersuchungsschritten durchgeführt:

- Eine Dokumenten-, Literatur- und Internetrecherche systematisierte die Bewertungen der Hartz-Reform, den Stand der arbeitsmarktpolitischen Reformdiskussion sowie die prognostizierten Auswirkungen auf die kommunale Beschäftigungsförderung.
- Im Rahmen von vier Expertengesprächen und einer Gruppendiskussion wurden kommunale Beschäftigungsförderer und Akteure zentraler Interessenorganisationen sowie der Bundesagentur für Arbeit befragt (vgl. Anhang A und B).

1. Kommunale Beschäftigungspolitik und die Reformagenda für den Arbeitsmarkt

Die kommunale Beschäftigungspolitik bildet mit ihren lokalen Beschäftigungsprogrammen ein hochdifferenziertes und traditionsreiches Arbeitsfeld, das nicht zuletzt durch kommunale Bündnisse für Arbeit, lokale bzw. territoriale Beschäftigungspakte sowie durch die Diskussion über die Zukunft der Arbeit in der Stadt erhebliche Impulse erhalten hat (vgl. ausführlich Kißler/Greifenstein/Wiechmann 2003). Motor dieser Bewegung ist die „Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit" (Empter/Frick 1999, S. 7), denn die hohe Arbeitslosigkeit setzt die Kommunen unter erheblichen finanz- und sozialpolitischen Handlungsdruck und zwingt zur Entwicklung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Strategien. Die Hartz-Reform, die eine neue Dynamik auf dem Arbeitsmarkt entfachen soll, hat daher auch Folgen für die kommunale Beschäftigungspolitik. Um diese Entwicklung auf den Prüfstand zu stellen, ist zuvor das Umfeld auszuloten, in dem sich die kommunale Beschäftigungspolitik etabliert hat.

1.1 Kommunale Beschäftigungspolitik als Krisenreaktionsstrategie

Die Kommunen kämpfen seit langem mit der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit und dem Anstieg der Sozialhilfekosten. Schon in den achtziger Jahren wurden eigene kommunale Beschäftigungsprogramme aufgelegt und die Beschäftigungsförderung in kommunaler Verantwortung ist heute weiträumig implementiert. Sie bildet einen bedeutenden Beschäftigungssektor. Das heißt:

- Die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist seit Jahrzehnten gefordert, auf unterschiedliche Problemstellungen zu reagieren: auf hohe Jugendarbeitslosigkeit und Ausbildungsplatzmangel, die Reintegration langzeitarbeitsloser Sozialhilfeempfänger und den Abbau von Drehtüreffekten zwischen Beschäftigung und Sozialhilfebezug. Sie entwickelte sich etappenweise weiter (vgl. zu den Etappen ausführlich Freidinger 1994, S. 66). In allen Phasen sollte die Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit mit ihren negativen Folgen für die Kommunalfinanzen soweit wie möglich „rückgängig" gemacht werden (vgl. Brandt u.a. 2003, S. 109). In den 80er und frühen 90er Jahren stand daher die Integration in den zweiten Arbeitsmarkt im Vordergrund der Arbeitsmarktstrategien, auch mit dem Ziel, den erwerbsfähigen Hilfeempfängern Zugang zur Arbeitslosenversicherung zu verschaffen. Mitte der neunziger Jahre rückte in einer gewandelten Förderlandschaft die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt stärker ins Zentrum der kommunalen Beschäftigungspolitik.
- Die Kommune ist als Investor, Arbeitgeber und Gewerbeförderer zu einem wichtigen Arbeitsmarktakteur avanciert, der zugleich sozialpolitische und gemeinwohlorientierte Ziele verfolgt, um die Lebensqualität der Bürger zu sichern. Das Instrumenten- und Maßnahmenset der kommunalen Beschäftigungspolitik wurde kontinuierlich erweitert.
- Integrierte Politikansätze wurden mit dem Ziel einer interdisziplinären Integration politischer Handlungsfelder entwickelt und sollten zum „Innovationsherd der Beschäftigungspolitik" werden (Schulze-Böing 2000, S. 7). Auf der Reformagenda der Kommunen steht damit eine netzwerkorientierte, politikvernetzte kommunale Beschäftigungsförderung bzw. eine „transversale Politik", die kommunale Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik verknüpft (Henckel u.a. 1999, S. 378) und somit die Chance, diese Politikfelder im Sinne einer neuen lokalen Beschäftigungspolitik zu reintegrieren (vgl. Schulze-Böing 2000, S. 9). Der nachhaltige Erfolg dieser Reintegration hängt folglich von der Kooperation unterschiedlicher Akteure ab, die sowohl innerhalb der Kommunalverwaltungen als auch zwischen regionalen, öffentlichen und privaten Ebenen zusammenarbeiten müssen, um diese Verknüpfung unterschiedlicher Politikfelder und die Bündelung von Ressourcen zu garantieren.

Damit ist eine weitere Entwicklung angesprochen: Die Implementation lokaler Beschäftigungspakte bzw. kommunaler Bündnisse für Arbeit. Eine Vielfalt lokaler Kooperationsformen beinhaltet heute unterschiedliche Zielsetzungen, Inhalte, beteiligte Akteure und erreichte Ergebnisse. Auch der räumliche Zuschnitt der Pakte variiert, denn er kann sich auf einzelne Kommunen oder Städte wie auf größere Arbeitsmarktregionen mit vergleichbaren sozio-ökonomischen Strukturen beziehen (vgl. Ziegler 1997, S. 618). Die Netzwerke sind auch dynamisch, d.h. sie entwickeln sich weiter, ändern Formen, Konstruktionen und Lösungsansätze.[1] Die Praxis hat inzwischen gezeigt, dass regionale beschäftigungspolitische Ansätze erhebliche Handlungspotenziale durch das abgestimmte Vorgehen der Akteure erschließen können, wenngleich keine kurzfristigen einschneidenden Erfolgsaussichten, kein massives „Netto-Ergebnis" zu erwarten sind. Das heißt: Beschäftigungspolitische Netzwerke, Bündnisse und Partnerschaften haben auf lokaler Ebene zwar Konjunktur, um einen Beitrag zur Lösung der erheblichen arbeitsmarkt- und beschäftigungs-, wirtschafts- und sozialpolitischen Krisenphänomene zu leisten. Vor überhöhten Erwartungen hinsichtlich schneller Erfolge dieser lokalen Kriseninterventionsstrategien ist indes zu warnen (vgl. ausführlich Kißler/Greifenstein/Wiechmann 2003). Sie allein können die arbeitsmarkt- und beschäftigungs- sowie sozialpolitischen Problemlagen nicht entschärfen. Die neuen Netzwerke, in denen die Kommunen eine Schlüsselposition einnehmen, werden unter beschäftigungspolitischen Bewertungskriterien aber trotzdem als „leistungsfähiger und effektiver angesehen als flächendeckende Arbeitsmarktprogramme und eine zentralistische Arbeitsverwaltung" (Evers/Schulze-Böing 1999, S. 942), denn auf dieser Grundlage konnten viele Kommunen passgenaue Lösungen vor Ort entwickeln, zumindest aber den Versuch starten, sie prozessual und bedarfsgerecht auf die lokalen Arbeitsmarktbedingungen zuzuschneiden. Die Arbeitsmarktreform scheint dieses Terrain zu verändern. Die Konsequenzen für die kommunale Beschäftigungsförderung bzw. für die Vernetzung der zentralen und kommunalen Ebenen sind daher noch eingehender zu prüfen.

Kommunale Beschäftigungsförderung ist nämlich keineswegs immer das Ergebnis einer ausgewogenen Arbeits- und Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Vielmehr hat sich ein „duales System" von bundesstaatlicher und kommunaler Beschäftigungsförderung herausgebildet – mit Vernetzungen (z.B. aktive Kooperationsmodelle mit Arbeitsämtern), aber auch mit Parallelstrukturen (vgl. Freidinger 2003). Wie verändert die Hartz-Reform mit ihren arbeitsmarktpolitischen Instrumenten diese Schnittstellen bzw. Zuständigkeiten (von Arbeitsverwaltung und Kommune)? Welche Folgen hat das Reformkonzept für die regionalen Handlungsspielräume und Kooperationsstrukturen? Um diese Fragen diskutieren zu können, ist zunächst die Reformagenda für den deutschen Arbeitsmarkt genauer unter die Lupe zu nehmen.

1.2 Die Hartz-Reform: Ziele, Fahrplan und Status quo

Die Hartz-Reform und die Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt verändern die deutsche Arbeitsmarktpolitik, jedenfalls nach den politischen Absichtserklärungen der Bundesregierung. Das Vorhaben ist zugleich in eine umfassendere Reformbewegung eingebettet, die den Sozialstaat modernisieren soll – die Agenda 2010. Die Hartz-Reform verspricht damit eine neue Dynamik für den Arbeitsmarkt und soll trotz hoher Arbeitslosigkeit Aufbruchstimmung erzeugen. Ob sich diese Erwartungen erfüllen werden, ist allerdings ungewisser geworden. Auch sind die ersten politischen Ankündigungen der rot-grünen Regierungskoalition, das Hartz-Konzept „Eins-zu-Eins" umzusetzen und die Arbeitslosigkeit in kurzem Zeitraum zu senken, bekanntlich schnell zurückgenommen worden.[2] Das

1 Diese Ansätze zur Beschäftigungsförderung werden auch unterstützt, um einen Wissenstransfer zu initiieren. Zu den Initiativen gehört z.B. das Projekt BIK (Beschäftigungsförderung in Kommunen) der Bertelsmann Stiftung. Die kommunale Beschäftigungsförderung avancierte ebenfalls zum Thema des Netzwerkes „Kommunen der Zukunft", einer Gemeinschaftsinitiative der Hans-Böckler-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). In der zweiten Netzwerkphase (2000-2002) wurde ein eigenständiger Netzwerkknoten („Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung") eingerichtet.

2 Eine buchstabengetreue Eins-zu-Eins Umsetzung des Hartz-Konzepts entspräche auch kaum den politischen Austauschbeziehungen und Regeln in einer parlamentarischen Demokratie. Das Parlament ist keine technokratische Exekutionsmaschine dessen, was in außerparlamentarischen Kommissionen vorgeschlagen wird.

Reformkonzept für den Arbeitsmarkt stützt sich aber auf eine modulare Strategie mit insgesamt 13 Bausteinen, erlaubt daher auch politische Flexibilität in der Umsetzung und die Module können den realen Durchsetzungschancen angepasst werden, die sie auf dem politischen Parkett haben.

Eine sachgerechte Prüfung der Arbeitsmarktreform und die Abschätzung ihrer Folgen für die kommunale Beschäftigungsförderung sollten zunächst aber die Aufgabenstellung der Hartz-Kommission und das Leitbild, das dem Reformkonzept zugrunde liegt, als ersten Maßstab nehmen, um diese Reform richtig einzuordnen.

Die Arbeitsgrundlage der Hartz-Kommission war der Umbau der Arbeitsförderung zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und nicht die Entwicklung eines umfassenden beschäftigungspolitischen Programms. Die Vorschläge der Hartz-Kommission wurden unter dem Zugeständnis entwickelt, dass eine optimierte Arbeitsmarktpolitik eine offensive beschäftigungspolitische Strategie zwar ergänzen, aber kaum ersetzen wird. Daher muss eine Folgenabschätzung eine sachgerechte Messlatte anlegen und diese findet sich zunächst im Arbeitsauftrag der Hartz-Kommission. Das Konzept beinhaltet innovative Vorschläge zu neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, aber weniger Lösungsansätze, die Nachfrage nach Arbeitskräften, die Zahl der Arbeitsplätze zu erhöhen. Die Innovationsmodule des Hartz-Konzepts zielen darauf ab, die Arbeitsförderungspolitik im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik umzugestalten und die eigene Integrationsleistung von Arbeitslosen zu fördern. Diese Absicht unterstützt eine breite Palette von neuen Dienstleistungsangeboten, zu der z.B. auch verbesserte Vermittlungsaktivitäten einer organisationsmodernisierten Arbeitsverwaltung gehören genauso wie arbeitsmarktpolitische Strategien, die alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für Arbeitslose abseits der eingeschliffenen Gleise des Arbeitsmarktes aufspüren (z.B. die Ich-AG). Unter dieser konzeptionellen Perspektive liegt die Annahme bereits nahe, dass dieses Reformvorhaben die Bandbreite kommunaler Beschäftigungsförderung sowie lokaler Beschäftigungspakte kaum ersetzen wird. Dieser Befund sollte schon einmal festgehalten werden.

In der Einordnung der Hartz-Reform ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass das Vorhaben einen wirtschaftlichen Aufschwung zwar vorbereiten kann, indem die Arbeitsmarktpolitik schon heute darauf eingestimmt wird, wenn z.B. Arbeitslosen mit schlechten Integrationschancen mit den Reforminstrumenten neue Optionen auf dem regulären Arbeitsmarkt geboten werden. Eine Erholung der deutschen Konjunktur und die Schaffung von Arbeitsplätzen wird aber die entscheidende Voraussetzung dafür sein, dass die Arbeitsmarktreform wirklich greifen kann.[3]

Damit sind die Legitimationsgrundlagen für den Zuschnitt des Arbeitsauftrags der Hartz-Kommission aufgezeigt:

- Der Grundansatz der Hartz-Kommission, auf eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer zu setzen und damit die Arbeitslosigkeit insgesamt zu senken, erscheint folgerichtig.
- Um das Hartz-Konzept vernünftig einzuordnen, ist gleichsam festzuhalten, dass dieses Vorhaben die deutsche Arbeitsmarktpolitik auf den nächsten Aufschwung einschwingt. Kurzfristige Erfolgsversprechen, den Arbeitsmarkt zu entlasten, sind deshalb mit Risiken behaftet. Sie programmieren eine Enttäuschung vor, mit der das Reformvorhaben insgesamt Schaden nimmt und im schlimmsten Fall vielleicht sogar in dem Moment gekippt wird, wenn diese Arbeitsmarktreform am dringlichsten gebraucht würde – nämlich zur Unterstützung eines wirtschaftlichen Aufschwungs, der dann auch die Arbeitslosenzahlen senkt und vor allem denjenigen Arbeitslosen mit den schlechteren Integrationschancen in den regulären Arbeitsmarkt zu Gute kommt.

---

3 Folgender Zusammenhang veranschaulicht die schwierige Problematik (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2003a, S. 5f.). Im Aufschwung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre bis etwa 1991/92 konnten, wie vereinfacht anzunehmen wäre, durch eine vermehrte Nachfrage nach Arbeitskräften linear auch mehr Arbeitslose in Beschäftigung gebracht werden. Es klingt paradox, aber das Gegenteil war der Fall, denn die Anzahl von Arbeitslosen, die ein neues Beschäftigungsverhältnis eingehen, nimmt im Aufschwung vielmehr ab. Dahinter verbirgt sich das Problem, dass, nachdem die „Creme" der Arbeitslosen abgeschöpft ist, die Übriggebliebenen für die Betriebe immer weniger attraktiv werden. Eine fatale Fehlentwicklung ist damit vorprogrammiert, denn der Sockel von Arbeitslosigkeit verfestigt sich von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus zunehmend.

Kurzgefasst: „Hartz" ist im wesentlichen Arbeitsmarktpolitik, weniger Beschäftigungspolitik. Einiges muss dazukommen, um im nächsten Konjunkturaufschwung den Weg für das allseits erhoffte Vollbeschäftigungsziel zu ebnen. Ein Teil von Beschäftigungspolitik ist aber eben auch Arbeitsmarktpolitik, das ist das Verständnis des Hartz-Konzepts und somit die Fragestellung, was die Arbeitsmarktpolitik zu einer neuen Beweglichkeit auf dem Arbeitsmarkt beitragen kann, um erwerbslose Menschen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Alles andere, was der Hartz-Reform manchmal angedichtet wird, kann kaum als ernsthafte Einschätzung der Wirkungskraft dieser Arbeitsmarktreform interpretiert werden.

Die Reform selbst folgt einem bestimmten Fahrplan. „Hartz I, II, III und IV" sind als die gesetzlichen Etappen bekannt geworden, mit denen die Reformagenda für den Arbeitsmarkt umgesetzt werden soll. Das bedeutet im Einzelnen:

- Im Januar und April 2003 sind die „Hartz I und Hartz II" Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Kraft getreten.
- Im August 2003 beschloss das Bundeskabinett die Gesetzesentwürfe „Hartz III und Hartz IV", die im Herbst desgleichen Jahres in die parlamentarischen Beratungen bzw. das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurden.
- Ein Vermittlungsausschuss erarbeitete im Dezember 2003 einen Kompromissvorschlag. Der neue Gesetzesentwurf wird im Frühjahr 2004 detailliert ausgearbeitet.[4]

Der Reformfahrplan stellt den politischen Vorstoß dar, aufeinander aufbauende Reformstufen umzusetzen und beinhaltet wesentliche arbeitsmarktpolitische Innovationen, die teilweise auch die kommunale Beschäftigungsförderung betreffen. Einige Instrumente haben mittlerweile wie folgt „gegriffen" (vgl. zum Folgenden Friedrich-Ebert-Stiftung 2003b).

