ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Czommer, Lars; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver

Working Paper

ARGE "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt": Eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland

Arbeitspapier, No. 104

Provided in Cooperation with:
The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Czommer, Lars; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver (2005) : ARGE "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt": Eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier, No. 104, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/116563

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 104

Lars Czommer • Matthias Knuth • Oliver Schweer

ARGE „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“

Arbeitspapier 104

ARGE – Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland

Lars Czommer
Matthias Knuth
Oliver Schweer

Lars Czommer
Geb. 1967 in Bochum, 1991-1998 Studium der Sozialwissenschaft in Bochum (Dipl.-Soz.Wiss.). 1999-2000 Lehrstuhl für Soziologie, insbesondere Stadt- und Regionalsoziologie, Ruhr-Universität Bochum; seit 2000 Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen. Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsschwerpunkt „Flexibilität und Sicherheit".

PD Dr. Matthias Knuth
Geb. 1949 in Osnabrück, 1969-1976 Studium der Soziologie in Hamburg (Dipl.-Soz.), Promotion zum Dr. rer. pol. an der Universität Bremen 1996, Habilitation an der Universität Duisburg-Essen 2004. 1976/77 Projektträger „Humanisierung des Arbeitslebens", Bonn; 1977-1981 Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft, Saarbrücken; 1982-1990 Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung; seit 1990 Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen. Leiter des Forschungsschwerpunkts „Entwicklungstrends des Erwerbssystems", Wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts, Privatdozent an der Universität Duisburg-Essen.

Oliver Schweer
Geb. 1971 in Gelsenkirchen, 1991-2000 Studium der Geographie in Bochum (Dipl.-Geogr.). 2000/01 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen; 2001-2003 Ruhr-Universität Bochum; seit Juni 2003 wieder am Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen. Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsschwerpunkt „Entwicklungstrends des Erwerbssystems".

Impressum

Herausgeber: **Hans-Böckler-Stiftung**
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-108
Fax: (02 11) 77 78-283
E-Mail: Erika-Mezger@boeckler.de

Redaktion: Dr. Erika Mezger, Leiterin der Abteilung Forschungsförderung
Best.-Nr.: 11104
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Juli 2005
€ 12,00

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abkürzungen **4**

1 Einleitung **6**

2 Vom Job-Center zu Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen **8**
2.1 Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und Europa 9
2.2 Rot-grüne Arbeitsmarktpolitik 11
2.3 Der Auftrag der Hartz-Kommission und die „Schnittstellenproblematik" zwischen Arbeits- und Sozialämtern 12
2.4 „Job-Center" als Knotenpunkt „Moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" und der „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe" 14
2.5 Das Intermezzo von „Hartz I" und „Hartz II" 17
2.6 Vom Job-Center zur Arbeitsgemeinschaft 18
2.7 ARGEn und Optionskommunen in experimenteller Konkurrenz 19
2.8 „Job-Center" und Kundenzentrum 20
2.9 Die Banalisierung des Fallmanagements 21
2.10 Arbeitsgelegenheiten 23
2.11 Zusammenfassung 24

3 Exkurs: Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern vor der Einführung des SGB II **26**
3.1 Ein Job-Center Modellversuch im MoZArT-Programm (Stadt A) 28
3.2 Job-Center für Jugendliche (Stadt B) 29
3.3 Intensivierung der Arbeitsvermittelung in den Job-Centern 30
3.4 Grenzen der Integration 31

4 Im Vorfeld des Kommunalen Optionsgesetzes: Telefonische Umfrage bei Arbeitsagenturen **32**
4.1 Vorgehensweise 33
4.2 Stand der Verhandlungen zwischen Bundesagentur und Kommunen vor Abschluss des Vermittlungsverfahrens am 30. Juni 2004 34
4.3 Initiativen zur Gründung von ARGEn 34
4.4 Diskutierte Rechtsform vor Abschluss des Vermittlungsverfahrens am 30. Juni 2004 35
4.5 Einschätzung der Befragten hinsichtlich der zukünftigen Dienstleistungen und Betreuungsangebote nach dem SGB II 35
4.6 Offene Fragen hinsichtlich der Überleitung des Personals 36

5 Arbeitsgemeinschaften im Prozess ihrer Gründung: drei Fallstudien **38**
5.1 Einleitung 39
5.2 Auswahl und Anlage der Fallstudien 39
5.3 Rückblick auf den Gesetzgebungsprozess 40
5.4 Ergebnisse der Fallstudien 41
5.4.1 Ausgestaltung der Rechtsform und Organisation der ARGEn 41
5.4.2 Dienstleistungs- und Betreuungsangebote 46
5.4.3 Umsetzung des Personalübergangs 50
5.5 Fazit 57

6 Ausblick: Dualisierung oder Vereinheitlichung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt? 58

Literatur 64

Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung 69

Verzeichnis der Abkürzungen

AA	Arbeitsagentur, Agentur für Arbeit
ALG I	Arbeitslosengeld nach SGB III
ALG II	Arbeitslosengeld II (ab 1.1.2005)
AlHi	Arbeitslosenhilfe (bis 31.12.2004)
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BA	Bundesagentur für Arbeit (ab 2004), Bundesanstalt für Arbeit (bis 2003, je nach zeitlichem Bezug)
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
GbR	Gesellschaft Bürgerlichen Rechts
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HzA	Hilfe zur Arbeit (nach BSHG, bis 31.12.2004)
ILO	International Labour Organisation
JAW	Jugend-Agentur WEST (Einrichtung in einer der Fallstudien)
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KuZ	Kundenzentrum
MoZArT	Modellversuche zur Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RD	Regionaldirektion (der Bundesagentur für Arbeit)
PAP	Persönlicher Ansprechpartner (§ 14 Abs. 1 SGB II)
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitsuchende)
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch (Arbeitsförderung)
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (Sozialverwaltungsverfahren und Sozial-datenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Sozialhilfe)
ver.di	Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft

1 Einleitung

Dieser Bericht handelt von einem Forschungsprojekt, in dem versucht wurde, ein bewegliches Ziel zu treffen. Dieses bewegte sich auch nach Abschluss der Forschungsarbeiten weiter, während der Bericht geschrieben wurde, und es wird sich voraussichtlich weiter verändert haben, wenn der Bericht gelesen wird.

Bei Konzipierung der „Pilotstudie zur Entwicklung von JobCentern" im Juni 2003 hatte sich gerade der Rauch des „Hartz-I/II"-Feuerwerks (vgl. im einzelnen unten, S. 17) verzogen. Man wartete auf das Herzstück der Hartz-Reformen, das „Arbeitsamt der Zukunft":

> *„Das Arbeitsamt wird in seiner Betriebsform zu einem JobCenter umgestaltet …"* (Hartz et al. 2002: 67).

Aber noch bevor die Gremien der Hans-Böckler-Stiftung über den Projektantrag entscheiden konnten, wurde im August 2003 der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein „Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" bekannt, der das nunmehr orthographisch gemäßigte Job-Center auf eine „einheitliche Anlaufstelle" reduzierte. Die Kommunen sollten nur vorübergehend und nicht „auf gleicher Augenhöhe" an der Erbringung von Dienstleistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige beteiligt werden.