Die *Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – „Hartz I und II"* – beinhalten Maßnahmen wie die Einführung von JobCentern, die Einrichtung von PersonalServiceAgenturen, die Schaffung von neuen Brücken in die Selbstständigkeit und die Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen. Die ersten Daten zum Umsetzungsstand geben Aufschluss über den Erfolg der Maßnahmen, wenngleich die Bilanz angesichts der Zeitspanne seit In-Kraft-Treten der Regelungen noch als sehr vorläufig gelten muss und wenig über die nachhaltigen Erfolgsaussichten ausdrückt:

- Die Neuregelung zu den sogenannten *Mini-Jobs* (seit 1. April 2003) zur Förderung des Sektors geringfügiger Beschäftigung verfolgt zwei Ziele: die Erschließung brachliegender Erwerbstätigkeitsressourcen und die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Um diese Ziele zu erreichen, wurden neue sozialversicherungs- und steuerrechtliche Regelungen verabschiedet.[5] Relativ kurze Zeit nach der Verabschiedung (im Juli 2003) waren rund 930.000 zusätzliche Jobs entstanden. Die Mini-Jobs sind allerdings zu etwa zwei Dritteln Frauenjobs, die den Arbeitsmarkt in diesem Segment beleben. Das heißt: Die wissenschaftlich noch unbelichtete Schattenseite geringfügiger Beschäftigung und damit der Arbeitsmarktreform ist die ansteigende Niedriglohnarbeit von weiblichen Beschäftigten (vgl. Kapitel 5).
- Auch bei der *Förderung von Selbstständigkeit* scheinen die neuen Instrumente zu greifen. Schon im Mai 2003 hatten z.B. bereits 25.000 vormals Arbeitslose eine Ich-AG gegründet. Dies sind ein Viertel der Existenzgründer insgesamt, von denen die meisten allerdings das altbekannte Überbrückungsgeld beanspruchten.
- *PersonalServiceAgenturen* (im Folgenden PSA) werden im Auftrag und mit Unterstützung der Bundesagentur für Arbeit eingerichtet, um durch die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung Arbeitslosen neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu bieten. Ihnen ist indes noch weniger Erfolg beschienen.

4 Die gesetzlichen Regelungen bedurften in weiten Teilen der Zustimmung durch den Bundesrat.

5 Die monatliche Verdienstgrenze für geringfügig Entlohnte in Mini-Jobs beträgt nunmehr 400 statt 325 Euro, der Arbeitgeber zahlt pauschalisierte Sozialversicherungsabgaben und Steuern. Die Mini-Jobs in Privathaushalten werden durch noch einmal verringerte Pauschalabgaben gesondert gefördert.

Bis Mitte Juli 2003 konnte ein Ist-Stand von 239 PSA erreicht werden, die insgesamt 1.606 Arbeitnehmer vermitteln sollen und 38 Beschäftigte in eine reguläre Beschäftigung brachten.[6]

Diese exemplarischen Daten aus dem Jahr 2003 belegen allerdings, dass die „Hartz I und II Gesetze" keine Instrumente beinhalten, um die Massenarbeitslosigkeit zu entschärfen, aber durchaus einen ersten Beitrag leisten, wenigstens etwas mehr Flexibilität in den Arbeitsmarkt zu bringen.

Zu den vom Bundeskabinett im August 2003 beschlossenen Reformvorhaben der Agenda für den Arbeitsmarkt gehören aber auch die Institutionenreform der Bundesagentur für Arbeit sowie die Umsteuerung der Arbeitslosenversicherung. Beide Reformvorhaben tangieren unmittelbar die kommunale Beschäftigungspolitik.

„Hartz III" definiert u.a. die *Umorganisation der Bundesagentur für Arbeit.* Ihre umfassende Organisationsmodernisierung von „oben bis nach unten" dient aber vor allem dem Ziel, die Arbeitssuchenden durch eine effektivierte Arbeitsverwaltung schneller als zuvor in Arbeit vermitteln zu können. Das erklärte Ziel ist, die Organisationsreform stufenweise bis Ende 2005 durchzuführen. Die bürokratische, hocharbeitsteilige Verwaltungsorganisation, die die Arbeitslosen zwar verwaltete, aber ihre Beschäftigungschancen nicht ausreichend mitgestaltete, hat danach ausgedient. Ein serviceorientierter Dienstleister soll effektiv auf die Arbeitslosigkeit reagieren. Daher wurden auch veraltete Begriffe ersetzt: Die Bundesanstalt für Arbeit heißt heute „Bundesagentur für Arbeit", die ehemaligen Landesarbeitsämter sind in „Regionaldirektionen" und die örtlichen Arbeitsämter in „Agenturen für Arbeit" umbenannt worden.

Von der Modernisierung der Bundesagentur für Arbeit hängt aber letztlich auch der Erfolg von „Hartz IV" ab: die Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe, d.h. vor allem die Fusion der beiden Systeme. Zu diesem Gesetzesvorhaben zählen zwei Maßnahmen (vgl. ausführlich BMWA 2003 und 2004):

- Das „alte" Arbeitslosengeld (ALG I) wird weiterhin als Versicherungsleistung gewährt, allerdings mit anderen und vereinfachten Regeln für Leistungsbemessung und Anspruchsdauer. Das ALG I entspricht zwar im Prinzip dem bisherigen Arbeitslosengeld, allerdings mit neuen Einschränkungen.
- Die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe werden zu einer neuen staatlichen Fürsorgeleistung bzw. Grundsicherung für Arbeitssuchende, dem ALG II verschmelzen. Das ALG II wird zu einer bedarfsorientierten und bedürftigkeitsabhängigen Leistung für die als erwerbsfähig eingestuften Personen und ersetzt die alte Arbeitslosenhilfe sowie die Sozialhilfe für diese Personengruppe.[7] Leistungen zur Eingliederung in das Erwerbsleben haben zugleich Vorrang vor Versorgungsleistungen zum Lebensunterhalt. Die neue Leistung erhalten Erwerbsfähige zwischen 15 und 65 Jahren, die unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes erwerbstätig sein können.[8] Das Nebeneinander von zwei Fürsorgeleistungen (Arbeitslosenhilfe durch die Bundesagentur für Arbeit und Sozialhilfe durch die Kommune) soll für die Zielgruppe der Erwerbsfähigen folglich abgebaut werden und damit zugleich die bekannten Verschiebebahnhöfe, die zwischen den beiden Fürsorgesystemen entstanden sind. Häufig gingen nämlich Kostensenkungen in einem System zu lasten des anderen. Das ist zumindest das erklärte Ziel.

Das bedeutet: Das ALG I soll den Charakter der Arbeitslosenversicherung als eine gesellschaftliche Risikoversicherung stärken und „Versorgungsmentalitäten" entgegen wirken. Die Sozialhilfe soll dagegen nicht mehr die Ausfallbürgin für das Risiko anhaltend hoher Arbeitslosigkeit sein.

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und die veränderte Definition des Klientels, für das die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen zuständig sein sollten, sorgten in der öffentlichen Diskussion zunächst für Aufsehen (vgl. ausführlich Kapitel 2). Problematisiert wurde, ob es

---

6 Dieses Ergebnis ist aber nicht nur der Arbeitsweise oder Konzeption der PSA anzulasten. Auch die ungünstige konjunkturelle Entwicklung erschwert die Umsetzung dieses Konzepts. Die Unternehmen benötigen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten weniger Leiharbeitskräfte, um Produktions- bzw. Auftragsspitzen abzufangen (vgl. Kapitel 3.3).

7 Das ALG II entspricht finanziell in der Regel dem Sozialhilfeniveau. Alle Bezieher von ALG II sind sozialversicherungspflichtig und entrichten Beiträge zur Renten-, Pflege und Krankenversicherung.

8 Danach gilt derjenige als „erwerbsfähig", der nicht wegen Krankheit oder Behinderung gegenwärtig oder auf absehbare Zeit außerstande ist, mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.

gelingt, das neue Fürsorgesystem auszubalancieren und die Kommunen effektiv daran zu beteiligen, die bislang mehr oder minder erfolgreich beschäftigungspolitisch agierten. Damit ist aber eine wesentliche Problemstellung mit Blick auf die kommunale Beschäftigungsförderung bereits aufgezeigt.

1.3 Hartz-Reform und kommunale Beschäftigungsförderung: ein Problemaufriss

Der Blick auf die kommunale Beschäftigungsförderung und die Hartz-Reform des Arbeitsmarktes verrät zunächst zweierlei:

- Euphorisierte Erfolgsversprechen, etwa die Arbeitslosenzahlen in kurzer Zeit drastisch zu senken, sind ebenso fehl am Platz wie ein überspannter Pessimismus, die Reform schlage kaum auf dem Arbeitsmarkt durch. Eine beschäftigungspolitische Wunderwaffe ist das Konzept der Bundesregierung nicht.
- Die Kommunen werden trotz politikvernetzender Strategien und neuer beschäftigungspolitischer Bündnis- bzw. Kooperationsformen die Arbeitslosigkeit ebenfalls kaum auf allen Eingriffsebenen durchschlagend reduzieren können. Die Hartz-Reform und die Standards kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sollten sich daher ergänzen.

Die Reform sorgt aber für Verunsicherungen:

- Das künftige ALG II wird sich dem Sozialhilfeniveau annähern. Allerdings hatten sich z.B. Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund bereits im Sommer 2002 dafür ausgesprochen, die Leistungen nicht zu kürzen, denn davon wären rund 90 Prozent der heutigen Arbeitslosenhilfebezieher betroffen (vgl. DST 2002a). Die Einführung der neuen staatlichen Fürsorgeleistung eröffnet also auch eine Armutsdiskussion und Arbeitnehmervertreter wie Wohlfahrtsverbände befürchten einen sozialen Kahlschlag. Die neuen Leistungsbezieher von ALG II könnten stigmatisiert werden, mit allen negativen sozio-kulturellen Folgeerscheinungen, denn Armut beeinflusst die Lebensqualität in einer Kommune empfindlich.
- Entscheidend ist aber ein weiteres: Die Kommunen befürchten, dass ihre erfolgreiche kommunale Beschäftigungspolitik ausgehebelt wird. Sie begrüßen zwar auf der einen Seite, dass die negative Kommunalisierung von Arbeitslosigkeit durch das ALG II korrigiert werden soll. Andererseits sind für die kommunalen Beschäftigungsförderer noch zu viele Fragen ungeklärt. Dazu gehört z.B. die Problemstellung, ob die gegenüber den ALG II-Beziehern einmal als nichterwerbsfähig eingestuften Bezieher von Sozialgeld endgültig von Beschäftigungsfördermöglichkeiten ausgeschlossen sind oder ob die kommunale Beschäftigungsförderung diese soziale Ausgrenzung verhindern kann. Daraus leitet sich eine zentrale Schlussfolgerung ab: Wenn die Arbeitsmarktpolitik neu justiert wird, müssen Aufgaben von Kommunen und Arbeitsverwaltung ebenfalls neu abgestimmt werden und es ist zu gewährleisten, dass die kommunale, sozialraumorientierte Beschäftigungspolitik mit gleich bleibender Qualität weitergefahren werden kann – ohne Personen mit größeren Vermittlungshemmnissen und Distanz zum Arbeitsmarkt sozial auszugrenzen.
- In diesem Zusammenhang wurde auch hinterfragt, ob eine zentralistische Behörde wie die Bundesagentur für Arbeit, die zunächst grundsätzlich alle Erwerbsfähigen vermitteln sollte, ebenso handlungsfähig wie kommunale Arbeitsmarktakteure ist und die „Problemarbeitslosen" in Arbeit bringen wird. Die Auffassungen schienen unversöhnlich: Während die Bundesregierung bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende für eine Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit plädierte, forderten andere Akteure bzw. Verbände die alleinige kommunale Trägerschaft (vgl. ausführlich Kapitel 2).

Erste politische Signale stimmten aber schon bald beruhigender (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 2003b):

- Materielle und soziale Härten werden für die Bezieher von ALG II zumindest in einer zweijährigen Übergangszeit (durch Zuschlag) ausgeglichen.

- Das vom Bundeskabinett beschlossene JumpPlus-Programm soll als Jugendsofortprogramm ca. 100.000 von Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfe bedrohten unter 25jährigen neue Beschäftigungschancen eröffnen. Flankierend zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe soll mit diesem Programm auch die kommunale Beschäftigungspolitik weiterhin genutzt und gefördert werden. Vergleichbare Programme sind für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen geplant. Sie sollen die kommunalen Beschäftigungsförderungsstrukturen bewahren und unterstützen.
- Die Job-Center sollen die „Erwerbsfähigen" über die kommunalen Arbeitsmärkte hinaus vermitteln, damit ihre Mobilität fördern und die Kommunen entlasten.
- Im Rahmen der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollen reale Beschäftigungsmöglichkeiten in einem zweiten Arbeitsmarkt bestehen bleiben, denn unzweifelhaft ist von der Illusion Abschied zu nehmen, dass alle Arbeitssuchenden in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar sind.

Reichen diese politischen Signale aus? Wie reagieren die kommunalen Akteure auf die Arbeitsmarktreform? Um diese Fragen zu beantworten, wird im Folgenden die Historie der Debatte über die arbeitsmarktpolitische Reformagenda aus der Sicht unterschiedlicher Interessenverbände bzw. Akteure nachgezeichnet.

2. Die Arbeitsmarktreform im Spiegel von Akteursinteressen: zwischen Zentralismus und Kommunalisierung

Das Reformkonzept verändert zweifellos die traditionellen Konstellationen zwischen Bundes- und Kommunalpolitik, d.h. das duale System von staatlicher und kommunaler Arbeitsmarktpolitik und betrifft somit das Terrain der kommunalen Beschäftigungsförderung. Die Reform des Arbeitsmarktes scheint für die Praxis kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nicht folgenlos zu bleiben und mit der Umsetzung der Hartz-Reform könnten auf diesen Politikfeldern neue Zeiten anbrechen (vgl. Freidinger 2003). Die Frage ist nur, in welche Richtung dieser Umschwung verläuft und die umstrukturierten Beziehungen ausgestaltet werden sollen.

Darüber existierten zunächst sehr unterschiedliche Auffassungen. Der Bericht der Hartz-Kommission und die Gesetzesvorhaben der Bundesregierung sorgten für erhebliche Aufregung. Die Reaktionen auf die Reform gingen manchmal sogar sehr weit: Verheerende Auswirkungen auf die kommunale Beschäftigungspolitik und ein Absinken der kommunalen Beschäftigungsförderung zur Bedeutungslosigkeit wurden zeitweilig erwartet (vgl. z.B. Celler-Blickpunkt 2002). Die Dramaturgie dieser Debatte über die Folgen der Arbeitsmarktreform hält bis heute an, wenngleich auch eine gewisse Ernüchterung und damit auch eine Beruhigung über die prognostizierten Folgen festzustellen sind, die aber nicht unbedingt zu einer Versachlichung der Diskussion führen. Diese Diskussion wird in Folgendem in synthetisierter Form nachgezeichnet, denn an ihr werden die arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Hartz-Reform gemessen und sie liefert nach wie vor die Interpretationsfolie zur Prognose der Folgen für die kommunale Beschäftigungsförderung.

Reformkritiker und -befürworter vertraten zum Teil sehr gegensätzliche Auffassungen und prognostizierten daher auch unterschiedliche Auswirkungen.

2.1 Die Position der Kritiker

Die Reformkritiker befürchteten vor allem eine Erosion der kommunalen Selbstverwaltungsprinzipien. Im Zentrum der Kritik stand die prognostizierte Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung, d.h. eine ordnungspolitische Entscheidung, die mit dem deutschen föderalen Systemaufbau nicht kompatibel wäre, wenn entgegen dem Subsidiaritätsprinzip die Verantwortlichkeit von der kommunalen Ebene ausschließlich auf den Bund verlagert wird (vgl. DLT/BDA o.J.).

Dieser grundsätzliche Vorbehalt wiegt schwer und ist daher genauer zu prüfen. Die Argumentation beruhte auf verschiedenen Annahmen.

In der Vergangenheit wurden zahlreiche kommunale beschäftigungspolitische Programme zur Eingliederung arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger entwickelt, erprobt und unter variantenreichem regionalen Zuschnitt im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung umgesetzt. Hingegen erkannten einige kommunalpolitische Akteure in der Umsetzung der Hartz-Reform die Gefahr einer Aushöhlung dieser kommunalen beschäftigungspolitischen Eigeninitiativen. Dieses Risiko wurde aus den Konsequenzen der Vernetzung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe abgeleitet, mit ihren kaum absehbaren Folgen für die kommunale Beschäftigungsförderung, da die Kommunen ihre originäre Zuständigkeit für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger verlieren würden (vgl. Brandt u.a. 2003, S. 82). In der Öffentlichkeit verbreitete sich vor diesem Hintergrund zweierlei:

- In den Medien kursierten Szenarien, in denen der Bund mit dem Gesetzentwurf zu Hartz IV seine Machtstellung ausweitet und die Kommunen entmachtet (vgl. FAZ 2003).
- Das Risiko wurde heraufbeschworen, dass damit die kommunalen Beschäftigungspotenziale vernachlässigt und eine „völlige Freistellung der Kommunen aus der Verantwortung für die Arbeitslo-

sen … einen Akteur aus dem Vermittlungs-, Sicherungs- und Qualifizierungsgeschäft entlassen" würde, der durch die Entwicklung neuer Produkte regelmäßig neue Beschäftigungschancen schafft, vor allem neue Beschäftigungsfelder für einfache Dienstleistungen auf dem regionalen Markt (vgl. FR 2002 a).

Einer der Hauptakteure, der diese öffentliche und medienwirksame Kritik unterstützte und lancierte, war der Deutsche Landkreistag. Seine Vertreter reagierten auf die arbeitsmarktpolitischen Reformvorschläge zu Hartz IV mit vergleichbarem Tenor. Der Deutsche Landkreistag vermutete darin von Anfang an eine „sozialpolitische Sackgasse" (vgl. zum Folgenden Friedrich 2002, S.6ff.). Angemahnt wurde, dass:

- den Kommunen die rechtliche Grundlage für ihre kommunale Beschäftigungspolitik entzogen,
- in die kommunale Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit erheblich eingegriffen und
- den nichterwerbsfähigen Menschen jede Chance und Fördermöglichkeit für eine Erwerbsintegration genommen würde.
- Bezweifelt wurde daher auch, ob mit der Reform Doppelstrukturen und Verschiebebahnhöfe abgebaut werden.

Vertreter des Deutschen Landkreistags formulierten deshalb eine spezifische Kritik am Reformkonzept der Bundesregierung (vgl. zum Folgenden ExG 2). Zwar gelangte auch der Deutsche Landkreistag zu der Überzeugung, dass Arbeitslosen- und Sozialhilfe für alle Erwerbsfähigen zusammengeführt werden sollen, um Doppelbürokratie und -verwaltungen abzubauen und plädierte daher im Sommer 2002 für die Einführung eines vereinheitlichten Leistungssystems. Der Vorschlag war aber strategisch ganz anders ausgerichtet als das Vorhaben der Bundesregierung und wich zugleich von den konzeptionellen Überlegungen des Deutschen Städtetags und des Deutschen Städte- und Gemeindebunds ab (vgl. Kapitel 2.2). Gegen die geplante neue Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung richtete sich die entscheidende Reformkritik. Das neue Leistungssystem sollte nämlich nach den Vorstellungen des Deutschen Landkreistags bei den Kommunen angesiedelt sein.

Dieses Plädoyer für eine kommunale Trägerschaft wurde wie folgt begründet. Die Kommunen bzw. kommunalen Sozialhilfeträger trügen nicht nur lokal die politische Verantwortung, sondern würden auch über soziale Netzwerke und ein breites Angebot von Beratungs- und Betreuungsdiensten verfügen, um individuell zugeschnittene Leistungen für die arbeitslosen, aber erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger zu erbringen. Eine zentral organisierte Verwaltung wie die Bundesanstalt für Arbeit erbrächte ihre Leistungen dagegen nur „holzschnittartig" und verfüge nicht über diese ausgebaute Angebots- und Hilfsstruktur.

Dabei blieb die Risikoprognose aber nicht stehen, denn das Vorhaben erschien auch für eine erfolgreiche Reform der Bundesagentur für Arbeit dysfunktional:

> *„… ausgehend war ja das Vermittlungsproblem, und anstatt da einen naturgegebenen Schnitt zu machen und eine Grenze zu ziehen zwischen dem Sozialversicherungssystem und dem Fürsorgesystem, das seit Jahrhunderten den Kommunen übertragen ist, originäre und geborene Aufgabe der Kommunen ist, dann dort zuzuordnen, hat man sich verleiten lassen, das auch bei der Bundesanstalt für Arbeit anzusiedeln. So wird man zu keiner Verschlankung und Effizienzsteigerung der Bundesanstalt für Arbeit kommen…" (ExG 2).*

Der sogenannte „Vermittlungsskandal" der Bundesagentur für Arbeit war also noch nicht in Vergessenheit: Angezweifelt wurde, ob das Arbeitsamt auch in seiner künftigen Struktur über genügend Anreize verfügt, die Langzeitarbeitslosigkeit erfolgreicher zu bekämpfen und kreativere Wege als die Kommunen bzw. Landkreise zu beschreiten (vgl. Friedrich 2002, S. 3ff.). Zwar strebt die Bundesagentur für Arbeit eine Dezentralisierung ihrer Organisation an, doch dieser Ansatz wurde eher in einem skeptischen Lichte betrachtet. Das heißt: Die Bundesagentur für Arbeit könne zwar die Aufgabenerledigung dezentralisieren, eine „echte" dezentrale Entscheidungskompetenz (z.B. beim Budget) bestünde aber kaum. Wettbewerbssurrogate wären zwar ein Hilfsmittel, um die dezentrale Effizienz und

Effektivität der Arbeitsämter zu steigern, schließen indes ein Risiko nicht aus: Die Versuche, mit einer Dezentralisierung der Arbeitsämter auf lokale Problemlagen zu reagieren, könne zu einer allgemeinen Verantwortungslosigkeit führen, falls die zentrale Ebene geschwächt wird, aber auf der dezentralen kein Zuwachs an politisch demokratischer Verantwortung erfolgen würde (vgl. DLT/BDA o.J.).

Ganz allein stand der Deutsche Landkreistag mit dieser Haltung nicht. Auch kommunale Beschäftigungsförderer überzeugte der Stellenwert der Bundesagentur für Arbeit im arbeitsmarktpolitischen Reformkonzept der Bundesregierung nicht völlig und die politische Auffassung, dass diese Zentralisierung zu Einsparungen führe, wurde allenfalls mit folgenden Einschränkungen geteilt (vgl. GD):

- Ein Ursprung der Hartz-Reform wäre eben der „Vermittlungsskandal" der Bundesagentur für Arbeit, folglich nichts anderes als eine schlechte Leistung dieser Bundesbehörde, die im Reformkonzept im Prinzip für diese Leistung belohnt würde. Dieses Vorhaben stünde durchaus im Widerspruch zum ursprünglichen Auftrag der Hartz-Kommission.
- Die Bundesagentur für Arbeit würde im Rahmen von ALG II für eine Fürsorgeleistung zuständig sein und künftig 4-6 Millionen Personen verwalten, inklusive der Vermögens- und Unterhaltsprüfungen für zusätzliche 1,5 Millionen Personen. Die Gewährung von Fürsorgeleistungen führt nach den kommunalen Erfahrungen aber zu erheblichen bürokratischen Problemen. Ob die zusätzliche Bürokratie, die innerhalb der Bundesagentur für Arbeit aufzubauen wäre, genügend personellen und zeitlichen Spielraum für die Vermittlungstätigkeit belässt, erschien den Kritikern somit durchaus fraglich.

Zweierlei schien ebenso unklar:

- Die Vermittlungstätigkeit sollte sich nicht nur an der kurzfristigen Vermittlungsfähigkeit der Betroffenen ausrichten (vgl. auch Landkreistag Saarland 2003). Die leicht vermittelbaren ehemaligen Sozialhilfeempfänger werden zweifellos die Erfolgs- bzw. Vermittlungsquoten der Arbeitsämter erhöhen. Die Frage wäre aber, ob sich die Vermittlungstätigkeit auch hinreichend auf die schwerer Vermittelbaren konzentriert. Eine Ausrichtung auf die Vermittlungsquote könnte nämlich dazu führen, dass sie von beschäftigungsfördernden Maßnahmen ausgeschlossen werden, deren Erfolg an dieser Quote gemessen wird.
- Offen blieb ebenfalls, ob ein Arbeitsamt für die schwer Vermittelbaren genügend niedrigschwellige Angebote und ausreichende Betreuungsangebote vorhalten wird, da die soziale Stabilisierungsfunktion für diese Personengruppe besonders wichtig ist;[9] denn „eine ausschließliche Orientierung am Kriterium der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt produziert Ausschlusseffekte durch soziale Auswahl … und führt zur Unterbewertung und Vernachlässigung von Effekten der sozialen Integration, die im Rahmen von Beratungsprozessen und geförderten Arbeitsverhältnissen entstehen können." (Brandt u.a. 2003, S. 130ff.).

Um einer Segmentierung von Arbeitslosen nach dem Kriterium der „Leichtgängigkeit" auf dem Arbeitsmarkt vorzubeugen, wären folglich nicht nur die Vermittlungstätigkeit für Geringqualifizierte, und zwar ohne „Quotenorientierung" zu stärken, sondern vor allem auch die qualitativen sozialpädagogischen Vermittlungsvoraussetzungen zu verbessern. Daher müssen auch Erfolgskriterien formuliert werden, die sich am Ziel der sozialen Integration ausrichten. Im Zentrum der Forderungen zur künftigen Rolle der Kommunen stand daher die Folgende: Die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Kommune mit dem Ziel einer verbesserten Vermittlung in Arbeit solle auf gleicher Augenhöhe stattfinden (vgl. Hessisches Sozialministerium 2002). Die operationale Kritik an dem Reformvorhaben bestand aber darin, dass diese Augenhöhe nicht erreicht werden könne, wenn die Bundesagentur für Arbeit einen erheblichen Aufgabenzuwachs erhält und als neue Querschnittsbehörde auch Aufgaben aus dem Jugend- und Sozialamt, der Schuldner- und Suchtberatung übernimmt, die in ihren neuen JobCentern integriert sind.[10]

---

9 Die Erfahrungen mit dem kommunalen Klientel haben gezeigt, dass nur ein ganzheitlicher Ansatz zielführend ist, der die persönliche Lebenslage und Sozialisation einschließt und nicht nur den isolierten Blick auf die unmittelbare Vermittelbarkeit richtet.

10 Diese Kritik begründet, weshalb der Deutsche Landkreistag einen anderen Weg plante: Die JobCenter wären mit Bündelungsfunktion für Leistungen unterschiedlicher Träger am besten bei den Landkreisen (bzw. kreisfreien Städten) anzusiedeln.

In dieser neuen Bündelung wurde eine Bürokratisierungsgefahr erkannt, d.h. befürchtet wurden „ neue Bürokratien statt neuer Jobs, wenn die Bundesanstalt für Arbeit … regionale Sozialpolitik übernimmt" (Main-Kinzig Kreis 2002). Die Arbeitsverwaltung wäre mit den neuen sozialfürsorglichen Aufgaben überfordert und eine Institution, die kaum noch funktions- und steuerungsfähig ist. Das Ziel der Institutionenreform, die Bundesagentur für Arbeit zum leistungsfähigen Dienstleister umzubauen, würde verfehlt werden und letztlich müsse ohnehin auf die bestehenden kommunalen Ressourcen zurückgegriffen werden, obwohl die Schnittstellen durch die Zusammenlegung der Leistungssysteme vom Grundsatz her aufgehoben werden sollen (DLT/BDA o.J.). Daher wurden die Stimmen laut, nach denen „ die Bundesanstalt für Arbeit nicht die geeignete Schaltstelle für die Bausteine eines neuen Arbeitsmarktes ist" (Main-Kinzig Kreis 2002). In diesem Vorhaben wurde eher ein organisatorischer Fehler in der Umsetzung der Hartz-Vorschläge ausgemacht, denn effiziente Strategien zur Arbeitsmarktintegration erfordern regionale Programme der lokalen Arbeitsmarktakteure, die auch auf regionalen Allianzen basieren. Diese Erfolgsgrundlagen kann eine Bundesbehörde nur eingeschränkt organisieren.[11]

Das heißt zusammengefasst: Die ordnungs- und organisationspolitische Reformkritik beinhaltete negative Folgenabschätzungen. In dieser Argumentation schwingt auch mit, dass die Nichterwerbsfähigen von Leistungen zur Erwerbsintegration, von der Arbeitsförderung ausgeschlossen sind, da die Entscheidung über die Nichterwerbsfähigkeit immanent die Entscheidung über eine Nichtintegrierbarkeit in das Erwerbsleben beinhaltet. Hingegen zeigen die Erfahrungen der kommunalen Beschäftigungsförderung, dass diese Vorverurteilung und Perspektivlosigkeit für bestimmte Personengruppen nicht in allen Fällen gerechtfertigt ist. Ein neuer Verschiebebahnhof wurde daher gesichtet, wenn zwischen Erwerbsfähigen, die in die Zuständigkeit des Arbeitsamtes fallen und Nichterwerbsfähigen, für die Sozialhilfeträger zuständig sind, unterschieden wird.[12]

Die Reformkritiker haben demnach Bedenken geäußert, von denen allerdings die Befürworter glaubten, sie durchaus entkräften zu können.

2.2 Die Position der Befürworter

Im Gegensatz zur Meinung der Reformkritiker waren auch ganz andere Überzeugungen auszumachen. Vertreter des Deutschen Städtetags und Städte- und Gemeindebunds teilten die Argumentation nämlich nicht und sprachen sich entschieden gegen eine „Kommunalisierung von Hartz IV" aus (vgl. zum Folgenden DST 2002a-d).

Der Deutsche Städtetag forderte daher im Rahmen der Debatte um eine Reform des Arbeitsmarktes ebenfalls schon zu einem frühen Zeitpunkt ein eigenständiges bundesfinanziertes Leistungsgesetz für arbeitslose Sozialhilfeempfänger und Arbeitslosenhilfebezieher, bewertete die Reformvorschläge positiv und erkannte vor allem verbesserte Arbeitsmarktchancen für die Sozialhilfeempfänger. Die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger würden ebenso wie die anderen Arbeitslosen im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in das „Fördern und Fordern" einbezogen und erhielten bessere Chancen, in reguläre Arbeit vermittelt zu werden. Dies garantiere die Hilfe aus einer Hand in den JobCentern, mit der allen Erwerbsfähigen der Zugang zum gesamten Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eröffnet wird. Arbeitslose erster und zweiter Klasse (aus Arbeitslosen- oder Sozialhilfe) gäbe es beim ALG II nicht mehr.

Diese Bewertung implizierte die strikte Ablehnung des Konzepts, das neue Fürsorgesystem (ALG II) ausschließlich in kommunale Trägerschaft zu überführen. Dessen Kommunalisierung würde erst recht zu „Arbeitsämtern erster und zweiter Klasse" und noch mehr Arbeitslosen in der zweiten Kategorie führen, da die erste Klasse der leicht Vermittelbaren (die Vermittlungskunden ohne stärkeren Bera-

11 Vgl. zur Perspektive lokaler Beschäftigungspakte oder kommunalen Bündnisse für Arbeit Kapitel 4.

12 So ist auch kaum seriös abzuschätzen, wie der Fluss zwischen den beiden Systemen aussieht, d.h. wieviel Fälle von Erwerbsfähigen die Kommune an die Bundesagentur für Arbeit abgeben kann oder wieviel Leistungsfälle aus der Arbeitslosenhilfe als letztlich „nichterwerbsfähig" zu Sozialgeldempfängern in den Kommunen werden.

tungs- und Betreuungsaufwand) von der Arbeitsverwaltung betreut würde, die anderen dagegen bei der Kommune „hängen bleiben":

> *„Das Arbeitsamt für Arme und das Arbeitsamt für die Leichtgängigen am Arbeitsmarkt. Wer dann mit dem Logo des Sozialamts antritt, hat es immer schwerer als andere" (ExG 1).*

Neue Verschiebebahnhöfe und eine faktische Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit wären (nur unter anderem Vorzeichen) nicht mehr auszuschließen, verbunden mit der Befürchtung, dass die „Finanzierung einen Rutschbahneffekt kriegt" (ExG 3).[13] Aber auch die ordnungspolitischen Vorbehalte wurden anders eingeordnet. Die Verantwortung für die Arbeits- und Wirtschaftspolitik trägt in erster Linie der Bund. Im Falle kommunaler Trägerschaft bestand dagegen die Befürchtung, dass die schwierige Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit in die kommunale bzw. Länderhoheit „abgegeben" und nicht mehr hinreichend als Aufgabe der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik verstanden würde, sondern als Aufgabe der kommunalen Sozialpolitik. Beispielhafte Auffassungen der Akteure unterstreichen diese Position mit Nachdruck:

> *„Das kann nicht Aufgabe der Kommunen sein. D.h. Langzeitarbeitslosenquoten werden dann plötzlich Themen für Bürgermeisterwahlen, wer da erfolgreich ist" (ExG 3).*

> *„Das fängt bei der Vermittlung an, die überregional sein muss. Das geht weiter über die Informationssysteme, Berufs- und Stelleninformationssysteme, die wir kurz- und mittelfristig überhaupt nicht aufbauen können. Das wichtigste, das hängt alles vom Geld ab, ist, dass der Bund die finanzielle Verantwortung hat, aber auch aus dem einfachen Grund, weil mit Arbeitsmarktpolitik allein keine Beschäftigung zu schaffen ist" (ExG 1).*

Die Schlussfolgerung, die von den Protagonisten gezogen wurde, war daher eindeutig: Das neue Fürsorgesystem ALG II soll das entscheidende Instrument sein, um die „sozialhilfefremde" Finanzierung der Massenarbeitslosigkeit zu überwinden und ist keine kommunale Aufgabenstellung, allerdings ein wichtiges Feld der administrativen Zusammenarbeit zwischen örtlicher Arbeitsverwaltung und Kommune.