Als das Projekt Anfang 2004 hätte beginnen sollen, war der Gesetzentwurf im Vermittlungsausschuss in entscheidenden Punkten verändert worden: Nunmehr sollten Arbeitsagenturen und kommunale Träger „in" den Job-Centern eine „Arbeitsgemeinschaft" bilden, deren rechtliche Natur zunächst allenthalben ziemlich rätselhaft erschien. Gleichzeitig wurde die Option kommunaler Alleinträgerschaft auf Antrag eröffnet; nähere Regelungen blieben einem weiteren Gesetz vorbehalten. Nicht nur für die potenziellen Partner von Arbeitsgemeinschaften und die Kommunen, die sich als Kandidaten für eine Option sahen, auch für die Forschung entstand eine sechsmonatige Hängepartie, während der der erwartete Forschungsgegenstand gewissermaßen verpuppt und für die Beobachtung nicht zugänglich war. Mit dem Gesetzentwurf für ein Kommunales Optionsgesetz vom 30.03.2004 wurde klar, welche Lösung die Regierungskoalition anstrebte; ebenso klar war, dass dieses nicht das Ergebnis sein würde. Deshalb verschoben wir im Einvernehmen mit dem Förderungsgeber den Projektbeginn weiter bis zum Juni 2004.

Während des Vermittlungsverfahrens eruierten wir im Juni 2004 durch telefonische Recherchen in ausgewählten Agenturbezirken, wie die potenziellen Arbeitsgemeinschafts-Partner „aufgestellt" waren. Unmittelbar danach begannen wir mit der Durchführung von drei explorativen Fallstudien über den Prozess der Bildung von Arbeitsgemeinschaften.[1] Aus der Pilotstudie über die Entwicklung von Job-Centern wurde eine Analyse der Herausbildung von Arbeitsgemeinschaften. Ein von der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit ver.di veranstalteter Workshop für und mit Personalratsmitgliedern aus der Bundesagentur und Kommunen am 9. Dezember 2004 in Kassel diente sowohl der Präsentation von Projektergebnissen als auch der Gewinnung weiterer Informationen aus den Regionen unmittelbar vor der arbeitsmarktpolitischen Zeitenwende, die durch den Jahreswechsel von 2004 auf 2005 markiert wird.

Der Projektbericht ist wie folgt aufgebaut:

Das folgende Kapitel 2 stellt unseren Gegenstand in den größeren Zusammenhang des Diskussions- und Gesetzgebungsprozesses, aus dem die Arbeitsgemeinschaften nur einen kleinen, wenn auch zentralen Ausschnitt darstellen. Kapitel 3 erinnert daran, dass die Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Kommunen nicht mit der Bildung von Arbeitsgemeinschaften beginnt. Im Kern enthält das Kapitel

1 Nähere Informationen über die Anlage und Durchführung der Fallstudien finden sich auf S. 39.

ausgewählte Ergebnisse eines deutsch-britischen Projektes, das dem im Zentrum dieses Berichtes stehenden Projekt unmittelbar vorausging. Das Kapitel 4 fasst die Ergebnisse der telefonischen Bestandsaufnahme vom Juli 2004 zusammen. Kapitel 5 enthält mit den drei Fallstudien zum Gründungsprozess von Arbeitsgemeinschaften den empirischen Kern unseres Projektes. Kapitel 6 stellt den Versuch dar, das Potenzial der zum 1.1.2005 geschaffenen Strukturen für weitere Entwicklungen auszuloten. In vier Szenarien wird das Wagnis unternommen, mögliche Entwicklungspfade der „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" und des deutschen Arbeitsmarktregimes zu projizieren.

Dank gilt der Hans-Böckler-Stiftung für die Förderung dieses Projektes, der Deutsch-Britischen Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft für die Förderung des unmittelbar vorangegangenen Projektes, und unseren zahlreichen Auskunftspartnern in Arbeitsagenturen und Kommunen, die aus prinzipiellen Erwägungen anonym bleiben.

2 Vom Job-Center zu Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen

2.1 Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und Europa

Seit nunmehr dreißig Jahren steigt das Niveau der Arbeitslosigkeit in Deutschland von einem Konjunkturzyklus zum anderen. Durch die wirtschaftlichen Folgen der deutschen Einigung hat diese Entwicklung einen zusätzlichen Schub erfahren. Bei Fertigstellung dieses Berichts Anfang 2005 wurde wieder einmal eine zuvor als „magisch" bezeichnete Millionengrenze der Arbeitslosenzahlen überschritten, nämlich die von fünf Millionen.

Abgesehen von der Phase des ostdeutschen Strukturbruchs mit einem Verlust von 40 % der Arbeitsplätze, die unmittelbar vor der Wirtschafts- und Währungsunion bestanden hatten, ist das steigende Niveau der Arbeitslosigkeit nur zu einem geringen Teil dadurch bedingt, dass die Übergänge aus Beschäftigung in Arbeitslosigkeit zyklusübergreifend häufiger geworden wären (Steiner/Kaltenborn 1995; Erlinghagen 2004). Trotz weit reichender Umstrukturierungen hat das Risiko der Beschäftigten in Deutschland, arbeitslos zu *werden,* nicht grundsätzlich zugenommen – wenn es natürlich auch in Phasen des Abschwungs höher ist als im Aufschwung. Zugenommen hat dagegen die Wahrscheinlichkeit, lange arbeitslos zu *bleiben.* Dabei ist die individuelle Dauer von Phasen der Arbeitslosigkeit ein höchst ungleich verteiltes Phänomen. So kommt es, dass die nur 20 % der Arbeitslosigkeitsfälle, die an ihrem Ende die längste Dauer erreicht haben, mit mehr als 60 % zum Gesamtvolumen der Arbeitslosigkeit beitragen, die 40 % längsten Fälle sogar mit mehr als 80 % (Kurtz/Scherl 2001; Karr 2002). Rechnerisch scheint es deshalb möglich, das mehrfach von verschiedenen Politikern gemachte Versprechen einer Halbierung der Arbeitslosigkeit zu realisieren, wenn man nur erreichen könnte, dass niemand länger als ein Jahr arbeitslos bleibt.

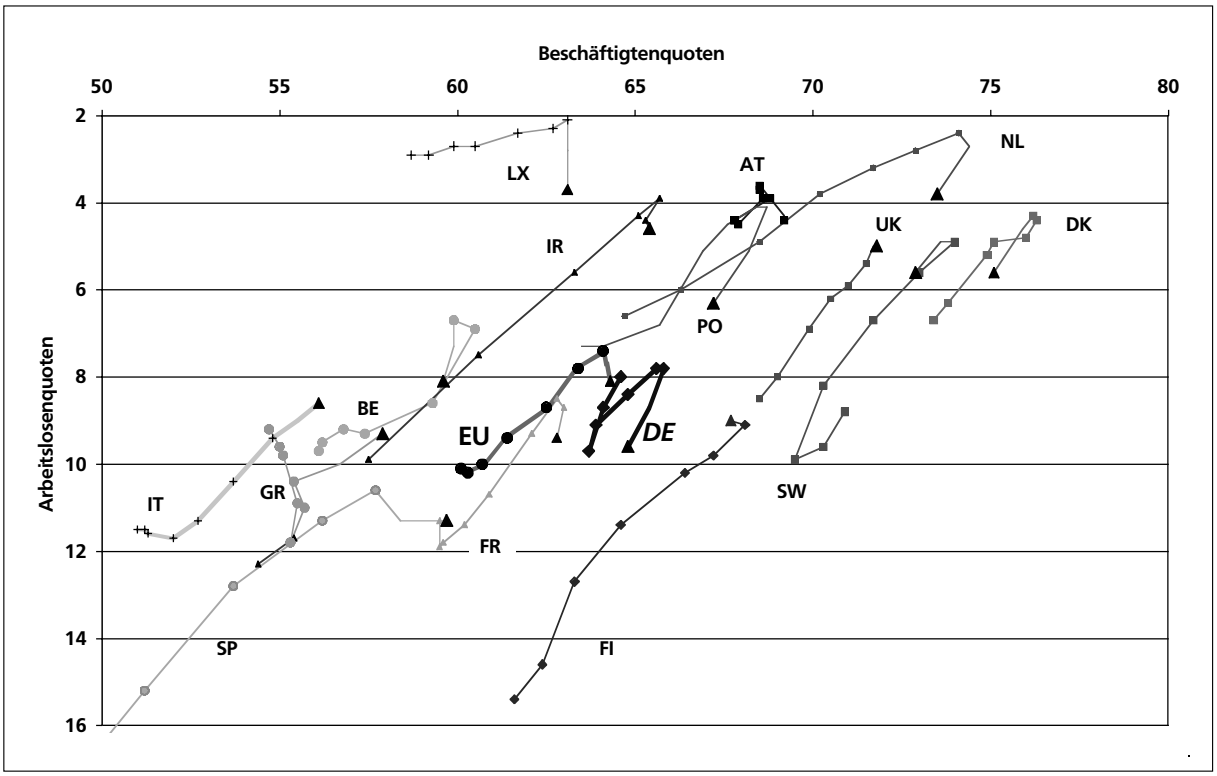
Im EU-Vergleich der standardisierten Beschäftigten- und Arbeitslosenquoten[2] liegt Deutschland durchaus bequem im Mittelfeld, aber es gehört zu den wenigen Ländern, die sich seit Mitte der 90er Jahre nur auf der Stelle bewegt haben (vgl. Abbildung 1). Mit Staunen und Bewunderung wurde deshalb in Deutschland wahrgenommen, wie andere EU-Länder, die Anfang der 90er Jahre ähnlich hohe Arbeitslosenquoten aufwiesen wie Deutschland, ihre Arbeitslosigkeit in wenigen Jahren merklich reduzierten. Nach einigungsbedingter Konzentration auf die inneren Probleme des Landes nahm das Interesse an den Nachbarländern zu, von denen bald Dänemark, bald die Niederlande, bald Großbritannien als „Beschäftigungswunder" entdeckt wurden. Die Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie[3] mit ihrer „Methode der Offenen Koordinierung"[4] tat ein Übriges, Deutschland unter heilsamen Rechtfertigungs- und Reflexionszwang zu setzen. Arbeitslosigkeit schien eben doch kein unausweichliches Schicksal „reifer" Industriegesellschaften zu sein. Was also machten wir in Deutschland falsch, was machten die anderen besser?