Entscheidend wäre dabei allerdings, dass in diesem neuen Leistungssystem der Begriff der Erwerbsfähigkeit (etwa analog zum Rentenrecht) so eindeutig definiert ist, dass zukünftig geschlossene Systeme entstehen (ExG 3): ein Anspruch auf ALG I als Versicherungsleistung, auf ALG II als Grundsicherung für Erwerbsfähige sowie das Sozialgeld für Erwerbsunfähige. Parameter wie arbeitsmarktnah und -fern o.ä. dürften diese Systematik nicht durch Rechtsverordnung verwässern. Nur ein stringent durchgehaltenes System schließt nämlich aus, dass Zuständigkeiten hin- und hergeschoben und neue Verschiebebahnhöfe errichtet werden. Trotzdem liegt darin auch eine Gefahr: Falls es keinerlei Durchlässigkeit zwischen den Systemen gibt und keine Instrumente mehr vorgesehen werden, die auch den einmal als erwerbsunfähig definierten Personen Förderungsmöglichkeiten eröffnen, würde damit eine endgültige soziale Ausgrenzung dieses kommunalen Klientels zementiert. Dieses Risiko erkannten auch die Befürworter des Reformvorhabens.

2.3 Der Kompromiss: ein arbeitsmarktpolitisches Abenteuer?

Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, „Hartz IV" hat den Bundesrat nicht passiert. Der eingesetzte Vermittlungsausschuss entwickelte einen Kompromiss bzw. ein Ergebnis, mit dem die scheinbar unvereinbaren und polarisierenden Positionen zwischen ausschließlicher Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit oder Komplettkommunalisierung vorerst vom Tisch scheinen, wenngleich noch nicht die damit verbunden Finanzierungsfragen.

---

13 Unabsehbar wären darüber hinaus die Folgen in den neuen Bundesländern. Dort überwiegt die Zahl der Arbeitslosenhilfebezieher (regional) diejenige der Sozialhilfeempfänger. Im Falle einer Kommunalisierung müssen demnach hohe organisatorische und personelle Ressourcen in den Kommunen zur Verfügung gestellt werden, um das erweiterte Klientel zu betreuen.

Die wichtigsten Eckpunkte zu Hartz IV sehen nunmehr ab dem 01.01.2005 folgende Wahlmöglichkeiten bzw. Regelungsmodelle vor. 69 Kommunen sind allein Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (ALG II-Beziehern). Diese Wahlmöglichkeit stützt sich auf das sogenannte Optionsmodell bzw.- recht und bedeutet im Ergebnis, dass es entweder eine gesplittete Trägerschaft zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen (auf der Grundlage einer Arbeitsgemeinschaft) oder eine freiwillige vollständige kommunale Trägerschaft geben wird. Das bedeutet im Falle gesplitterter Trägerschaft (vgl. BMWA 2004): In die Zuständigkeit der kommunalen Träger fallen u.a. Leistungen für Unterkunft, Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung. Dagegen ist die Bundesagentur für Arbeit für arbeitsmarktpolitische Eingliederungsleistungen, Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, Sozialversicherung etc. zuständig.

Ist der Brückenschluss bzw. schwierige Spagat zwischen den unterschiedlichen Positionen zu Hartz IV und damit zur Debatte über kommunale Trägerschaft oder Bundeszuständigkeit mit diesen Regelungen geschafft? Das vereinbarte Optionsmodell impliziert nach Auffassung des einen „Lagers" jedenfalls schon Folgendes: „Mit dem vorliegenden Vermittlungsergebnis konnte die Kommunalisierung der Langzeitarbeitslosigkeit verhindert werden … Gegen den Willen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden wird ein Landkreis die freiwillige Übernahme der Aufgabe politisch nicht umsetzen können (DStGB 2003)."

Der „Trägerschaftskompromiss" deutet weiter darauf hin:

- Mit der Regelung kann durchaus flexibel auf die unterschiedlichen kommunalen Rahmenbedingungen und die Interessenlagen zwischen Kommunen und den Landkreisen reagiert werden, wenngleich diese Flexibilität zunächst einvernehmliche Entscheidungen voraussetzt.
- Darüber hinaus werden sich auch die Kommunen ohne Optionsrecht trotz der damit verbundenen Kosten in den JobCentern engagieren und eigenständige Dienstleistungen (wie z.B. Schuldnerberatung, Kinderbetreuung etc.) einbringen (vgl. DStGB 2004).
- Die kooperative Einführung der JobCenter kann zwischen Agenturen für Arbeit und Kommunen mit mehr Planungszeit fortgesetzt werden. Dazu gehört die Entwicklung organisatorischer Rahmenvereinbarungen zu Aufgabenverteilung, Führung und Kostenstruktur (vgl. Kapitel 3.2). Die einzurichtenden Arbeitsgemeinschaften in den JobCentern können im Bezirk jeder Agentur für Arbeit die regionalen Besonderheiten der beteiligten Träger, des lokalen Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstruktur berücksichtigen.

Der verfahrenstechnische Spagat, der mit diesen zwei wahlweisen Regelungsmodellen gemacht werden soll, lässt Bebachter aber dennoch von „kühnen Trägerschaftsregelungen" sprechen (Henneke 2004, S. 4). Der kühne Kompromiss wird aber bald Anschauungsmaterial zu unterschiedlichen Mitteln und Wegen bei der Reintegration von Langzeitarbeitslosen bieten und könnte ein „ungewöhnliches Kreativitätspotenzial für mehr Wettbewerb um die richtigen Lösungen" auslösen (Henneke 2004, S. 9). Was aus dem Vorhaben wird, stellt sich daher als eine Forschungsaufgabe, denn Implementationsbedingungen, Erfahrungen und Folgen der unterschiedlichen Optionen müssen ausgelotet bzw. evaluiert werden (vgl. Kapitel 5).

3. Zwischen zentralstaatlicher Arbeitsmarktpolitik und kommunaler Beschäftigungsförderung: Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit, JobCenter und PersonalServiceAgenturen

Eine strukturinnovative Institutionenreform der Arbeitsverwaltung ist die wichtige Erfolgsvoraussetzung, um arbeitsmarktpolitische Innovationen in Gang zu bringen (vgl. Kapitel 3.1). Schon seit den neunziger Jahren wird diese Behörde immer wieder modernisiert und keinesfalls erst seit der Ära der Hartz-Reformen. Im Rahmen von empirischen Studien stehen regelmäßig auch die Effizienz und die Wirkungen der Reformpraxis auf dem Prüfstand (vgl. dazu ausführlich Mosley u.a. 2002 und 2003 sowie Ochs 2003).

Zur Organisationsentwicklung der Bundesagentur für Arbeit gehört aber vor allem eine neue Plattform, die überregionale und kommunale Politikstrategien verbinden kann: die JobCenter (vgl. Kapitel 3.2). Darüber hinaus müssen neue Angebotsstrukturen geschaffen werden, die auch beschäftigungspolitische Innovationspotenziale beinhalten, z.B. die PersonalServiceAgenturen (vgl. Kapitel 3.3).

Diese Vorhaben werden im Folgenden besprochen. Ein Ergebnis sei schon vorangestellt: Sie können nicht ohne die Kommunen bzw. die lokalen Arbeitsmarktakteure funktionieren.

3.1 Modernisierung der Arbeitsverwaltung: die Erfolgsvoraussetzung

Die Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit ist überfällig, denn eine übermäßig zentralistisch organisierte Verwaltung kann nicht wirkungsvoll dezentral agieren. Die Frage ist daher, ob das Reformvorhaben „Hartz III" dazu geeignet ist, die Bundesagentur für Arbeit von einer zentralistischen Behörde zu einer modernen Dienstleistungsagentur umzubauen, die ihren örtlichen Einheiten größere Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit einräumt. Diese sind zwingend notwendig, da sich die regionalen Arbeitsmärkte erheblich voneinander unterscheiden und anderen Parametern folgen.

Im Prinzip sind sich alle Experten und Akteure darüber einig, wie die folgenden Statements veranschaulichen:

> *„Deshalb war der Misserfolg der Arbeitsverwaltung immer der Tatsache geschuldet, dass man versucht hat, mit Erlassen und Richtlinien die Republik gleichmäßig abzubilden. Das funktioniert nicht. Man muss schon eine relativ dezentrale Behörde organisieren" (ExG 3).*

Das bedeutet z.B. im Falle der Kooperation zwischen Kommune und örtlicher Arbeitsverwaltung, dass die Arbeitsverwaltung nicht erst

> *„wieder hoch fragen muss, ob sie das darf. Das ist ein grundsätzliches Problem" (ExG 3).*

Aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit sollte dieser Prozess allerdings realistisch und sachgerecht angegangen werden:

> *„Natürlich soll die Struktur, auch im Selbstverwaltungsbereich, nach Vorstellungen der Bundesregierung verändert werden. Das ist in Teilen denkbar, wir können aber nicht auf der einen Seite die Ergebnisverantwortung in den Linien der Bundesanstalt für Arbeit haben und andererseits Selbstverwaltung. Die entscheiden wohl, welche Mittel wie eingesetzt werden sollen, und da gibt's natürlich Erfahrungen aus der Vergangenheit, die durchaus die Vorstellungen der Bundesregierung sachgerecht erscheinen lassen" (ExG 4).*

Wie ist das aktuelle Reformvorhaben zu beurteilen? Manche Pessimisten glauben immer noch so nicht richtig an das Projekt, das den Umbau der zentralistischen und bürokratischen Bundesagentur für Arbeit plant. Zu dieser Skepsis tragen auch die in der Geschichte der Bundesagentur für Arbeit eher trägen Modernisierungs- bzw. Umstrukturierungsprozesse bei, die z.B. mit dem Konzept „Arbeitsamt 2000" Mitte der 90er Jahre durchgeführt wurden. Ein langjähriger Modernisierungsprozess brachte zwar Best-practice Modelle hervor und etwa zwei Drittel der Arbeitsämter sind umgestaltet worden. Der erhoffte arbeitsmarkt- bzw. vermittlungspolitische Erfolg stellte sich aber nicht überall ein und der bekannte „Vermittlungsskandal" konnte auch mit diesem Modernisierungskonzept nicht verhindert werden.

Die neue Organisationsreform wird aber mit dem Ziel durchgeführt, die bisherige Input-orientierte Steuerung durch eine wirkungsorientierte Ergebnissteuerung zu ersetzen. Der Umbauprozess beinhaltet die Einführung neuer Steuerungsmodelle mit den folgenden Modernisierungsmaßnahmen: Steuerung über Zielvereinbarungen zwischen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit, Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Ziele durch Kontraktmanagement, Controlling über definierte Kennziffern. Erfolgskontrollen werden die Integrationsleistung der Arbeitsverwaltung regelmäßig auf den Prüfstand stellen und sollen die Produktivität der Agenturen für Arbeit erhöhen. Im Zentrum des Reformansatzes steht aber die Organisation moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, insbesondere die Arbeitsvermittlung. Die Institutionenreform der Arbeitsverwaltung soll auf der Ebene ihrer Organisationsverfassung nicht nur die Wirtschaftlichkeit steigern, sondern auch nachhaltige Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt zeitigen. Die künftigen JobCenter werden daher die tragende Säule sein, um das Kerngeschäft der Arbeitsverwaltung, die Vermittlung von Arbeitslosen, zu stärken. In diesen Organisationseinheiten werden die personellen Ressourcen auf die Vermittlung der Arbeitssuchenden konzentriert, Fallmanager betreuen mit einem angestrebten Betreuungsschlüssel von 1:75 intensiv die einzelnen Arbeitslosen und kommunale Dienstleistungsangebote sollen die Betreuungskapazitäten ergänzen und erhöhen.[14] So lautet zumindest die Theorie. Die JobCenter könnten damit aber die neue Schaltstelle zwischen bundesstaatlicher und kommunaler Beschäftigungsförderung bilden. Unter welchen Voraussetzungen sich die Erwartung erfüllt, dass die JobCenter in Kooperation mit den kommunalen Arbeitsmarktakteuren Beschäftigungsförderung betreiben und dadurch Arbeitslose schnell wie auch kundenorientiert in Arbeit bringen, wird demnach weiter unten zu prüfen sein (vgl. Kapitel 3.2).

Der organisationspolitische Erfolg der Vorhaben setzt aber auch voraus, dass alle wesentlichen Grundbedingungen eines effizienten Change-Managements hinreichend beachtet werden. Zu jeder Organisationsmodernisierung bei laufendem Geschäft gehört zwingend, dass auch die Modernisierungserwartungen wie -ängste der Mitarbeiter ernst genommen und ihre Modernisierungsmotivation und -bereitschaft ausreichend gefördert wird. Man sollte nicht vergessen: Eine öffentlich-rechtliche Behörde und Eingriffsverwaltung wird modernisiert, nicht ein privatwirtschaftliches Unternehmen. Die „Kunden" sind Arbeitslose, keine Konsumenten. Spannungsfelder zwischen Modernisierungsanspruch und -realität sind folglich vorprogrammiert.

Die Zukunft muss also erst zeigen, wie die Bundesagentur für Arbeit diesen Spagat zwischen zentraler und dezentraler Steuerung bewältigt und ihre Kundenorientierung verbessert. Der Ausgang dieses Modernisierungsprozesses entscheidet aber über die Erfolgsaussichten von Hartz IV, die Vernetzungen mit der kommunalen Beschäftigungspolitik sowie über den Erfolg zweier wesentlicher Reformbausteine zur Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung: dem Aufbau von JobCentern und von PersonalServiceAgenturen.

14 Derzeit liegt der Betreuungsschlüssel noch bei etwa 1:350. Daher sind berechtigte Zweifel angebracht, ob die finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung tatsächlich diesen Schlüssel für alle Arbeitslosen zulassen. Vielmehr dürfte die angestrebte Betreuungsrelation zum Ziel für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes werden, da vor allem diese Arbeitssuchenden eine sehr hohe Betreuungsintensität brauchen.

3.2 JobCenter als integrative Schaltstellen des Arbeitsmarktes

Die Implementation und Ausgestaltung von JobCentern stellen in Verbindung mit der Fusion von Arbeitslosen- und Sozialhilfe einen Kern der Arbeitsmarktreform dar. Ihre Einrichtung erfordert eine umsichtige Organisationsstrategie, denn dort sollen künftig die Beratungs- und Betreuungsleistungen für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen bzw. -suchenden angeboten werden. Zu welchem Zeitpunkt mit der Funktionsfähigkeit der JobCenter zu rechnen ist, hängt auch vom zeitlichen Rahmen der Gesetzgebung zu Hartz IV ab. Die Aufgabenverteilung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen weckt immer noch Diskussionsbedarf, um die endgültige Struktur und Arbeitsweise der JobCenter lokal festzulegen.

Die JobCenter sollen jedenfalls flächendeckend bei den Agenturen für Arbeit eingerichtet werden. Agenturen und kommunale Trägern sind gefordert, Arbeitsgemeinschaften zu bilden. Damit ist der zeitliche Horizont dieses Vorhabens erkennbar. Die volle Funktionsfähigkeit der JobCenter ist angesichts des erforderlichen Implementationsprozesses (Organisation, Personalentwicklung, Definition und Etablierung der unterschiedlichen Produkte etc.), der auch Korrekturen zulassen muss, erst mittelfristig zu erwarten. Die wichtigsten organisatorischen Rahmenbedingungen sind aber schon heute zu definieren, damit das Vorhaben mit diesen Weichenstellungen ohne Verzögerungen umgesetzt werden kann.

Dazu gehören zwei Problemstellungen: zum einen die Frage, wer als erwerbsfähig gilt, wie Erwerbsfähigkeit demzufolge zu definieren ist und wer auf dem Arbeitsmarkt als nicht vermittelbar einzustufen wäre. Zum anderen wird sich die „Kundschaft" der JobCenter vereinfacht in zwei Kategorien unterscheiden: Betreuungskunden mit vielschichtigem Hilfebedarf (schwer vermittelbare ehemalige Arbeitslosen- und Sozialhilfebezieher, die neuen ALG II-Bezieher) sowie Informations- und Beratungskunden (kurzfristig integrierbare ALG I-Bezieher). Beide Gruppen müssen in den JobCentern unterschiedlich „betreut" werden.

Eine Voraussetzung, um tragfähige Modelle zu den JobCentern zu entwickeln, ist daher die Transparenz über die Kunden, die in Zukunft diese Einrichtung in Anspruch nehmen. Darauf sind Angebotsstruktur und Produktpalette zuzuschneiden. Die Anforderung ist evident: Zur Entscheidung, wer als Erwerbsfähiger und als Nichterwerbsfähiger gilt, bedarf es eindeutiger Kriterien und der kommunalen Beteiligung. Kommunale Akteure thematisieren daher eine enge Relation zwischen der Festlegung von Erwerbsfähigkeit und der intendierten Stilllegung der Verschiebebahnhöfe. Aus Sicht kommunaler Beschäftigungsförderer scheint noch nicht zweifelsfrei gesichert, dass tatsächlich ihre komplette Stilllegung erfolgt:

> *„Da haben wir starke Zweifel, ob das bei der Bundesanstalt für Arbeit in den richtigen Händen ist. Von der Tradition dieser Anstalt, der langen Tradition der bürokratischen Entsorgungsfähigkeit von Problemen und dem doch sehr isolierten Tunnelblick auf einen sehr eng gefassten Begriff von Vermittelbarkeit und Beschäftigungsfähigkeit, da besteht die Gefahr, dass in dieser Tradition auch die Arbeit mit dem erweiterten Klientel fortgeführt wird und dann die Kommunen durch irgendeinen Kanal doch wieder diejenigen sein werden, die die Folgeprobleme bearbeiten müssen" (GD).*

Es werden darüber hinaus Zweifel angemeldet, ob die künftigen ALG II-Bezieher angesichts ihrer problematischen Arbeitsmarktchancen tatsächlich (überregional) vermittelbar sind. Sie sind letztlich auf die Integrationsinstrumente kommunaler Beschäftigungsförderung angewiesen. Kommunale Prognosen gehen aber sogar noch weiter, wenn auch in Überspitzung:

> *„Bei der real existierenden Bundesanstalt für Arbeit ist es nicht auszuschließen, dass die Art und Weise, wie dort ALG II ausgezahlt wird, zu Hungerrevolten in den Kommunen führt, weil die Bundesanstalt für Arbeit hat 4-8 Wochen Zeit zwischen Antrag und Bewilligung. Und Sozialhilfe muss sofort agieren in der Minute. Wenn die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Problemen auf die Not-*

lagen der ALG II-Bezieher zugeht, gibt's Hungerrevolten, zumindest gravierende ordnungspolitische Probleme. Das wird letztlich von den Kommunen ausgetragen als sozialer Konflikt" (GD).

Um solche Szenarien auszuschließen, steht folglich die kommunale Partizipation auf der Tagesordnung. Die Anforderungen, die kommunale Akteure formulieren, sind daher immer recht eindeutig gewesen:

- Die Kommunen sind frühzeitig und umfassend am Prozess der Einführung von JobCentern zu beteiligen (vgl. Schulze-Böing 2002). Sie sind verbindlich in die Verantwortung, Steuerung und Umsetzung des neuen Leistungssystems (ALG II) einzubinden (vgl. Stadt Offenbach o.J.).
- In den JobCentern sind das Know-How und die Ressourcen der kommunalen sozialen Dienste und Wohlfahrtsverbände unverzichtbar und müssen systematisch genutzt werden. Eine umfassende Verschränkung mit kommunalen Dienstleistungen ist zu gewährleisten.

Über diese frühzeitige und umfassende Einbeziehung der Kommunen ist lange diskutiert worden. Auch hier beherrschten allerdings zwei unterschiedliche Vorstellungen die Diskussion: die JobCenter entweder bei der Bundesagentur für Arbeit oder bei der Kommune zu installieren. In beiden Fällen wurden Bedenken geäußert: Im Falle der alleinigen Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit wäre die oben erwähnte zu enge Orientierung an der Vermittlungsfähigkeit nicht auszuschließen. JobCenter in kommunaler Hand würden dagegen kaum überregional vermitteln und nicht alle ALG II-Bezieher sachgerecht betreuen können, da die Kommunen vor allem spezialisierte Angebote für bestimmte Zielgruppen vorhalten.

Erfolgversprechend ist eigentlich nur ein Weg, der in der Grundsatzdiskussion über die JobCenter auch deutlich wurde. Die JobCenter sind personell wie inhaltlich gemeinsam aufzubauen und die Dienstleistungen integriert anzubieten. In den JobCentern kann die folgende schematische Aufgabenteilung zwischen Bundesagentur für Arbeit, Kommune sowie Dritten realisiert werden (vgl. insbesondere Frick 2003a):

- Die „Agentur für Arbeit" ist für Berufs- und Rehabilitationsberatung, Vermittlung, Leistungsgewährung etc. zuständig. Das Klientel, das die Arbeitsamtsmitarbeiter betreuen, sind in erster Linie die Informations- und Beratungskunden.
- Das „Sozialamt" bietet ergänzend soziale Dienstleistungen in den Bereichen Sucht- und Schuldnerberatung, Wohngeld, Kinderbetreuung an. Die Sozialamtsmitarbeiter widmen sich folglich mit spezifischen Aufgabenstellungen den Betreuungskunden.
- Dritte flankieren dieses Aufgabenspektrum, d.h. kommunale Beschäftigungsträger, medizinisch-psychologischer Dienst, PSA, Weiterbildungsträger und andere. In Abhängigkeit vom individuellen Bedarf bieten sie Leistungen für das gesamte Spektrum der Kunden eines JobCenters an.

Dieses Modell ist in seiner schematischen Vereinfachung als eine Norm anzusehen, um jetzt die lokalen Formen der Zusammenarbeit gründlicher auszuloten und en detail auszufeilen:

„D.h. es würde eine Aufgabenverlagerung notwendig sein, von dem was bisher in Sachen Vermittlung etc. kommunal gemacht wird. Das wäre mehr in der Steuerung der Bundesanstalt für Arbeit. Und der soziale Part, der ja nicht weniger kostenaufwendig ist, der müsste kommunal getragen und auch verstärkt werden. D.h.: soziale und psychosoziale Angelegenheiten kommunal. Das wird man in der Erprobungsphase noch besser eruieren müssen" (ExG 1).

Dieses Vorhaben sachgerecht zu bewältigen, ist die zentrale Herausforderung der einzurichtenden Arbeitsgemeinschaften:

„Das soll eingebracht werden auf gleicher Augenhöhe…, wie man in den JobCentern vernünftig zusammenarbeitet und eine vernünftige Aufgabenteilung findet" (ExG 3).

Aufgrund der Heterogenität der involvierten Akteure und der unterschiedlichen sozialräumlichen Rahmenbedingungen sind allerdings zahlreiche Steuerungsfragen zwischen Agenturen für Arbeit und kommunalen Trägern zu klären. Diese Abstimmung erfordert lokale Flexibilität. Das Vorhaben ver-

spricht angesichts der bestehenden Erfahrungen aber den meisten Erfolg, wie verschiedene Beispiele zeigen, die eine Orientierungshilfe bieten, um integrative Konzepte umzusetzen:

- Wichtige Vorarbeiten für die Bewältigung der dabei auftretenden Probleme hat vor allem das in den vergangenen Jahren von der Bundesregierung in 30 Modellvorhaben aufgelegte Projekt „Mozart" geleistet[15].
- Das Land Hessen sowie die Bundesagentur für Arbeit finanzieren nach dem Beispiel von „Mozart" ein Modellvorhaben, das von einem bundesweiten Netzwerk von leitenden Mitarbeitern der kommunalen Beschäftigungsförderung (Verein für „Beschäftigungspolitik: kommunal") vorgeschlagen und in der Stadt Offenbach erprobt wird. Hiernach soll die Zusammenarbeit von Kommune und Arbeitsamt im Rahmen eines Gesellschafter-Modells erfolgen. Ein solches GmbH-Modell für das JobCenter[16] sieht eine Beteiligung je zur Hälfte von Kommune und Arbeitsamt vor, sowie einen Rahmenvertrag, der der GmbH einen gewissen Handlungsspielraum einräumt, der es erlaubt, auch die jeweiligen regionalen Bedürfnisse zu berücksichtigen.
- Bei der Implementation von JobCentern können auch die nordrhein-westfälischen Sozial- bzw. Vermittlungsagenturen Pate stehen. Im Sommer 2003 hatten dort bereits in 24 Kommunen Sozial- und Arbeitsämter ein Zusammengehen zur Vermittlung von Arbeitslosen vereinbart, 32 weitere standen kurz vor dem Start.[17]
- In der Stadt Köln sind mehrere JobCenter installiert, die eine ausdifferenzierte, sozialraumorientierte Einbindung auf der Grundlage von unterschiedlichen Kooperationsverträgen mit der freien Wohlfahrtspflege, ortsteilbezogenen Initiativen etc. gewährleisten. Die Kooperationen belegen zugleich, dass in Großstädten und Kreisen mehrere JobCenter eingerichtet werden müssen, um die Erfolgsvoraussetzungen zu verbessern. Ausschlaggebend sind aber nicht nur die Gebietsgröße, sondern auch die Arbeitslosenquote und die regionale Struktur der Erwerbslosigkeit.
- Die Stadt Bielefeld ist ein weiteres Beispiel für die enge Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Kommune. Die dortigen Erfahrungen belegen, dass die Implementation nicht nur eine organisatorische, sondern auch eine personalpolitische Herausforderung darstellt. Die Arbeitshaltungen und Arbeitsweisen kommunaler Mitarbeiter und Beschäftigter der Bundesagentur für Arbeit sind unterschiedlich, da sich ihre Erfahrungen mit der arbeitssuchenden Kundschaft unterscheiden. Das heißt vereinfacht dargestellt: Arbeitsamtsmitarbeiter setzen auf Information und Beratung, tendieren aber dazu, dass die Betroffenen ihre Situation eigenverantwortlich lösen. Die kommunalen Mitarbeiter wollen die Betroffenen dagegen dauerhafter unterstützen und ihre Situation prozessualer bewältigen.

  „Das ist sehr pauschal und nicht durchgängig, aber ein Teil von dem, was wir in der konkreten Arbeit immer wieder erleben: Menschenbilder stoßen aneinander, dadurch können sich natürlich auch unterschiedliche Integrationsstrategien ableiten lassen. Das macht die Zusammenarbeit schwierig. Das wird es auch sehr schwer machen, wenn es nicht eine ganz klare Arbeitsteilung gibt in den JobCentern. Die Arbeitsverwaltung muss für die Informationskunden da sein, vielleicht auch noch für die Beratungskunden und die Kommunen sind für die Integrationskunden da" (GD).

Der Arbeitsalltag ist in den JobCentern indes noch komplexer. Die Klientel lässt sich nicht so einfach „segmentieren". Zu den vermittelbaren marktfähigen Kunden werden ehemalige Sozialhilfeempfänger genauso wie Bezieher von Arbeitslosengeld gehören. Innerhalb der ALG I-Empfänger wird ein problematischerer Personenkreis (z.B. Ältere, Schwerbehinderte, Ungelernte etc.) allerdings auch wesentlich

15 „Mozart", mit einem Jahresbudget von 15 Millionen Euro gefördert, zeigt die Klippen für Kooperationsvereinbarungen zwischen Arbeitsämtern und Kommunen, belegt aber auch, dass bei einer Zusammenarbeit der Ämter tatsächlich Personen schneller und nachhaltiger in Arbeitsverhältnisse vermittelt werden.

16 Vgl. die ausführliche Modellbeschreibung in der Frankfurter Rundschau v. 25.10.2003, Nr. 249, S. 13

17 Dort wurden die wichtigsten inhaltlichen Fragen in einer Workshop-Reihe versucht zu klären, an der die zentralen Akteure zum Aufbau von JobCentern teilnahmen: Arbeitsämter und Träger der Sozialhilfe, arbeitsmarktpolitische Regionalsekretariate, Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Wohlfahrtspflege und der Regionalstellen Frau und Beruf (vgl. Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW o.J.).

mehr Unterstützung als Information und Beratung benötigen. Mitarbeiter des Arbeits- wie Sozialamts können ihre bisherige Klientel also nicht einfach weiter betreuen. In der Implementationsphase ist daher sehr genau zu prüfen, wie die einzelnen Organisationseinheiten zusammengestellt werden, die für den jeweiligen Personenkreis zuständig sind.

Die Organisationseinheiten innerhalb eines JobCenters können zugleich auf die Hilfestellung durch einen Fallmanager nicht verzichten. Dies kommt als weitere Aufgabenstellung im Rahmen der Implementation hinzu. Seine Aufgaben und Provenienz sind ebenso zu regeln. Zu klären ist, was ein Fallmanager überhaupt zu leisten vermag und welche Aufgaben ihm zugeordnet werden. Der Fallmanager trägt letztlich eine große Verantwortung, denn das Tätigkeitsspektrum reicht von der Erstellung individueller Hilfepläne bis hin zur Sanktion Arbeitsunwilliger.[18] Das Fallmanagement ist demzufolge an bestimmte personelle Voraussetzungen geknüpft. Ob z.B. die „Umgeschulten" aus den Leistungsabteilungen der Arbeitsämter zum Fallmanagement geeignet sind, muss die Praxis noch beweisen. Prozessberatungskompetenz wird nicht jeder erlernen können, der in einem Verwaltungsberuf sozialisiert ist:

> *„Man kann das Türschild wechseln oder auch eine Dienstanweisung schreiben, ab morgen wird Chinesisch Amtssprache" (GD).*

Wie die Position des Fallmanagers in den JobCentern besetzt wird, auch dazu gibt es kein Patentrezept. Nach den Vorstellungen der Bundesagentur für Arbeit könnten die Fallmanager daher sowohl aus der Arbeitsverwaltung als auch aus den Kommunen stammen (ExG 4). Daher sind auch Kooperationen zwischen Fallmanagern mit unterschiedlichem Aufgabenspektrum denkbar, was bedeutet, dass ein bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelter Fallmanager vermittlungsorientiert mit einem kommunalen sozialen Fallmanager kooperiert (ExG 1).

Wie JobCenter effektiv einzurichten sind, lässt sich nunmehr präzisieren. Rahmenvereinbarungen sollten alle Akteure einbeziehen, die dort Dienstleistungen erbringen werden. Dazu gehört auch die freie Wohlfahrtspflege. Die Vereinbarungen zum Aufbau der JobCenter müssen Aufgabenverteilung, gemeinsame Führung und Kostenstruktur festlegen. „Einkaufsmodelle" können diesen Einbezug auch materiell gewährleisten und die Agenturen für Arbeit haben wie gesetzlich vorgesehen mit Dritten Vereinbarungen zur Sicherstellung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen abzuschließen.[19] Darüber hinaus ist mit der Bundesagentur für Arbeit aber auch auszuloten, nach welchen arbeitsrechtlichen Konzepten kommunale Mitarbeiter in die JobCenter (z.B. über Personalgestellungsvereinbarungen) integriert werden können. In diesen Fragen sind demnächst auch Personalvertretungen und Gewerkschaften gefordert, Konzepte bzw. Mustervereinbarungen zu entwickeln, die auch auf die Interessen der Beschäftigten zugeschnitten sind.