2 Nach der für internationale Vergleiche gebräuchlichen Definition der ILO ist die deutsche Arbeitslosenquote deutlich niedriger als nach der nationalen.

3 Vgl. Héritier 2005; Lefresne 1999; Rhein 2003; Europäische Kommission 2004.

4 Vgl. Platzer 2004; Barbier 2004; Schmid/Kul 2004.

Abbildung 1: Beschäftigten- und Arbeitslosenquoten 1995-2003, EU 15



Quelle: Employment in Europe 2003, Key Employment Indicators © IAT 2005-04-24
Das Zeichen ▲ kennzeichnet jeweils das Wertepaar für 2003, das andere Ende der Kurve ist 1995.

Die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Erfolglosigkeit Deutschlands ist umso irritierender, weil Deutschland nach dem Maßstab der OECD-Empfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik (OECD 1996; 2001) manche Hausaufgaben schon ganz früh, andere in den neunziger Jahren gemacht hat:

(1) Die drei Kernfunktionen von Öffentlichen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, nämlich die Arbeitsvermittlung und -beratung, die Gewährung der Unterstützungsleistungen und die Steuerung von Programmen der aktiven Arbeitsförderung lagen seit der Begründung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland im Jahre 1927 immer in einer Hand, während sie in anderen Ländern zeitweilig getrennt waren (Großbritannien – vgl. Finn/Knuth 2004) oder bis heute getrennt sind (z. B. Frankreich).

(2) Deutschland lag beim „Aktivitätsgrad" seiner Arbeitsmarktpolitik, d. h. hinsichtlich des Anteils der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Verhältnis zu den Gesamtausgaben, immer über dem OECD-Durchschnitt[5], und es hat seine Maßnahmeförderung immer über „Dritte" abgewickelt, also z. B. nicht die seinerzeitige Bundesanstalt für Arbeit zu einem Bildungsträger aufgebläht.

(3) Das sog. „Vermittlungsmonopol" der öffentlichen Arbeitsverwaltung wurde 1994 aufgehoben, freilich ohne dass dadurch die private Arbeitsvermittlung zu einem besonders expandierenden Wirtschaftszweig geworden wäre.

(4) Die traditionelle Bedingung für den Bezug von Unterstützungsleistungen wegen Arbeitslosigkeit, die Verfügbarkeit für Vermittlungsbemühungen der Arbeitsverwaltung, wurde mit dem Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch III (1998) erweitert um die „aktive Beschäftigungssuche".

5 Vgl. Daten bei Martin 2000: 85; OECD 2004: 319ff.

(5) *Eine* Empfehlung der OECD wurde jedoch nicht umgesetzt: Sicherzustellen, dass Leistungsbezieher in engem Kontakt mit der Arbeitsverwaltung bleiben und in ihren Anstrengungen zur Arbeitsuche nicht nachlassen. Der mit Einführung des SGB III unternommene Versuch, die bis 1994 geltende dreimonatige persönliche Meldepflicht wieder einzuführen, musste nach kurzer Zeit fallen gelassen werden, weil die Arbeitsämter dem Ansturm ihrer Kunden nicht gewachsen waren. Wahrscheinlich wussten sie auch nicht, was sie mit den sich meldenden Arbeitslosen über einen bloßen bürokratischen Akt hinaus anfangen sollten.

2.2 Rot-grüne Arbeitsmarktpolitik

Die nach 16 Jahren christlich-liberaler Koalitionen im Herbst 1998 erstmals gebildete rot-grüne Bundesregierung hat sich auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik – nach einigen im Wahlkampf versprochenen Korrekturen in Details – zunächst abwartend verhalten. Das Anfang 1998 in Kraft getretene SGB III war noch zu frisch, als dass der Versuch, es gleich wieder neu zu schreiben, großen Anklang hätte finden können. Die Konjunktur kam der Politik der „ruhigen Hand" entgegen und führte vier Jahre hintereinander, von 1998 bis 2001, zu sinkenden Arbeitslosenquoten. In aller Ruhe bereitete man 2001 das „JobAQTIV-Gesetz" vor, mit dem man den Anschluss an die europäische Entwicklung von der bloß „aktiven" zur „aktivierenden" Arbeitsmarktpolitik suchte. Durch Früherkennung von Arbeitslosigkeitsrisiken und den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen sollte eine frühzeitige und gezielte Förderung ermöglicht werden, die Arbeitsuchende nicht einfach in „aktive" Maßnahmen zuweist, sondern sie zu eigener Aktivität anregt[6] – und zwar nicht nur als abstrakte Verpflichtung nach dem Buchstaben des Gesetzes, sondern aufgrund konkreter individueller Strategien und Vereinbarungen, deren Einhaltung nachgehalten wird.