Die Bundesagentur für Arbeit unterstützt dieses Modell nachdrücklich:

> *„Die Bundesanstalt für Arbeit wird's alleine nicht realisieren können, sondern wir brauchen eine ganz enge Zusammenarbeit und Verzahnung mit den Kommunen. Umgekehrt sind die Kommunen auch nicht in der Lage, Vermittlungsprozesse über ihren kommunalen Bereich hinaus zu realisieren. Das wäre völlig utopisch zu meinen, der eine könne das ohne den anderen. Wir brauchen auch kommunale Beschäftigungsstrukturen in der Zukunft, die gemeinsam verzahnt werden müssen mit den Aktivitäten der Bundesanstalt für Arbeit in den JobCenter-Strukturen, das ist gar keine Frage" (ExG 4).*

Die Verzahnung hat für die Arbeitsweise der JobCenter allerdings weitere Konsequenzen. Die Kommunen haben etwa im Rahmen des Aufgabengebiets „Hilfe zur Arbeit" sehr unterschiedliche Konzepte und Schwerpunkte entwickelt und dafür verschiedene Ressourcen eingesetzt. Die konkreten Kooperationen werden daher eine hohe regionale Variationsbreite aufweisen. Universalistische Vorgehensweisen sind unangebracht und eher hinderlich, sozialraumorientierte Konzepte umzusetzen, die auch

18 Fallmanagement ist aber auch zum Mythos, zum Mode- wie Zauberwort avanciert, auch in den Kommunen. Oft verbirgt sich dahinter nicht viel mehr als reine Sozialberatung und der tatsächliche Anwendungsbereich dürfte wesentlich kleiner sein, als die Diskussion darüber zeitweilig impliziert.

19 Z.B. wird die Schuldnerberatung vielerorts nicht von den Kommunen angeboten, sondern von freien Trägern.

auf die lokalen Handlungsstrategien und Ressourcen kommunaler Beschäftigungsförderung zurückgreifen.

Die Diskussion über die JobCenter ist mit dem „Integrationskonzept" und den einzurichtenden Arbeitsgemeinschaften also noch keineswegs ausgestanden. Darüber hinaus ist wie aufgezeigt die Befürchtung noch nicht ganz ausgeräumt, dass gewachsene kommunale arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Netzwerke wegbrechen. Diese Risikoprognose ist ein wichtiger Fingerzeig: Kommunale Beschäftigungsförderung, die in lokale Netzwerke und Kooperationsstrukturen eingebettet ist, und die Implementation von JobCentern dürfen keine isolierten arbeitsmarktpolitischen Strategieansätze sein, denn dann würde die intendierte Dynamisierung des Arbeitsmarktes aufs Spiel gesetzt – lokal wie überregional. Zentralstaatliche Arbeitsmarktpolitik und kommunale Beschäftigungsförderung müssen daher vernetzt werden und die JobCenter sind folglich eine Schnittstelle, an der sich künftig die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Kommune noch zu bewähren hat.

3.3 PersonalServiceAgenturen und kommunale Beschäftigungsförderung

Die Frage, ob auch die PSA neue beschäftigungspolitische Akzente setzen können, steht als nächstes auf dem Prüfstand.

Die gesetzlichen Neuregelungen verpflichten die Bundesagentur für Arbeit, in jedem Arbeitsamtsbezirk (mindestens) eine PSA einzurichten. Der Aufgabenschwerpunkt der PSA, in der ehemals Arbeitslose sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden, ist die vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung. Die Zeitarbeit soll als Sprungbrett in reguläre Beschäftigung genutzt und PSA daher flächendeckend installiert werden. Ein arbeitsmarktpolitisches Doppelziel wird verfolgt:

- Den Betrieben soll die Möglichkeit eröffnet werden, Arbeitslose ohne die üblichen Arbeitgeberrisiken betrieblich erproben zu können.
- Die Eingliederungschancen von schwerer vermittelbaren Arbeitslosen sollen sich verbessern, denn mit dem Konzept wird die Hoffnung verbunden, dass die Leiharbeitsverhältnisse den Beschäftigten der PSA eine Sprungschanze anbieten, die sie in reguläre Beschäftigungsverhältnisse katapultiert.

Auch dieses Vorhaben ist nicht unumstritten und die erste Erfolgsbilanz fällt noch eher bescheiden aus. Aus einer kontroversen Debatte über die Chancen wie Risiken des PSA-Konzepts lassen sich aber unterschiedliche Folgen für die kommunale Beschäftigungsförderung herauskristallisieren (vgl. auch Frick 2003b). Inwiefern sind sie eine Herausforderung für die kommunale Beschäftigungsförderung und wo liegen die Perspektiven dieses Konzepts? Diesen Fragen soll wiederum im Spiegel der Akteurseinschätzungen nachgegangen werden.

Die PSA sind neben anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten ein Konzept, das die Reduktion von Fördermitteln im Bereich SAM und ABM legitimieren soll. Hat die kommunale Beschäftigungsförderung auf diesen Feldern ausgedient? Die bisherigen Erfolge der PSA scheinen dafür jedenfalls wenig Anhaltspunkte zu liefern. Mehreres zeichnet sich ab:

- Die schwache Integrationsleistung der PSA rechtfertigt kaum eine Einsparung kommunaler Mittel zur Beschäftigungsförderung. Davon sind kommunale Beschäftigungsförderer überzeugt (GD).
- Die PSA bieten ehemaligen Sozialhilfeempfängern bzw. unter ihnen den Problemarbeitslosen in der Praxis kaum Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Diese arbeitsmarktpolitische Zielgruppe ist nicht die primäre Klientel der PSA. Das ursprüngliche Ziel der Hartz-Kommission, den schwer Vermittelbaren damit eine neue Einstiegschance in das Berufsleben zu eröffnen, scheint nur geringe Realisierungschancen zu besitzen.
- Ein anderes Problem kommt hinzu. Sollen die PSA genutzt werden, um Arbeitslose nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission unter Weiterzahlung von ALG I in den verleihfreien Zeiten zu qualifizieren, dann stimmen die „Preisverhältnisse" nicht. Diese Weiterbildungskosten müssen die PSA einkalkulieren.

Das hat bereits zu Konsequenzen geführt. Kommunale Weiterbildungseinrichtungen unterbreiten in den Ausschreibungen häufig zu hohe Angebote und kommen nicht zum Zuge, da sie deutliche Schwerpunkte in der Qualifizierung setzen wollen, um die Marktfähigkeit der Betroffenen zu steigern. Daraus ergibt sich die Konsequenz, dass kommunale Beschäftigungsgesellschaften im Prinzip aus diesem „Geschäft" zu weit ausgeklammert sind, obwohl sie die Betroffenen besser auf den Arbeitsmarkt vorbereiten könnten (ExG 3).

- Aus Sicht der kommunalen Beschäftigungsförderer erscheint die Konstruktion der PSA aus den genannten Gründen insgesamt fehlerhaft (zum Folgenden GD). Allein dadurch, dass zahlreiche PSA eingerichtet werden, wird der Markt für Arbeitnehmerüberlassung nicht größer. Sie schaffen keine zusätzliche Beschäftigung. PSA vermitteln im Prinzip schon relativ „arbeitsmarktnahe" Arbeitnehmer, und zwar subventioniert, obwohl die traditionelle Arbeitnehmerüberlassung bereits ein implizites Integrationsinstrument darstellt, das der Markt selbst herausgebildet hat. Die Zielgruppe der kommunalen Beschäftigungsförderung wird aber nicht bedient. Kommunale Beschäftigungsförderer unterstreichen daher eine Perspektive. Im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung wäre ein Konzept nötig, das vor allem auf die Integration Schwervermittelbarer abstellt. Die PSA könnten z.B. verpflichtet werden, eine bestimmte Anzahl von Langzeitarbeitslosen zu beschäftigen und Integrationsquoten zu erreichen, die kommunal ausgelotet werden.

Die Beurteilung der PSA weist somit auf Korrekturbedarf hin, um ihre beschäftigungspolitischen Perspektiven zu verbessern. Trotz dieser Kritik und der neuen Verfahrensvorschläge sollte aber auch vermerkt werden:

- Die PSA verkörpern ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Auf der Haben-Seite ist daher zu berücksichtigen, dass mit den PSA auch passive Mittel (ALG) eingespart werden.
- Neue arbeitsmarktpolitische Instrumente dürfen nicht durch voreilige Evaluationen „verbrannt" werden, bevor sie ihre Reformqualität unter Beweis stellen können. Die meisten PSA haben erst im Frühsommer 2003 ihren Betrieb aufgenommen. Die Erfolgs- wie Misserfolgsbilanzen sind daher immer noch verfrüht, abschließende Bewertungen zu voreilig. Mittel- und langfristig ist daher noch genauer zu prüfen, wie hoch die Übergangsquote in die Betriebe liegt und wieviel Beschäftigte eine nachhaltige Perspektive auf dem Arbeitsmarkt erhalten.

Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen: ohne konjunkturellen Aufschwung hat die Zeitarbeitsbranche einen schwierigen Stand. Kurzum:

„Verliehen und vermittelt werden kann nur da, wo Arbeitsplätze sind" (ExG 1).

Die Erfolgsformel ist also manchmal auch eine ganz einfache, aber dennoch zeichnet sich ab: Der Personenkreis, für den sich die PSA als arbeitsmarktpolitisches Integrationsinstrument eignen, sind überwiegend die arbeitsmarktnahen Arbeitslosen mit geringeren Vermittlungshemmnissen auf dem ersten Arbeitsmarkt, nicht der „harte Kern" der Langzeitarbeitslosen. Dieser Personenkreis bleibt damit Zielgruppe und Aufgabe für die kommunale Beschäftigungsförderung. Die grundsätzliche Bewertung, für welche Arbeitslosen dieses Instrument geeignet ist, sollte aber nicht ausschließlich an der Art des Leistungsbezugs festgemacht werden. Auch Sozialhilfeempfänger (bzw. künftige ALG II-Bezieher) wären über die PSA durchaus vermittelbar, allerdings müssten dann Strategien entwickelt werden, die diese Gruppe nicht ausschließt, sondern einbezieht. Darin besteht die Zukunftsaufgabe, an deren Bewältigung auch die Kommunen zu beteiligen sind; denn die Konzepte zur Fortentwicklung der PSA können nur lokal entwickelt werden. Das bedeutet auch: durch größere „Nachbarschaft" zur kommunalen Beschäftigungsförderung, auch mit dem Ziel, PSA im Rahmen regionaler Beschäftigungspakte bzw. kommunaler Bündnisse für Arbeit als eine weitere arbeitsmarktstrategische Option für ein erweitertes Klientel von Arbeitssuchenden zu nutzen.

4. Perspektiven

Zu den Hartz-Reformen der Bundesregierung bzw. den bislang verabschiedeten Gesetzen zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt kann das folgende (sehr vorläufige) Resümee gezogen werden:

- Mit den Gesetzen „Hartz I und II" sind keine durchschlagenden und nachhaltigen Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt erzielt worden. Ob die Maßnahmen zu einer Erfolgs- oder Misserfolgsstory werden, kann derzeit noch kaum seriös beurteilt werden. Aufgrund der Implementationszeit, die die Instrumente benötigen, wären alle abschließenden Bewertungen zweifellos verfrüht.
- Die Reform der Bundesagentur für Arbeit ist ein Vorhaben, das wie alle Verwaltungsmodernisierungen durchaus einiges an Reformdividende im Bereich der Wirtschaftlichkeit sowie der Kunden- bzw. Serviceorientierung verspricht. Der Modernisierungsprozess, der nicht bei der Stunde Null angefangen hat und auch schon seit längerem wissenschaftlich begleitet, organisiert und evaluiert wird, braucht aber trotzdem noch Zeit, bis eine „vermittlungsgestärkte" Bundesagentur für Arbeit Arbeitssuchende schneller in Arbeit bringt als in der Vergangenheit.
- Die Gesetzesinitiative „Hartz IV" und die Debatte über ihre Folgen belegen, dass die Bundesagentur für Arbeit die Arbeitslosigkeit nicht alleine „managen" und auf kommunale Unterstützung bzw. die Instrumente kommunaler Beschäftigungsförderung nicht verzichten kann.

Die Bestandsaufnahme belegt darüber hinaus:

- Die Effizienz bzw. die arbeitsmarktpolitischen Effekte der meisten Instrumente hängen davon ab, dass Arbeitsplätze geschaffen werden, was nichts anderes bedeutet, als dass der Arbeitsmarkt im Rahmen einer konjunkturellen Erholung und eines wirtschaftlichen Aufschwungs erst noch anspringen muss. „Nicht die Instrumente sind schlecht, sondern die Rahmenbedingungen" (GD). Dem kann zugestimmt werden und darin liegt eine weitere Gefahr, denn viele Hartz-Instrumente könnten in dem Moment schon „verbrannt" sein, bevor sie positiv ausgestaltet werden und ihre Wirkungskraft nachhaltig entfalten können. Die aktuellen wirtschaftlichen Wachstumsprognosen stimmen jedenfalls nur gedämpft optimistisch und diese Gefährdung bleibt für die neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente bestehen.
- Die Erfolgschancen der Reform steigen ohne Zweifel mit den verantwortlichen Einbeziehungen alle Akteure (vgl. Freidinger 2003). Im Spiegel der herausgearbeiteten Überzeugungen der Akteure, der Bedeutung kommunaler Beschäftigungspolitik in den lokalen Sozial- und Wirtschaftsräumen und der Funktion von kommunalen beschäftigungspolitischen Bündnis- bzw. Kooperationsstrukturen kann diese Anmerkung ebenfalls nur unterstrichen werden. Das gilt einmal mehr unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen, unter denen die Arbeitsmarktreform umzusetzen ist. Die „überregional und zentral" zu organisierende Arbeitsmarktpolitik wird einige Zeit brauchen, bis sie vernünftig funktioniert. Daher müssen die regionalen Kooperationen zwischen den Akteuren des Arbeitsmarktes vertieft werden (vgl. auch SGK 2003). Die Arbeitsmarktinstrumente sind auch lokal zu steuern und weiter zu entwickelt. Aus der Vielfalt, die mit diesem regionalspezifischen Reformmosaik entstehen wird, muss später forschungsgestützt heraus gearbeitet werden, welches im Gesamtergebnis die Best-Practice-Konzepte sind (vgl. Kapitel 5).

Moderne Konzepte der Arbeitsmarktpolitik sind daher mit regionalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrategien untrennbar verbunden. Die Perspektive einer sozialräumlichen Arbeitsmarktpolitik, der Verknüpfung von Sozial- und Wirtschaftsraum sollte die zentral initiierte Arbeitsmarktreform ergänzen. Die Kommunen sollten weiterhin Verantwortung übernehmen und sind in die Umsetzung der neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente einzubeziehen, nicht zuletzt wegen ihrer größeren Nähe zu den Unternehmen (via kommunale Wirtschaftsförderung), der Kenntnisse des sozialen Umfelds der schwerer vermittelbaren Arbeitslosen, aber auch zur Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele (vgl. Freidinger 2003).

In den JobCentern ist die kommunale Mitarbeit daher unverzichtbar und die Varianten, nach denen kommunale Dienstleistungen integriert werden, müssen noch im Ermessen der lokalen Akteure vor Ort

sorgfältig geprüft werden. Die JobCenter sind jedenfalls tatsächlich das Herzstück der Reform an der Schnittstelle zwischen kommunaler Beschäftigungspolitik und bundesstaatlicher Arbeitsmarktpolitik (vgl. Freidinger 2003). Vergleichbares gilt auch für die PSA. Sie verfehlen im Grunde ihr Ziel, wenn es nicht gelingt, auch den erheblich Benachteiligten auf dem lokalen Arbeitsmarkt neue Chancen zu bieten. Sie können die kommunale Beschäftigungsförderung ergänzen, ihre Instrumente aber nicht ersetzen und sollten daher systematischer genutzt werden können.

Diese Vorhaben werden vor allem dann besser funktionieren, wenn eine gestärkte lokale Ebene arbeitsmarktpolitisch strategiefähig bleibt. Nach der Organisationsreform der Bundesagentur für Arbeit sind alle Spielräume für eine sozialraumorientierte Arbeitsmarktpolitik auszuschöpfen, um dieses Arbeitsmarktkonzept, das übrigens auch in den Kommunen noch gar nicht so alt ist, fortzuschreiben. Das setzt voraus, dass die Agenturen für Arbeit unabhängiger von der Zentrale agieren und gleichzeitig noch stärker in die lokalen Akteursnetzwerke eingebunden sind. Damit ließe sich vermeiden, dass die neuen Instrumente mit Reibungsverlusten implementiert, Finanzmittel daher mit wenig beschäftigungspolitischer Wirkungskraft ausgegeben und die Legitimation der neuen Arbeitsmarktpolitik insgesamt beschädigt werden.