Ob diese Strategie der „sanften Aktivierung" angesichts der gleichzeitig vollzogenen, nur bescheidenen und befristeten Personalaufstockung für die Arbeitsämter hätte Wirkung zeigen können, konnte leider nicht in der Praxis erprobt werden. Nur einen Monat nach dem Inkrafttreten der mit „JobAQTIV" vollzogenen SGB-III-Reform wurde die Republik im Februar 2002 von der Nachricht aufgestört, dass selbst die eher bescheidenen Vermittlungserfolge, die die Bundesanstalt für Arbeit in ihren Statistiken auswies, zu einem erheblichen Teil nicht auf eigene Leistung zurückzuführen waren. Angesichts der im September des Jahres anstehenden Bundestagswahlen war es nun mit der „Politik der ruhigen Hand" vorbei, und die Regierung Schröder nutzte den „Vermittlungsskandal", um ihre Handlungsfähigkeit in der Arbeitsmarktpolitik zu demonstrieren. Die Führung der Bundesanstalt der Arbeit wurde ausgewechselt. Durch ein in letzter Minute angefügtes Anhängsel zum bereits im Gesetzgebungsverfahren befindlichen „Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat" wurde sie nach dem Vorbild der Führung privater Unternehmen umstrukturiert. Der drittelparitätische Verwaltungsrat, der bis dahin über den Erlass von Anordnungen und den von ihm gewählten Vorstand teilweise exekutive Funktionen parallel zum Präsidenten der Bundesanstalt wahrzunehmen hatte, wurde verkleinert und auf ein reines Kontrollorgan zurückgeschnitten, noch ehe die Sozialpartner in der Selbstverwaltung sich erholen konnten von dem Legitimationsverlust, den sie durch ihre Deckung der irreführenden Vermittlungsstatistik erlitten hatten. Dass mit beauftragter Vermittlung und Vermittlungsgutscheinen auch gleich noch neue Instrumente der Arbeitsförderung in einem Gesetz zum Wahlverfahren für die Aufsichtsräte von Unternehmen untergebracht wurden, dürfte in der deutschen Rechtsgeschichte eine eher seltene Arabeske sein.

Noch im Februar 2002 wurde von der Bundesregierung eine 15-köpfige „Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" unter Führung des für Personal zuständigen Vorstandsmitglieds der Volkswagen AG, Peter Hartz, berufen. Die Zusammensetzung und Berufungsweise dieser Kommission stellte insofern einen Bruch mit dem zuvor mit mäßigem Erfolg betriebenen Politikmodell des „Bündnis für Arbeit" dar, als hochrangige Repräsentanten der Sozialpartner nunmehr als Persönlichkeiten,

6 Zum Konzept der „Aktivierung" und seiner teilweise kritischen Bewertung vgl. Mezger/West 1998; Rabe/Schmid 2000; Trube/Wohlfahrt 2001; Schulze-Böing 2002; Lessenich 2003; Barbier 2004; Knuth/Schweer/Siemes 2004, insbes. S. 69f.

nicht als Vertreter ihrer Organisationen berufen wurden. Auch handelte es sich bei den Berufenen nicht um diejenigen, die in ihren Organisationen fachlich für Arbeitsmarktpolitik zuständig waren und deshalb der Selbstverwaltung der Bundesanstalt angehörten. Der DGB, der die Arbeitsmarktpolitik der Gewerkschaften koordiniert, blieb vor der Tür, und es waren nur die beiden größten Einzelgewerkschaften vertreten. Zwei Wissenschaftler bildeten in der Kommission eine Minderheit, saßen aber nun, anders als im „Bündnis für Arbeit", nicht mehr am Katzentisch einer „Benchmarking-Gruppe", sondern waren gleichberechtigte unmittelbare Mitglieder. Unternehmer und Unternehmensberater sollten dazu beitragen, die Bundesanstalt für Arbeit nach den Grundsätzen moderner Unternehmensführung umzugestalten.

2.3 Der Auftrag der Hartz-Kommission und die „Schnittstellenproblematik" zwischen Arbeits- und Sozialämtern

Der Auftrag der Bundesregierung an die Hartz-Kommission war stark geprägt von seinem Auslöser, dem Vermittlungsskandal, und gab damit bestimmte Denkrichtungen vor:

> *Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung orientiert sich am Grundsatz Fördern und Fordern. Dies erfordert ein intensives Eingehen auf die individuellen Potenziale und Probleme der Arbeitsuchenden und die konkreten Bedürfnisse der Unternehmen. Bereits das Job-AQTIV-Gesetz zielte deshalb auf eine Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung. Die gegenwärtige Krise ist nun eine Chance zur grundlegenden Veränderung von starren Behördenstrukturen und institutionell bedingten Fehlsteuerungen. Die Bundesregierung nimmt deshalb noch in dieser Legislaturperiode den strukturellen Umbau der Bundesanstalt für Arbeit in Angriff …*
>
> *Für die schnelle und effiziente Eingliederung von Arbeitsuchenden in Arbeit braucht Deutschland eine flexible Dienstleistungseinrichtung mit einem verantwortlichen Management und strikter Erfolgskontrolle. Die Reform muss sich an folgenden Grundsätzen orientieren:*
>
> - *Dienstleistung im Wettbewerb,*
> - *Konzentration auf Kernaufgaben mit der Arbeitsvermittlung im Zentrum*
> - *modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit …*
>
> *Zur Vorbereitung der notwendigen gesetzgeberischen Schritte wird umgehend eine Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" berufen. Diese wird bis zum Ende dieser Legislaturperiode*
>
> - *ein Konzept für den künftigen Aufgabenzuschnitt,*
> - *ein Konzept für die neue Organisationsstruktur und*
> - *ein Durchführungskonzept vorlegen …* (Hartz et al. 2002: 12/13)

Der Auftrag der Kommission bestand also darin, ein Konzept zur Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen und leistungsfähigen Dienstleister zu entwickeln. Als Kern der von ihr zu erbringenden Dienstleistung wurde die Arbeitsvermittlung gesehen; deren Verbesserung sollte zu einer rascheren Wiedereingliederung von Arbeitslosen in Arbeit, also zu kürzeren individuellen Arbeitslosigkeitsdauern und damit zur Senkung der Arbeitslosigkeit führen.[7]

Nahezu unverbunden mit der Reform der Arbeitsvermittlung benannte der Auftrag der Bundesregierung noch ein weiteres Vorhaben, mit dem sich die Kommission befassen sollte:

---

7 Die starke Betonung der Arbeitsvermittlung auch in der Öffentlichkeitsstrategie der Kommission und die Subsumierung der Aktivierungsstrategie des „Förderns und Forderns" unter den Begriff der Vermittlung machte die Konzeption der „Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" angreifbar in Situationen, in denen den Vermittlern zu wenig offene Stellen bekannt sind. Die Legitimationszwänge des „Vermittlungsskandals" lenkten davon ab, dass es letztlich nicht darauf ankommt, wie, sondern dass Arbeitsuchende Arbeit finden, und dass der beste Personalschlüssel in der Vermittlung niemals so viel bewirken kann wie die Suchaktivität der Arbeitslosen selbst.

Die Bundesregierung beabsichtigt in der nächsten Legislaturperiode, die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für die erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher zusammenzuführen. Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" soll dieser Reform nicht vorgreifen. Sie hat jedoch den Auftrag, schon jetzt Organisationsmodelle vorzulegen, die eine wirksame Zusammenführung in den Strukturen moderner Arbeitsmarktdienstleister ermöglichen. Dabei ist anzustreben, dass für alle arbeitsuchenden Menschen die erforderlichen Beratungs-, Vermittlungs- und Arbeitsförderungsleistungen sowie die Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhalts im Rahmen eines „one-stop-center" gebündelt erbracht werden. (Hartz et al. 2002: 16)

Hintergrund dieser Absicht war die jahrelange Diskussion über die „Schnittstellenproblematik" zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Sell 1999). Durch die schrittweise und schließlich vollständige Abschaffung der „originären" Arbeitslosenhilfe, begonnen in den siebziger und vollendet Ende der neunziger Jahre, war die Arbeitslosenhilfe zur reinen Anschlussleistung des Arbeitslosengeldes geworden. Wer nie – oder zum Erwerb eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld nicht lange genug – sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen war oder wessen frühere Beschäftigung außerhalb der Rahmenfrist für die Anspruchsermittlung lag, war auf Sozialhilfe angewiesen. Erwerbslosigkeit wurde seit den achtziger Jahren zunehmend zur vorrangigen Ursache des Sozialhilfebezugs und zu einer gravierenden finanziellen Belastung der Kommunen.

Sofern die betreffenden Personen beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet waren, worauf die Sozialhilfeträger in nur sehr unterschiedlichem Maße gedrängt haben, hatten sie zumindest theoretisch die gleichen Chancen auf Vermittlung wie andere (Langzeit-)Arbeitslose. Was jedoch die kostenträchtigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung betraf, so waren die Arbeitsämter – mit wechselnder Geschäftspolitik in unterschiedlichem Maße – gehalten, diese eher für diejenigen Arbeitslosen einzusetzen, die durch den Bezug von Arbeitslosengeld den Haushalt der Bundesanstalt oder durch den Bezug von Arbeitslosenhilfe den Bundeshaushalt belasteten. Die Möglichkeiten des BSHG zur „Hilfe zur Arbeit" nutzend, entwickelten die Sozialhilfeträger deshalb in unterschiedlichem Ausmaß (vgl. Fuchs/Troost 2001; Berner/Leisering 2003) ihre eigene aktive Arbeitsförderung neben den Arbeitsämtern. Diese bestand zum Ärger der Bundesanstalt für Arbeit und der Vertreter der Beitragszahler teilweise darin, den Betroffenen durch mindestens einjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verschaffen, der nach seiner Erschöpfung in Arbeitslosenhilfe und nicht wieder in Sozialhilfe führte.

Zum anderen entstand durch zunehmende Teilzeitarbeit, Absinken der Löhne im unteren Bereich und degressive Ausgestaltung der Arbeitslosenhilfe zunehmend das Problem, dass die am früheren Entgelt orientierte Arbeitslosenhilfe – und in manchen Fällen auch das Arbeitslosengeld – unter dem Sozialhilfenniveau lag und den Bezug von „aufstockender" Sozialhilfe erforderlich machte. Die davon betroffenen Personen mussten dann zwei Behörden aufsuchen, um ihren Lebensunterhalt decken zu können. Die Abstimmung zwischen Arbeitsämtern und kommunalen Sozialverwaltungen war wegen unterschiedlicher gesetzlicher Voraussetzungen und Organisationskulturen schwierig, und für die aktive Förderung dieser Personen fühlte sich keine Institution so richtig zuständig.

Es war insbesondere diese letzte Gruppe der „Aufstocker" oder „Doppelbezieher", die in der arbeitsmarktpolitischen Reformdebatte gegen Ende der neunziger Jahre zu Kronzeugen institutioneller Inkongruenz in der deutschen Arbeitsmarktpolitik avancierten (vgl. die Thesen „Benchmarking Gruppe", Fels et al. 2000). Zur Beliebtheit dieses Themas in der deutschen Reformdebatte trug bei, dass in anderen Ländern, die überwiegend unter ganz anderen und quantitativ viel bedeutsameren Schnittstellenproblematiken litten, die „one-stop-Philosophie", d. h. die Bereitstellung von Dienst- und Geldleistungen für Arbeitslose aus einer Hand, zum Synonym für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" geworden war. Dass nach den von der Hartz-Kommission selbst später gemachten Zahlenangaben die Gruppe der „Aufstocker" nur 270.000 oder etwa 7 % der seinerzeit Arbeitslosen ausmachte (Hartz et al. 2002: 126)[8], deutet allerdings darauf hin, dass dieses Problem absichtsvoll überschätzt wurde.

8 Jantz (2004: 42) gibt die Zahl der „Aufstocker" rückblickend sogar mit nur 180.000 an.

Aufgrund der Mehrdeutigkeit des Wortes „Hilfe" im BSHG – als Unterhaltsleistung und als komplexe Hilfe zur Lebensbewältigung, nicht zuletzt auch als „Hilfe zur Arbeit" – konnte man mit der zur Standardformel avancierten „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe" Verschiedenes verbinden:

(1) Die Zusammenführung der eher im engeren Sinne arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen der Arbeitsämter mit den eher auf den gesamten Lebenszusammenhang von „Hilfebedürftigen" bezogenen Dienstleistungen der Sozialämter mit dem Ziel, umfassendere und damit wirksamere „Dienstleistungen aus einer Hand" anbieten zu können;

(2) die Neubestimmung von Rechten und Pflichten der bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe durch Abkoppelung vom Referenzmodell der „Versicherung" und Ankoppelung an das Referenzmodell der sozialen Mindestsicherung, wodurch jegliche legale Arbeit zumutbar wird;

(3) fiskalische Einsparungen durch Absenkung aller Leistungen der bisherigen Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe – Ablösung der Leistungsbemessung vom früheren Referenzeinkommen und Ausrichtung allein an der Bedürftigkeit.

Diese drei Aspekte – Dienstleistung, Arbeitsmarktordnung und Unterstützungsniveau – sind in der Reformdebatte niemals auseinander gelegt worden, und deshalb konnte auch die Frage nicht öffentlich debattiert werden, ob sie zwingend verbunden sind, oder ob man z. B. auch (1) für sich allein hätte verwirklichen können. Auch in den Dokumenten der Hartz-Kommission selbst konnte diese Unterscheidung nicht gemacht werden, denn die beiden Mitglieder, die zugleich in Verantwortung in Gewerkschaftsorganisationen standen, hätten die Absichten nach (2) und (3) niemals ausdrücklich mittragen können. So konnten entsprechende Vorschläge der kommissionsinternen Arbeitsgruppe „Teilprojekt II" nicht in den Kommissionsbericht übernommen werden (Jantz 2004: 31), und die Implikationen der „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe" mussten wolkig bleiben.

Erst in der Regierungserklärung zur „Agenda 2010" im März 2003, nach der von Rot/Grün erneut gewonnenen Bundestagswahl, sprach Bundeskanzler Schröder aus, dass die neuen Leistungen in der Höhe im wesentlichen der bisherigen Sozialhilfe entsprechen würden. Dass damit auch das Arbeitslosigkeitsregime der Sozialfürsorge verallgemeinert werden würde auf alle nicht (mehr) versicherten Arbeitslosen, war nur für Insider erkennbar. In dieser Phase befand sich die schlagkräftigste Einzelgewerkschaft, die IG Metall, in einer schweren Führungskrise und war deshalb nicht in der Lage zu reagieren. Anderenfalls hätte es vermutlich früher Widerstand dagegen gegeben, den in der Hartz-Kommission unter Mitwirkung hochrangiger Persönlichkeiten aus den Gewerkschaften erzielten Kompromiss in dieser Weise zu explizieren.

Wie also ist die Hartz-Kommission mit dem Problembündel „Arbeitslosen- und Sozialhilfe" umgegangen, das ihr die Bundesregierung im Kommissionsauftrag sozusagen als Zusatzaufgabe gestellt hatte?

2.4 „Job-Center“ als Knotenpunkt „Moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und der „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe“

Was die zweifellos brisanteste Frage der Höhe der konsolidierten Leistung für nicht (mehr) versicherte Arbeitslose betrifft, so hat die Hartz-Kommision diese durch die Bezeichnung als „Arbeitslosengeld II“ zunächst einmal sprachlich aufgewertet und scheinbar näher an die Versicherungsleistung herangeführt, als es bei der Arbeitslosenhilfe der Fall war. Mit den Aussagen, das „Arbeitslosengeld II“ sei steuerfinanziert und bedürftigkeitsabhängig, die Empfänger seien zur Annahme zumutbarer Arbeit verpflichtet und für sie würden Beiträge zur Kranken- und Pflegversicherung[9] entrichtet (Hartz et al. 2002: 127f.), wurden nur Aussagen getroffen, die schon auf die Arbeitslosenhilfe zutrafen. Eine Festlegung zur Höhe und zur Bemessungslogik – Bezug zum Referenzentgelt oder Festbetrag – wurden dadurch vermieden. So konnte auch die Frage ausgeklammert werden, ob die im Bericht der Kommission vielfach betonte „Neue Zumutbarkeit“ noch – wie beim Arbeitslosengeld – Elemente des Schutzes der Arbeitsmarktordnung enthalten würde[10], oder ob wie im Sozialhilferecht (vgl. § 18 Abs. 3 BSHG) allein persönliche Umstände die Verpflichtung begrenzen sollten, die eigene Arbeitskraft soweit wie möglich „zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen“ einzusetzen.