Sofern diese Bedingungen eingehalten werden, ist durch die Reform des Arbeitsmarktes kein „Ausverkauf" der kommunalen Beschäftigungsförderung zu erwarten, vielleicht sogar mit ihrem Wachstum zu rechnen. Das zeigt auch die zielgruppenspezifische Perspektive der Arbeitsmarktreform. Solange auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht ausreichend Arbeitsplätze vorhanden sind, führt an einem zweiten Arbeitsmarkt kein Weg vorbei, wobei das Ziel, die Betroffenen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, keineswegs aus dem Auge verloren werden muss. Lokale Beschäftigungspakte stehen weiterhin vor der Aufgabe, eine wirksame Integration der Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt intensiv zu fördern. Ein konjunktureller Aufschwung wirkt sich bekanntlich nur marginal auf die Langzeitarbeitslosigkeit aus. Arbeitslose, die kurz- und mittelfristig nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können, sollten daher das Angebot qualifizierender Beschäftigung in einem neu auszugestaltenden kommunalen zweiten Arbeitsmarkt erhalten (vgl. Stadt Offenbach o.J.).

Ein bestimmter Personenkreis wird bei allen neuen (Vermittlungs-) Anstrengungen nicht in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar sein. Eine strukturierte kommunale Beschäftigungsförderung ist daher auch dauerhaft einzurichten bzw. zu erhalten.

> *„Unser Vorstandsvorsitzender nennt das immer den ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt, der nicht darauf abzielt, die Leute in den ersten Arbeitsmarkt zu bringen, sondern wo man sagt, wir haben gesellschaftlich hinreichend relevante Aufgaben, die von diesem Personenkreis unter bester Möglichkeit und Stabilisierung unterstützt werden kann (ExG 4)."*

Dies bleibt eine Aufgabe der kommunalen Beschäftigungsförderung. Allerdings darf das neue ALG II nicht stigmatisieren und in den Geruch einer Fürsorgehilfe für die im Grunde schon „Ausgesteuerten" kommen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt ohne Chancen sind und nur irgendwie „fürsorglich" beschäftigt werden müssen.

Alle arbeitsmarktpolitischen Handlungsebenen sowie ihre Vernetzungen sind aber anhaltend evaluationsbedürftig (vgl. Kapitel 5):

- Eine Bundesbehörde wird immer zu Standardisierungen in ihren arbeitsmarktpolitischen Leistungen tendieren. Sie müssen geprüft werden, und in einem Benchmarking ist zu sichten, wo und auf welche Weise die höchste Wirkung beim Einsatz der Instrumente erzielt wurde.
- Die Effizienz der kommunalen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist ebenso systematisch zu überprüfen (z.B. nachhaltiger Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung), nicht zuletzt auch, um zentrale und dezentrale Arbeitsmarktpolitik, Standardisierung und Flexibilisierung vergleichend abzuschätzen und damit Aussagen über die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Beschäftigungsförderung treffen zu können. Da es in der kommunalen Landschaft auch weiße Flecken gibt, wo schlichtweg keine Beschäftigungsförderung stattfindet, ist dort auch zu prüfen,

welche Erfolge die Hartz-Reform hier im Vergleich zu Regionen mit ausgebauter Beschäftigungsförderung zeitigt. Auch daran ist die Reform des Arbeitsmarktes zu messen.

Das bedeutet auf eine abschließende Formel gebracht: Arbeitslosigkeit ist unter anderem das Ergebnis von ganz unterschiedlicher Politik, nämlich von Wirtschafts-, Investitions-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik. Diese Politikfelder wirken zusammen, und daher tragen neben dem Bund in erster Linie auch die Länder und Kommunen Verantwortung (wie auch die Tarifparteien). Die Kommune kann in ihrem örtlichen Sozial- und Wirtschaftsraum politikfeldvernetzt auf die Arbeitslosigkeit einwirken. Die Zukunft der Arbeit entscheidet sich auch „vor Ort", dort wo Kommunen neuartige Formen der Politikfeldvernetzung (kommunale Bündnisse für Arbeit, lokale Beschäftigungspakte) erproben (vgl. ausführlich Kißler/Greifenstein/Wiechmann 2003). Eine überzogene Polarisierung zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommune, zwischen Bundes- und kommunalen Interessen, Zentralismus und Föderalismus ist unangebracht und bringt die Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik kaum voran. Das hat die Diskussion über Hartz IV letztlich bewiesen (vgl. Kapitel 2). Ein „Königsweg" ist mit den Gesetzen zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt noch nicht gefunden. Daher stellen sich einmal mehr wichtige Forschungsaufgaben, deren zentrale Fragestellungen und Untersuchungsfelder abschließend aufgezeigt werden.

5. Ausblick: Die Reformagenda des Arbeitsmarktes als Forschungsfeld

Forschung und wissenschaftlicher Praxisberatung sind mehrere Aufgaben gestellt, um die Hartz-Reform des Arbeitsmarktes forschungsgestützt zu evaluieren. Verschiedene Untersuchungsfelder und -themen sollten empirisch belichtet und die Arbeitsmarktakteure mit Forschungsergebnissen unterstützt werden mit dem Ziel, die Erfolgsaussichten der Arbeitsmarktreform zu verbessern. Zu den wissenschaftlichen Forschungsaufgaben, die beim derzeitigen Reformstand oberste Priorität besitzen, gehören die Evaluation der:

(1) unterschiedlichen Reforminstrumente sowie Schnittstellen zwischen bundesstaatlicher und kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik,

(2) sozialräumlichen Unterschiede unter Einbezug lokaler Beschäftigungspakte,

(3) internationalen Konzepte, ihrer Folgen für den Arbeitsmarkt und Übertragbarkeit auf die deutsche Situation,

(4) Chancen und Risiken für die Förderung der Frauenerwerbstätigkeit.

Diese wissenschaftlichen Themenstellungen werden im Folgenden projektiert.

1. Evaluation der Instrumente an den Schnittstellen zwischen bundesstaatlicher und kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Die Forschung hat zunächst eine Grundsatzfrage zu lösen. Den gegenwärtigen Reformen wird vorgehalten, dass „Notmaßnahmen" das politische Geschehen nicht nur, aber vor allem auch in der Arbeitsmarktpolitik dominieren. Das bedeutet für die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Die Politikprozesse sind daraufhin zu prüfen, ob und wie kommunale Orientierungen berücksichtigt werden und in die Reform des Arbeitsmarktes einfließen. Die Forschungsergebnisse sollten zur Klärung beitragen, wie kommunale Handlungserfordernisse in diesem Politikprozess systematischer aufgegriffen werden könnten, welche Politikmodelle diese Aufgabe am besten erfüllen und damit die kommunale Ebene in ihrer beschäftigungspolitischen Aufgabenerfüllung stärken.

Die Folgenabschätzung der *Fusion von Arbeitslosen- und Sozialhilfe* nach den Regelungen zu Hartz IV, der *Implementation von JobCentern* unterschiedlichen Typs sowie die Erfolgsbilanz der PSA markieren die nächsten Forschungsfelder.

Das Vierte Gesetz zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist künftig besonders unter dem Blickwinkel der beiden *(Wahl-) Modelle zur Aufgabenträgerschaft* zu evaluieren. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht eine vergleichende Wirkungsforschung, wenn kommunale Träger von der „Öffnungsklausel" zum kommunalen Optionsmodell Gebrauch machen werden und anstelle der Agenturen für Arbeit alle Aufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende übernehmen. Die Forschung hat dabei auch die Perspektive der Betroffenen, ihre Einstellungen, Erwartungen und Erfahrungen (mit den gängigen Befragungsinstrumenten) systematisch zu erheben. Die unterschiedlichen arbeitslosen Kunden sind auch Bürger der Kommunen, und daher ist z.B. zu prüfen, welche Einrichtung in welcher Trägerschaft sie als Arbeitslose und Bürger mit welchen Erwartungen favorisieren. Diese Perspektive gibt zusätzlich Aufschluss über die Akzeptanz der unterschiedlichen Modelle.

Die Implementationsanalyse zu den JobCentern sollte ausloten, nach welchen Konzepten, die stark von ortsspezifischen Rahmenbedingungen beeinflusst werden, der Aufbau stattfindet und welche Folgen die Varianten bzw. vorzufindenden Organisationstypen für die unterschiedliche Kundschaft der JobCenter haben. Verschiedene Forschungsdimensionen und Fragestellungen sind zu beleuchten:

- Zu diesem Forschungskomplex gehören Verfahrens-, Steuerungs- und Beteiligungsfragen, d.h. die Frage, wer am „Management" der JobCenter mit welcher Verbindlichkeit beteiligt ist. Das heißt: Die Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit und kommunalen Trägern in den neuen Arbeitsgemeinschaften ist wissenschaftlich zu begleiten und auszuwerten.
- Zu sichten ist weiterhin, wie die JobCenter intern für die unterschiedlichen Kunden (Beratungs- und Informations- wie Betreuungskunden) zielgerichtet organisiert werden und ob die Folgen des jeweiligen organisatorischen Zuschnitts zu sachgerechten Dienstleistungsprodukten führen. Verlaufsuntersuchungen sollten im Sinne einer Effektivitätsanalyse zeigen, was mit den unterschiedlichen Kunden der JobCenter unterschiedlichen Typs passiert und der Frage nachgehen, welche Vermittlungsaktivitäten (regional/überregional), Förderinstrumente und Betreuungsleistungen zu welchem Erfolg oder Misserfolg führen. Besonderes Augenmerk ist auch auf die inhaltliche Ausfüllung der Funktion von Fallmanagern zu richten und die Fragen zu beantworten, inwieweit diese die fachlich-berufliche Vermittlung und soziale Betreuung effizient und betroffenenorientiert organisieren.
- Damit sind zugleich zwei weitere Forschungsaufgaben angesprochen. Wenn in den JobCentern unterschiedliche Organisationskulturen und professionelle berufliche Sozialisationsmuster der MitarbeiterInnen aus Arbeits- und Sozialämtern aufeinander treffen, ist etwa zu fragen, wie sich die Fusion produktiv (oder als Konfusion auch unproduktiv) gestaltet und wie kompatibel das Konzept „Fördern und Fordern" mit der „Hilfe" in der traditionellen Sozialfürsorge ist. Die Einrichtung von JobCentern hat zugleich auch Folgen für die Mitarbeiter der Arbeits- und Sozialämter und wird damit zur Personalratsaufgabe. Je nachdem, wie die JobCenter organisiert und gesteuert werden, sind die Folgen für die Beschäftigten aus Arbeitsverwaltung und Sozialamt zu überprüfen und die interessenvertretungspolitischen Anforderungen aufzuzeigen (z.B. Alternativen im Bereich der Personalgestellung).
- Die JobCenter sind in eine integrierte Beschäftigungspolitik einzubeziehen, die lokal unterschiedliche Politikfelder vernetzt. Daher stellt sich nicht nur die Frage, wie JobCenter binnenorientiert funktionieren, sondern auch die Frage nach der Struktur der Außenbeziehungen im regionalen Umfeld. Konkret ist daher zu untersuchen, wie die JobCenter von den Netzwerken der lokalen Arbeitsmarktakteure angenommen werden, welche Bedeutung sie im Rahmen regionaler Beschäftigungspakte bzw. kommunaler Bündnisse für Arbeit erlangen und wie sie in solchen Verbünden von lokalen Arbeitsmarktakteuren genutzt werden.

Das nächste Forschungsinteresse richtet sich auf die *PSA*. Die Aufgabenstellung der PSA sollte im Vergleich zu „klassischen" Formen des Arbeitnehmerverleihs noch besser arbeitsmarktpolitisch begründet werden. Daher ist zweierlei zu überprüfen. Zu klären sind einerseits die potenziellen Verdrängungseffekte zwischen PSA und „traditionellen" Leiharbeitsfirmen. Damit PSA gegenüber letzteren eine eigenständige Existenzberechtigung haben, ist zu sichten, inwieweit sie weniger „arbeitsmarktnahen" Arbeitslosen, Arbeitssuchenden mit größeren Vermittlungshemmnissen neue Erwerbs- und Qualifizierungschancen bieten können. Dies wäre aber nur der erste Forschungsschritt, dem ein zweiter folgen sollte. Im Besonderen ist auch der Stellenwert der PSA im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung auszuloten. Das bedeutet: Zu klären sind das Verhältnis von PSA und kommunalen Beschäftigungsgesellschaften und damit die Fragen, ob PSA unter den Vergabe- bzw. Ausschreibungsrichtlinien und den wirtschaftlichen Erfordernissen eines Leiharbeitsunternehmens ein Betätigungsfeld für Beschäftigungsgesellschaften sein könnten und welches hierfür die Voraussetzungen, insbesondere mit Blick auf Qualifizierungsprozesse für die Betroffenen, sind.

2. Regionalvergleiche

Die Folgen einer neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik sind nicht allerorts dieselben, denn die regionalen Arbeitsmarktbedingungen und Wirtschaftsstrukturen können sich erheblich unterscheiden. Daher sollten im Rahmen von Fallstudien auch unterschiedliche Regionen miteinander verglichen werden. Durchzuführen wären Vergleiche zwischen:

- strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands mit hoher Anzahl von Arbeitslosenhilfebeziehern sowie Beschäftigten in ABM-Maßnahmen und „besser entwickelten" westdeutschen Kommunen, dort aber fokussiert auf das, was nach der Einführung von ALG II mit den ehemaligen Sozialhilfeempfängern beruflich „passiert";
- Regionen mit umfangreichen Maßnahmen zur kommunalen Beschäftigungsförderung und denjenigen Gebieten, in denen bislang auf diesem Terrain noch wenig geschehen ist, also den „weißen Flecken" in der beschäftigungsförderungspolitischen Landschaft. Zu diesem Vergleich gehört auch, die Auswirkungen von regionalen Varianten lokaler Beschäftigungspakte zu prüfen (d.h. erfolgreiche versus weniger erfolgreiche).

Solche Vergleichsstudien geben mehr Klarheit darüber, unter welchen wirtschafts- und sozialstrukturellen Rahmenbedingungen die Instrumente der Hartz-Reform am besten greifen, welche Folgen sie zeitigen und ob sie dort, wo die kommunale Beschäftigungsförderung unterentwickelt ist, eine neue regionale Dynamik entfachen können, um die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu fördern.

3. Internationale komparative Forschung

Wenn Deutschland mit der Hartz-Reform des Arbeitsmarktes Neuland betritt, wird die internationale Vergleichsforschung immer wichtiger, um die zentralen, noch weitgehend offenen Forschungsfragen und ungeklärten Folgen besser abschätzen zu können. Auf der Suche nach besseren arbeitsmarktpolitischen Perspektiven orientiert sich die Politik auch an internationalen Erfahrungen und meint, dort Programme innovativer Arbeitsmarktpolitik und Konzepte zu modernisierten Arbeitsverwaltungen aufzuspüren, die für die deutsche Reform des Arbeitsmarktes nutzbar sind.[20] Systematische „Paarvergleiche" wären daher ein geeignetes Forschungskonzept. International vergleichende Studien zwischen unterschiedlichen Ländern der Europäischen Union (auch zwischen den alten EU-Ländern und den neuen ost- und mitteleuropäischen Beitrittsländern) und Deutschland könnten nicht nur die deutsche Debatte fachlich fundieren, sondern auch dazu beitragen, den faszinierten Blick über die Landesgrenzen zu „entzaubern" (zum Forschungsstand vgl. eingehender Kißler/Schneider 2003).

4. Arbeitsmarktreform in der Genderperspektive

Die Gender-Problematik sollte ein Querschnittsthema in allen Untersuchungen sein. Dies bleibt zunächst festzuhalten, denn die Hartz-Reform des Arbeitsmarktes blendet die frauenspezifische Erwerbstätigkeitsperspektive weitgehend aus. „Hartz" liegt kaum im Gender-Mainstream. Gleichwohl sind Frauen von den gesetzlichen Regelungen und Vorhaben betroffen (vgl. z.B. FR 2002b). Daher sind auch die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf den Prüfstand der Forschung zu stellen. Die Aufgabe besteht darin, das Potenzial an Erwerbschancen für Frauen zu überprüfen und gleichzeitig die Probleme auszuloten, welche die Instrumente in bezug auf die Förderung von Frauenerwerbstätigkeit in der Praxis aufwerfen.

Folgendes zeichnet sich nämlich unter dem geschlechtsspezifischen Blickwinkel ab:

- Die sogenannten Mini-Jobs, die neuen Optionen zur geringfügigen Beschäftigung nehmen vor allem Frauen wahr. Daher stellt sich z.B. die Frage nach den Alternativen zu diesem Niedriglohnbereich und boomenden weiblichen Arbeitsmarkt.
- Nach bisherigen Erfahrungsberichten werden zahlreiche Frauen die „Ich-AG" zur Existenzgründung nutzen. Offen ist allerdings, wie nachhaltig diese Form der selbstständigen Erwerbstätigkeit in Dienstleistungsbereichen ist, die vor allem für Frauen attraktiv sind.