Entlastet von den kontroversen „Systemfragen“ der unteren Lohnersatzleistung konnte sich die Kommission ganz auf die organisatorische Seite der Zusammenführung von zwei Arten der „Hilfe“, verstanden als Dienstleistung, konzentrieren. Das erlaubte ihr einen Kunstgriff: Statt die Schaffung des „one-stop-centers“ als Zusatzmodul zur Reform der Arbeitsämter zu behandeln, die dann als bereits modernisierte Dienstleister noch einmal mit einem anderen Dienstleister zusammenzuführen wären, stellte sie das „Job-Center“ in den Mittelpunkt ihrer Reformvorschläge: JobCenter als „neues Arbeitsamt“ (Hartz et al. 2002: 68).

> *Job-Center werden künftig die lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. Das Arbeitsamt wird in seiner Betriebsform zu einem JobCenter umgestaltet … Die Einführung von flächendeckenden JobCenter als einheitliche Anlaufstelle für alle Erwerbsfähigen hat höchste Priorität.*
>
> *Neben den originären Dienstleistungen der [BA-neu] integriert das Job-Center arbeitsmarktrelevante Beratungs- und Betreuungsleistungen (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldnerberatung, Schnittstelle PSA usw.).*(Hartz et al. 2002: 67 ff.)

Die Hartz-Kommission versprach sich offenbar gerade von der sofortigen Integration der „Hilfe zur Arbeit“ den notwendigen innovativen Impuls in organisatorischer und professioneller Hinsicht, aus dem das „Arbeitsamt neu“, später vom Gesetzgeber „Agentur für Arbeit“ genannt, hervorgehen sollte. Auf diese Weise sollten alle Arbeitslosen, nicht nur die Empfänger von „Arbeitslosengeld II“, vom erweiterten Dienstleistungsspektrum im Job-Center profitieren (vgl. Hartz et al. 2002: 125), denn Schulden- oder Suchtprobleme können auch bei Beginn der Arbeitslosigkeit bedeutsam sein. Deshalb ging die Kommission auch von einer Trägerschaft der BA für die neuen umfassenden Dienstleistungen aus (ebenda). Es war also nicht an zwei nebeneinander operierende Dienstleistungsorganisationen für die beiden Leistungsempfängergruppen gedacht. Der im Kommissionsbericht immer wieder auftauchende Begriff der „Anlaufstelle“ meint insofern nicht bloß einen Informationsschalter oder Eingangsbereich, sondern das gesamte „front office“ des zukünftigen Arbeitsamtes, das gemeinsam mit Partnern betrieben werden sollte.

---

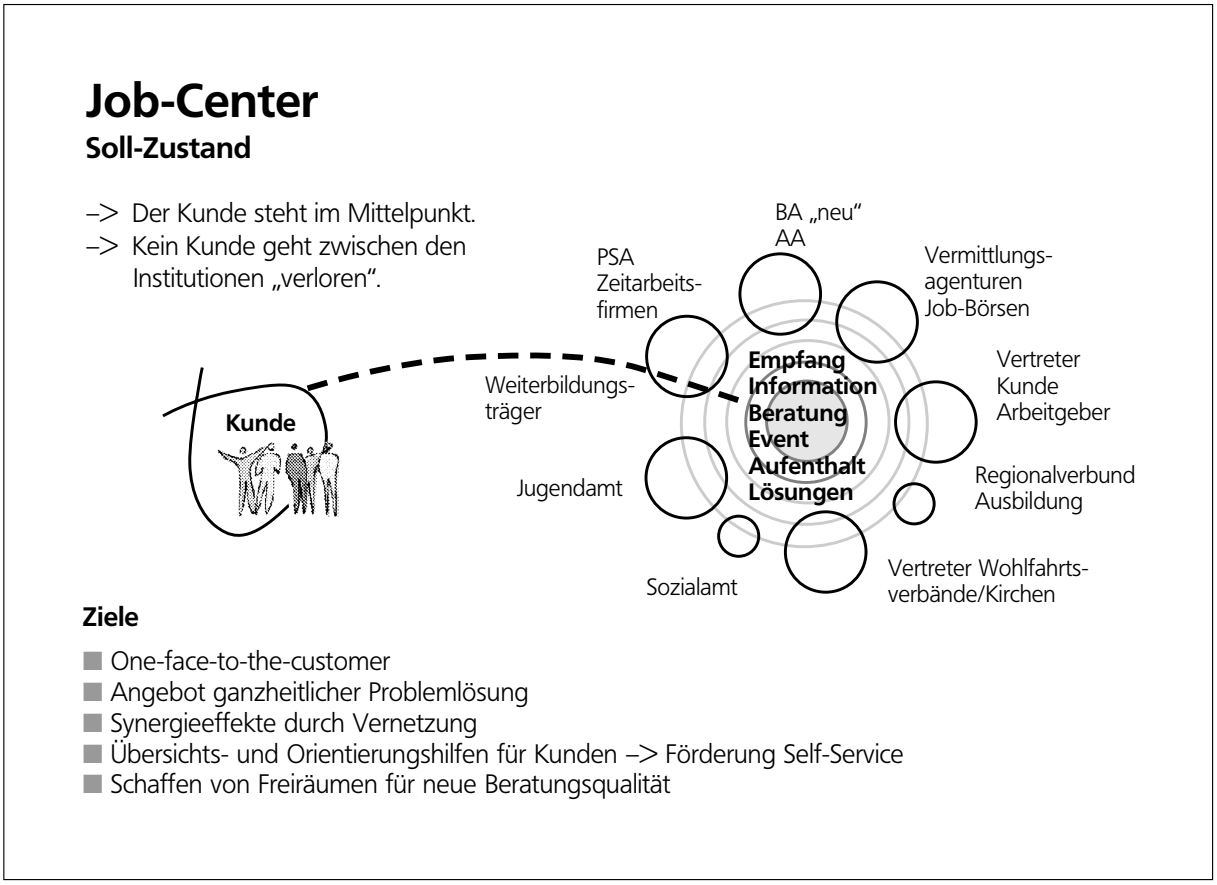
9 Hinsichtlich der Rentenversicherung war sich die Kommission nicht schlüssig. Tatsächlich werden nun für die Bezieher von AlG II Rentenversicherungsbeiträge entrichtet.

10 „Aus allgemeinen Gründen ist eine Beschäftigung einem Arbeitslosen insbesondere nicht zumutbar, wenn die Beschäftigung gegen gesetzliche, tarifliche oder in Betriebsvereinbarungen festgelegte Bestimmungen über Arbeitsbedingungen oder gegen Bestimmungen des Arbeitsschutzes verstößt.“ (§ 121 Abs. 2 SGB III)

Zum anderen bringt sich das Sozialamt mit seinen bisherigen Beratungs- und Betreuungsleistungen (z. B. Gesundheitsberatung, Schuldnerberatung) direkt in das JobCenter ein. (Hartz et al. 2002: 69)

Die für die Betreuung der Erwerbsfähigen notwendigen und sinnvollen Dienstleistungen aus den Bereichen Jugendamt, Wohnungsamt, Drogen-, Sucht- und Schuldnerberatung werden mit den neu strukturierten Dienstleistungen der [BA-neu] unter einem Dach organisatorisch zusammengefasst und in neu definierte Prozesse eingebunden. Mit der Integration der Dienstleistungen der unterschiedlichen Träger im Front-Office geht eine klare Trennung der Finanzierungsverantwortlichkeiten im Back-Office einher. Notwendige Leistungen werden unter Beachtung des Versicherungsprinzips durch die kommunalen und sonstigen Partner beim [AA-neu] eingekauft und umgekehrt. (Hartz et al. 2002: 70)[11]

Abbildung 2: Job-Center in der Konzeption der Hartz-Kommission



Quelle: Hartz et al. 2002: 68.

Die Erweiterung der Dienstleistungen im Job-Center, verbunden mit einer Früherkennung etwaiger individueller Beschäftigungshemmnisse, war somit der Kern „Moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", der durch entsprechende Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation, des Dienstrechts, der leistungsstimulierenden Entgelt- und Aufstiegsbedingungen, der Führung, der Steuerung

11 Der letzte Satz des Zitats erscheint rätselhaft: Zwar ging die Hartz-Kommission davon aus, dass die bisherigen Träger für die nicht erwerbsfähigen Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften finanziell verantwortlich bleiben sollten (vgl. Hartz et al. 2002: 125), aber es bleibt unverständlich, welche für diese Personengruppe nützliche Dienstleistung das sog. [AA-neu] denn anzubieten hätte. Vermutlich ist das umgekehrte gemeint: Das [AA-neu] kauft bei den Kommunen und bei sonstigen Trägern flankierende Dienstleistungen ein und hat hierbei, sofern dieses für Bezieher des bisherigen Arbeitslosengeldes geschieht, das Versicherungsprinzip zu beachten.

und des Controlling einschließlich IT-Struktur gefördert und abgesichert werden sollte. Dieses attraktive Zukunftsbild konnte die Kommission freilich nur zeichnen, indem sie einen Teil ihres Auftrags, nämlich auch ein *Durchführungskonzept* zu entwickeln, an einer entscheidenden Stelle vernachlässigte. Denn dann hätte sie Antwort auf folgende Fragen geben müssen:

- Wenn die flankierenden Dienstleistungen nur von Fall zu Fall bei den kommunalen Partnern eingekauft werden, welche Beschäftigungsperspektiven ergeben sich dann für das bisher in der „Hilfe zur Arbeit" tätige Fachpersonal der Kommunen?
- Und wie gehen die Kommunen personalpolitisch damit um, wenn das [AA-neu] solche Dienstleistungen nicht in dem Maße nachfragt, wie sie bisher von der Kommune vorgehalten wurden?

Die vielleicht schwierigste, aber mit all dem natürlich eng verknüpfte Frage nach der künftigen Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden konnte und musste die Hartz-Kommission allerdings der gleichzeitig arbeitenden Kommission zur Gemeindefinanzreform überlassen – die jedoch keine Lösung fand.

2.5 Das Intermezzo von „Hartz I" und „Hartz II"

In der öffentlichen Wahrnehmung traten diese Fragen zunächst dahinter zurück, dass die Hartz-Kommission – wohl wegen des Wahlkampfes durch die Bundesregierung dazu angeregt – die noch nicht reformierten Arbeitsämter, die anerkannter Maßen mit der wirksamen Umsetzung der Vielzahl bereits bestehender arbeitsmarktpolitischer Instrumente überfordert waren, mit weiteren Instrumenten ausstattete. Erwähnt seien hier nur jene, die vom Gesetzgeber sofort nach der Bundestagswahl auch aufgegriffen und mit Wirkung vom 1.1.2003 umgesetzt wurden:

- die „frühzeitige Arbeitssuche", die Gekündigte und vom Auslaufen eines befristeten Vertrages Betroffene bei Strafe der Leistungskürzung dazu zwingt, sich bis zu drei Monate vor Ende des Arbeitsvertrages arbeitsuchend zu melden;
- die Differenzierung der Sperrzeiten, die in Verbindung mit der „Beweislastumkehr" die Hemmschwelle bei der Verhängung von Sperrzeiten senken und dadurch eine differenzierte Einwirkung auf das Verhalten der Arbeitsuchenden ermöglichen soll;
- die „Personalservice-Agenturen" (PSA), die gegen die abflauende Konjunktur Arbeitslose auf dem Wege der Zeitarbeit in den schrumpfenden Zeitarbeitsmarkt einschleusen sollten;
- die „Ich-AG", die – zunächst[12] befristet bis zum 31.12.2005 – als „Existenzgründungszuschuss" neben die bereits existierende Existenzgründungsförderung für Arbeitslose durch Überbrückungsgeld gesetzt wurde;
- die „Lohnversicherung" für ältere Arbeitslose, die – ebenfalls zunächst befristet bis zum 31.12.2005 – als „Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer" Gesetzeskraft erlangte;
- die „Bildungsgutscheine", die in dieser Form gar nicht von der Kommission vorgeschlagen worden waren, sondern allenfalls als Konkretisierung der „Neuausrichtung des Weiterbildungsmarktes" (Hartz et al. 2002: 158ff.) aufgefasst werden können;
- schließlich die von der Hartz-Kommission in dieser Allgemeinheit gar nicht vorgesehene[13] Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung („Mini-Jobs"), die allerdings die Aktivitäten der Arbeitsämter bzw. -agenturen weniger tangiert.

---

12 Während der Endredaktion dieses Berichtes brachte die Bundesregierung den „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung der Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze" ein, mit dem mehrere befristete Instrumente verlängert werden sollen, darunter auch der Existenzgründungszuschuss.

13 Die Vorschläge der Kommission konzentrierten sich auf Dienstleistungen in privaten Haushalten.

Diese Instrumente und Maßnahmen sind bereits Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen sowie laufender Evaluierungen und sollen deshalb hier nicht weiter kommentiert werden. Während die Öffentlichkeit noch damit beschäftigt war, diese Neuerungen zu diskutieren und zu begreifen, wurde mit zunächst vergleichsweise geringer öffentlicher Aufmerksamkeit der Teil der „Hartz-Reformen" vorbereitet, der das deutsche Arbeitsmarktregime und die Erbringungsstruktur von „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" viel nachhaltiger verändert hat und verändern wird als ein paar neue Einzelregelungen und Instrumente.

2.6 Vom Job-Center zur Arbeitsgemeinschaft

Mit der Vorlage des Entwurfs eines „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" im August 2003, durch das ein neues „Buch II" des Sozialgesetzbuches mit dem Titel „Grundsicherung für Arbeitsuchende" geschaffen werden sollte, wurde klar:

- Die Arbeitslosenhilfe, die hybride[14] mittlere Ebene zwischen beitragsbasierter Lohnersatzleistung und sozialer Grundsicherung, wird abgeschafft.
- Das an ihre Stelle tretende „Arbeitslosengeld II" tritt in wesentlichen Strukturmerkmalen das Erbe der Sozialhilfe an und unterscheidet sich in der Höhe nur durch die Pauschalierung von Einzelleistungen, die früher „in besonderen Lebenslagen" gewährt wurden. Kosten für „angemessene" Unterkunft und Heizung werden wie bisher bei der Sozialhilfe vollständig übernommen.
- Erwerbsfähige bisherige Bezieher von Sozialhilfe einschließlich ihrer erwerbsfähigen Haushaltsmitglieder erhalten Arbeitslosengeld II, und es werden für sie Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung entrichtet.
- Bezieher von Arbeitslosengeld II sind zur Verwertung ihrer Arbeitskraft und zur Arbeitsuche verpflichtet, d. h. also auch solche Haushaltsangehörige, die bisher nicht am Erwerbsleben teil genommen haben – es sei denn, sie sind vorübergehend nicht für eine Erwerbstätigkeit verfügbar. Nicht erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaften erhalten „Sozialgeld".
- Wer wegen Erschöpfung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes in den Bezug von Arbeitslosengeld II übergeht, erhält für die Dauer von zwei Jahren einen degressiven Zuschuss, der sich an der Leistungsdifferenz bemisst und den Übergang abmildert.
- Die Bundesagentur für Arbeit bzw. die Versichertengemeinschaft erstattet für die Personen, die nach Erschöpfung ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld in die Grundsicherung übergehen, dem Bundeshaushalt aus Beitragsmitteln die durchschnittlichen Kosten für die Grundsicherung einer Bedarfsgemeinschaft für ein Jahr – allerdings ohne Kosten der Unterkunft und Heizung.