---

20 Ein Beispiel, das einen „Politiktourismus" ausgelöst hat, ist etwa Großbritannien und die dortige Neujustierung der Arbeitsmarktpolitik mit dem Leitbild „Arbeit für die, die arbeiten können".

- Noch ist die Zeitarbeit, folglich das Feld der PSA, eher eine männliche Domäne. Zu prüfen ist daher, ob und unter welchen Voraussetzungen die PSA hier Veränderungen zugunsten der Frauenerwerbstätigkeit herbeiführen könnten, etwa im Rahmen der Zeitarbeit in kaufmännischen Tätigkeitsfeldern.
- Die Arbeitsmarktreform böte zugleich die Chance, die Rahmenbedingungen bzw. die Infrastruktur zu verbessern, um eine Erwerbstätigkeit trotz Kinderbetreuung zu ermöglichen. Eine vernetzte Aufgabenverteilung von Kommune und Agenturen für Arbeit könnten dieses Vorhaben stärken. Die Grundbedingungen auszuloten, unter denen dieses Vorhaben mit dem Ziel der Förderung von Frauenerwerbstätigkeit umgesetzt werden kann, bezeichnet demnach ebenfalls eine Forschungsaufgabe.

Forschung folgt, wie so häufig, der Politik. Die zukünftige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Zuge der Hartz-Reform begründet, wie gezeigt wurde, erheblichen Forschungsbedarf. Es bleibt Aufgabe von Wissenschaft und Forschungsförderung, die aufgezeigten Untersuchungsfelder alsbald zu besetzen, soweit dies noch nicht geschehen ist, um eine nachhaltige Reform des deutschen Arbeitsmarktes effektiv und die kommunale Beschäftigungsförderung zukunftsweisend zu unterstützen.

Literatur/Dokumente/Materialien[21]

Brandt, Frauke/Kapeller, Doris/Künnl, Beatrice/Lange, Matthias/Nielson, Annie 2003: Sozialhilfe und kommunale Beschäftigungsförderung. Exklusionstendenzen in Österreich, Deutschland und Dänemark. Stadt Göttingen, FB Beschäftigungsförderung, Göttingen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) 2003: Eckpunkte für ein Drittes und Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe, Manuskript vom 26. Juni, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) 2004*: Informationsblatt über die wesentlichen Inhalte des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Arbeitslosengeld II), Berlin.

Celler Blickpunkt 2002*: Hartz wirkt bedrohlich. Verheerende Auswirkungen auf die Beschäftigungspolitik? Ausgabe vom November.

Deutscher Landkreistag (DLT) 2002a*: Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – die Vorschläge der sog. Hartz-Kommission aus kommunaler Sicht, Rundschreiben Nr. 357, Berlin.

Deutscher Landkreistag (DLT) 2002b*: Deutscher Landkreistag zu Hartz-Plänen: Kommunen müssen Verantwortung abgeben und zahlen dabei drauf! Pressemitteilung vom 13. September, Berlin.

Deutscher Landkreistag (DLT) 2002c*: Deutscher Landkreistag zu Hartz-Plänen: Mehr Bürokratie und höhere Kosten, Pressemitteilung vom 13. November, Berlin.

Deutscher Landkreistag (DLT) 2002d*: Kommunale Kompetenz für eine erfolgreiche Umsetzung der Hartz-Vorschläge, Pressemitteilung vom 13. November, Berlin.

Deutscher Landkreistag (DLT)/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) o.J.*: Neue Leistung für Erwerbsfähige in kommunaler Verantwortung! Argumentationspapier.

Deutscher Städtetag (DST) 2002a*: Aktuelle Diskussion zur Hartz-Kommission. Rundschreiben des Deutschen Städtetags vom 26. Juni.

Deutscher Städtetag (DST) 2002b*: Deutscher Städtetag und Deutscher Städte- und Gemeindebund einvernehmlich gegen Kürzung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Presseinformation vom 16. Juli.

Deutscher Städtetag (DST) 2002c*: Vorschläge der Hartz-Kommission. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetags vom 25. September.

Deutscher Städtetag (DST) 2002d*: Städte hoffen auf bessere Chancen für Sozialhilfeempfänger und fordern finanzielle Entlastung für die Kommunen. Stellungnahme zum Bericht der Hartz-Kommission vom 17. August.

Deutscher Städtetag (DST) 2004*: Städte üben heftige Kritik an Finanzierung von Hartz IV und verlangen Entlastung um mehrere Milliarden Euro. Pressemitteilung vom 11. Februar, Berlin.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) 2003*: DStGB-Einschätzung zum Reformkompromiss im Vermittlungsausschuss. Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Berlin.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) 2004*: Neustart in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Pressemitteilung vom 05. Januar, Berlin.

Empter, Stefan/Frick, Frank (Hg.) 1999: Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen. Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Evangelischer Pressedienst (epd) 2002*: „Hartz-Gesetz macht kommunale Initiativen platt".

21 Die mit „*" gekennzeichneten Dokumentenangaben sind das Ergebnis einer Internetrecherche. Die einzelnen Dokumente sind über die Homepage der jeweiligen Organisationen bzw. die gängigen Suchmaschinen auffindbar und nachzulesen.

Evers, Adalbert/Schulze-Böing, Matthias 1999: Öffnung und Grenzen. Wandel und Herausforderungen lokaler Beschäftigungspolitik. In: Zeitschrift für Sozialreform, H. 11/12, S. 940-960.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 31.07.2003, Nr. 175: Kommentar Zentralismus.

Frankfurter Rundschau (FR) vom 12. 08. 2002a, Nr. 185: Den Wandel zur Wissensgesellschaft gestalten die Stadtregionen.

Frankfurter Rundschau (FR) vom 22.11.2002b, Nr. 272: Die Benachteiligungen berufstätiger Frauen werden erweitert.

Frankfurter Rundschau (FR) vom 25.10.2003, Nr. 249: Ein GmbH-Modell für das Job-Center.

Freidinger, Guido 1994: Integrierte Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene – Zentrale Steuerung bei dezentraler Umsetzung. In: Schulze-Böing, Matthias/Johrendt, Norbert (Hg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Basel, Boston, Berlin.

Freidinger, Guido 2003: Große Herausforderungen. In: der gemeinderat, Nr. 02, S. 10-12.

Frick, Frank 2003a: JobCenter. Materialien der Bertelsmann Stiftung anlässlich eines Fachvortrags am 27. Februar bei PROSOZ, Herten.

Frick, Frank 2003b: Personal-Service-Agenturen. Materialien der Bertelsmann Stiftung anlässlich eines Fachvortrags am 27. Februar bei PROSOZ, Herten.

Friedrich Ursula 2002*: Die Vorschläge der Hartz-Kommission aus kommunaler Sicht. Anlage zum DLT-Rundschreiben Nr. 357, Berlin.

Friedrich-Ebert-Stiftung 2003a: Die Hartz-Reform – Neue Dynamik für den Arbeitsmarkt!? Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 151, Bonn.

Friedrich-Ebert-Stiftung 2003b: Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand. Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit. Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 154, Bonn.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW (G.I.B.) 2003a*: Ergebnisse des Werkstattgespräches der G.I.B. „Was wird aus der kommunalen Beschäftigungsförderung" – Einschätzungen und Handlungsvorschläge zur Einrichtung von JobCentern in NRW.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW (G.I.B.) 2003b*: Themenseite „JobCenter" – Positionspapiere

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW (G.I.B.) 2003c*: Die Fragestellung „Was wird aus der kommunalen Beschäftigungsförderung?" Ergebnisse des zweiten Werkstattgespräches der G.I.B.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW (G.I.B.) 2003d*: „Was wird aus der kommunalen Beschäftigungsförderung?" Diskussionsergebnis des G.I.B. Werkstattgesprächs.

Henckel, Dietrich/Eberling, Matthias/Grabow, Busso 1999: Zukunft der Arbeit in der Stadt. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Band 92, Stuttgart, Berlin, Köln.

Henneke, Hans-Günter (2004)*: Kommunen haben Entscheidung für alleinige Trägerschaft der Grundsicherung für Arbeitssuchende selbst in der Hand. Vorabdruck des Artikels in der Januar-Ausgabe „Der Landkreis", Berlin.

Hessisches Sozialministerium 2002*: Job-Center: Lautenschläger gegen Monopolstellung der Arbeitsämter. Pressemitteilung vom 14.11 Wiesbaden.

Kißler, Leo/Greifenstein, Ralph/Wiechmann, Elke 2003: Kommunale Bündnisse für Arbeit: Neue Perspektiven für die Zukunft der Arbeit in den Städten. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 20, Berlin.

Kißler, Leo/Schneider, Karsten 2003: Integrierte kommunale Beschäftigungspolitik im europäischen Vergleich. Marburg/Kassel, Mai 2003 (hekt. Mskr.).

Landkreistag Saarland 2003*: Landkreistag Saarland zur Umsetzung des Hartz-Konzepts: Kommunale Kompetenz führt zum Erfolg. Presseinformation vom 06.02.

Main-Kinzig-Kreis 2002*: Sozialdezernent Pipa warnt vor einem schweren Fehler im Hartz-Konzept. Pressemitteilung 07. bis 11. Okotober.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW o.J.*: Hartz in NRW: Bereits 56 Vorläufer der künftigen JobCenter – Sozialamt und Arbeitsamt vermitteln gemeinsam.

Mosley, Hugh/Schütz, Holger/Schmid, Günther/Arnkil, Robert/Talon, Markuu 2002: Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung. Leistungsvergleich und Lernen von guten Praktiken (Benchmarking). 2. Zwischenbericht, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Mosley, Hugh/Schütz, Holger/Schmid, Günther 2003: Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis. Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband 21, Berlin.

Ochs, Peter 2003: Die Arbeitsverwaltung im Wandel. Voraussetzungen und Wirkungen eines beteiligungsorientierten Organisationskonzepts. Vorlage zur Beiratssitzung der Hans-Böckler-Stiftung vom 21. März.

Schulze-Böing, Matthias 2000: Teilhabe, Qualifizierung und Aktivierung – lokale Beschäftigungspolitik in europäischer Perspektive. Hektr. Vortragsmanuskript.

Schulze-Böing, Matthias 2002*: Eckpunkte zur Bewertung des Reformkonzepts „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" der Hartz-Kommission aus Sicht der Kommunen. Stellungnahme der gemeinsamen Arbeitskreise der Sozialamtsleiter und der Beschäftigungsförderer im Hessischen Städtetag und Landkreistag vom 01.11. Wiesbaden.

Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW (SGK) 2003*: Stellungnahme zur Umsetzung des Berichts „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" vom 31. März Düsseldorf.

Stadt Offenbach am Main o.J.*: Neuordnung der Sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Reform der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Positionen der hessischen Städte und Landkreise. Vorlage des gemeinsamen Arbeitskreises „Beschäftigungsförderung" von Hessischem Städtetag und Landkreistag.

Ziegler, Astrid (1997): Lokale und regionale Beschäftigungspakte in Europa. In: WSI-Mitteilungen, H. 9, S. 617-623.

Anhang

A. Übersicht Gruppendiskussion und Expertengespräche

(geführt im September 2003)

Gruppendiskussion

GD	Vorstand Verein „Beschäftigungspolitik: Kommunal“

Expertengespräche

ExG1	Hauptreferent Deutscher Städtetag
ExG2	Beigeordnete Deutscher Landkreistag
ExG3	Beigeordneter Deutscher Städte- und Gemeindebund
ExG4	Geschäftsbereichsleiter Beschäftigungs- und Bildungsmarkt, Hauptstelle der Bundesagentur für Arbeit

B. Instrumente

Leitfaden Gruppendiskussion und Expertengespräche

I. Einstieg

- Wie bewerten Sie grundsätzlich die Reformagenda für den deutschen Arbeitsmarkt?
- Hat sich Ihre Einstellung nach der Präsentation des Hartz-Konzepts (im Jahre 2002) im Verlauf der politischen Umsetzung bzw. Gesetzgebung verändert?

II. „Hartz-Gesetze": Auslotung der Chancen und Risiken für die kommunale Beschäftigungsförderung

- Wie beurteilen Sie die geplante Organisationsreform der Bundesanstalt für Arbeit (neue Aufbauorganisation, Vermittlung durch Fallmanager, PersonalServiceAgenturen, Vereinfachung des Leistungsrechts)?
- Wie beurteilen Sie das Konzept, dass nunmehr die Arbeitsverwaltung Eingliederungsleistungen für alle Erwerbsfähigen aus einer Hand anbietet?
  - Überschreiten der kommunalen Grenzen aktiver Arbeitsmarktpolitik durch die neue Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit (als Vorteil)?
  - zentralistische Arbeitsverwaltung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (als Nachteil)?
- Wie soll künftig die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Job-Center ausgestaltet werden?
  - Bündelung der Kompetenzen
  - Modus der Mitwirkung von Kommunen bei der Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen
  - Suche nach dauerhaften Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und JobCentern (administrative Beteiligung)
  - Angliederung der JobCenter bei den Kommunen als Alternative
- Nach welchem Verfahren sollten die Kommunen frühzeitig und umfassend an der Einführung von JobCentern beteiligt werden und ist die derzeitige Praxis ausreichend?
- Welche Konsequenzen hat die Definition von Erwerbsfähigkeit (der ehemaligen Sozialhilfeempfänger) für die kommunale Beschäftigungsförderung?
- Werden die Kommunen durch die Einführung von ALG II von den finanziellen Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit entlastet?
- Sehen Sie die Gefahr, dass die Arbeitsverwaltung sozusagen die Creme der Arbeitslosen (also die Vermittelbaren) abschöpft und der problematische Rest (die Sozialgeldempfänger) als nichterwerbsfähig chancenlos bei der Kommune verbleibt?
- Was wird mit den einmal als nichterwerbsfähig Eingestuften geschehen? Werden sie endgültig sozial ausgegrenzt, da ihnen als kommunale Klientel der Zugang zu beruflichen Fördermöglichkeiten versperrt ist?
- Die Definition von Erwerbsfähigkeit wird künftig auch zum frauenpolitischen Prüfstein. Sehen Sie hier eine Benachteiligung von Frauen, z.B. von Alleinerziehenden?
- Erkennen Sie noch weitere Benachteiligungen, aber auch Vorteile für Frauen im Rahmen der Umsetzung der Reformagenda für den Arbeitsmarkt?
- Wie bewerten Sie Chancen und Risiken der PersonalServiceAgenturen für die kommunale Beschäftigungsförderung?

  Chancen: Einsparung kommunaler Mittel durch Erwerbsintegration, zukunftsfähiges Arbeitsmarktinstrument etc.

Risiken: (ehemalige) Sozialhilfeempfänger kaum über PSA integrierbar bei schlechter Arbeitsmarktlage, kein Konzept für Beschäftigungsgesellschaften, die PSA gründen (z.B. mangelnde Markterfahrung)

III. Perspektiven kommunaler Beschäftigungsförderung

- Welche Zukunft haben die unterschiedlichen Organisationsmodelle kommunaler Beschäftigungsförderung (z.B. eigenständige Organisationseinheiten wie Abteilungen, Referate, Stabsstellen, Beschäftigungsförderung in privater Trägerschaft etc.)?
- Wie beurteilen Sie die Zukunft kommunaler Initiativen für erwerbsfähige Hilfebedürftige auf dem zweiten Arbeitsmarkt (ABM, ASS, Beschäftigungsgesellschaften etc.)? Können kommunale Beschäftigungsförderungsprojekte wie bisher fortgeführt werden oder ist nach der Hartz-Reform eine Umorientierung erforderlich (Angebotsstruktur, Orientierung am 1. und 2. Arbeitsmarkt)?
- Wie beurteilen Sie die Perspektiven der sozialraumorientierten kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Werden ausreichend Spielräume für eine regionalen Arbeitsmarktbedingungen angepasste Strategie auf lokaler Ebene verbleiben?
- Wie beurteilen Sie die Zukunft der multilaterale Kooperationen im kommunalen Raum? Welche Zukunftsaufgaben haben im Spiegel der Arbeitsmarktreform kommunale, regionale Bündnisse und Pakte für Arbeit (z.B. zwischen Kommune, IHK, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbänden etc.)?
- Worin sichten Sie abschließend den zentralen wissenschaftlichen Forschungsbedarf aus Ihrer Folgenabschätzung zu Hartz-Reform und kommunaler Beschäftigungsförderung?

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Strukturpolitik, Mitbestimmung, Erwerbsarbeit, Kooperativer Staat und Sozialpolitik. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Im Magazin „Mitbestimmung" und den „WSI-Mitteilungen" informiert die Stiftung monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der homepage www.boeckler.de bietet sie einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 0211/7778 - 225
www.boeckler.de

Hans **Böckler Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.