Nach diesem ersten Gesetzentwurf sollte die Bundesagentur für Arbeit vollständig für die Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich Unterkunft und Heizung zuständig sein und die Kosten aus dem Bundeshaushalt erstattet bekommen. Die bisherigen Träger der Sozialhilfe sollten nur übergangsweise beteiligt werden: Ab dem 1. Juli 2004 bis zum 31. Dezember 2006 sollten sie im Wege der gesetzlichen Beauftragung verpflichtet sein, die Leistungsbearbeitung für ihre bisherigen „Kunden" weiter zu übernehmen, sollten aber ab dem 1. Januar 2005 die dadurch entstehenden Verwaltungskosten nur erstattet bekommen, soweit sie „innerhalb der Agentur für Arbeit", d. h. durch räumliche Verlagerung des Arbeitsplatzes in das Job-Center entstehen. Als „Anreiz" zur aktiven Beteiligung an Bemühungen zur Eingliederung der Leistungsempfänger sollten die Kommunen in der gesamten Übergangsphase die ausgezahlten Leistungen nur zu zwei Dritteln erstattet bekommen. Ob die Mitarbeiter der Kommunen nach dem vorübergehenden Zwangsumzug auf Dauer von der Bundesagentur übernommen oder im Rahmen eines Dienstleistungsauftrags an die Kommune weiter beschäftigt werden

14 Mit prozentualer Bemessung nach dem Referenzeinkommen, Auszahlung am Monatsende, individuellem Anspruch und folglich Verpflichtung zur Arbeit nur für den bisherigen „Ernährer" einerseits, Steuerfinanzierung, unbeschränkter Dauer und Bedürftigkeitsprüfung andererseits wies die Arbeitslosenhilfe sowohl Merkmale einer Lohnersatzleistung nach dem Versicherungsprinzip als auch Merkmale einer sozialen Grundsicherung auf.

würden, wurde künftigen Vereinbarungen der einzelnen Arbeitsagentur mit der jeweiligen Kommune überlassen.

2.7 ARGEn und Optionskommunen in experimenteller Konkurrenz

Es kann nicht verwundern, dass dieses Szenario bei den Kommunen und ihren Beschäftigten trotz der Aussicht auf finanzielle Entlastung nicht auf Gegenliebe stieß. Die Kommunen waren für die Zeit ab 2006 mit erheblichen personalpolitischen Unwägbarkeiten konfrontiert, die Berufsperspektive der Beschäftigten war unklar, und, wie sich in der weiteren Debatte herausstellte, für einen Auftrag des Bundes an die Kommunen, eine originäre Obliegenheit des Bundes auszuführen, fehlte die verfassungsrechtliche Grundlage. Indem die Bundesratsmehrheit unionsgeführter Länder sich zum Fürsprecher kommunaler Interessen machte, war schnell klar, dass die organisatorische Lösung der „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe" nicht in der von der Regierungskoalition vorgesehenen Form durchgehen würde.

Der weitere parlamentarische Prozess einschließlich Vermittlungsausschuss Ende des Jahres 2003 führte stattdessen zu folgendem Lösungsversuch:

(1) Der Bund übernimmt nur die finanzielle Zuständigkeit für die Unterhaltsleistungen; die Kosten für Unterkunft und Heizung müssen als Faustpfand ihrer materiellen Interessiertheit am Erfolg von „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" von den Kommunen getragen werden.

(2) Träger der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Bundesagentur für Arbeit, soweit es um Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und die Arbeitsförderung geht; Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie die „flankierenden", nicht unmittelbar arbeitsmarktbezogenen Eingliederungsleistungen sind die Kommunen.

(3) Zur einheitlichen Erbringung dieser Dienstleistungen bilden Arbeitsagenturen und kommunale Träger „Arbeitsgemeinschaften" in den Job-Centern.

(4) Alternativ zu (2) bis (3) haben die kreisfreien Städte und Kreise die Option, auf Antrag und mit Zustimmung ihrer jeweiligen Landesregierung von der Bundesregierung als alleinige Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zugelassen zu werden.

Da die Einzelheiten dieser Option im Vermittlungsverfahren Ende 2003 nicht geklärt werden konnten, blieben sie einem weiteren Gesetz vorbehalten, das als „Kommunales Optionsgesetz" die parlamentarischen Gremien, darunter erneut den Vermittlungsausschuss, im Frühsommer 2004 beschäftigte. Im Vermittlungsergebnis vom 30. Juni 2004 wurde die ursprünglich unbegrenzte Option auf nunmehr 69 experimentelle Optionen für die Dauer von sechs Jahren eingeschränkt. Als Gegenleistung erhalten die optierenden Kommunen als Träger der Leistungen der Grundsicherung eine der Bundesagentur für Arbeit ebenbürtige Rechtsstellung und unterliegen insofern der Kontrolle des Bundesrechnungshofs, aber nicht der Innenrevision der Bundesagentur für Arbeit. Außerdem wurde die Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung in einer solchen Höhe festgeschrieben, dass die Kommunen im Ergebnis des Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wie versprochen um 2,5 Mrd. € jährlich entlastet werden. Man geht davon aus, dass hierfür 3,2 Mrd. € notwendig sind, da bei den Kommunen den Einsparungen an Sozialhilfe die Kosten für Unterkunft und Heizung der bisherigen Bezieher von Arbeitslosenhilfe gegenüberstehen.

War zunächst offen geblieben, welche Rechtsform eine Arbeitsgemeinschaft darstellen sollte, so wurde nun auf Wunsch zahlreicher Kommunen klargestellt, dass diese auch durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, also nicht nur in der Form der Gesellschaft bürgerlichen Rechts oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung errichtet werden könne. Eher redaktionell wurde eingearbeitet, dass bei entsprechender Überschneidung der Gebietsgrenzen von Agenturen für Arbeit und Kommunen

auch mehrere Arbeitsgemeinschaften gebildet werden können oder dass an einer Arbeitsgemeinschaft mehrere Agenturen beteiligt sein können.

Entscheidende Bedeutung für die Zukunft der Arbeitsförderung in Deutschland hat der im Vermittlungsausschuss gefundene Kompromiss zur kommunalen Option, indem diese – anders als in der ursprünglichen Fassung des SGB II – nunmehr als „Experiment" deklariert wird.

> ***§ 6a Experimentierklausel***
>
> *(1) 1 Zur* ***Weiterentwicklung*** *der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen an Stelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Leistung nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 im Wege der* ***Erprobung*** *kommunale Träger im Sinne des § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zugelassen werden können. 2 Die Erprobung ist insbesondere auf* ***alternative Modelle*** *der Eingliederung von Arbeitsuchenden im* ***Wettbewerb*** *zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet.* (Hervorhebungen d. V.)

Es ergibt sich aus der nunmehr befristeten und experimentellen Optionsklausel[15] mit gesetzlich zwingend vorgeschriebener Wirkungsforschung, deren Ergebnisse zum 31. Dezember 2008 vorliegen sollen, dass die Form der Trägerschaft neu diskutiert und entschieden werden wird. Deshalb müssen nunmehr auch die Arbeitsgemeinschaften damit rechnen, nicht auf Dauer zu bestehen, sondern bei entsprechender politischer Option, sei es in Übereinstimmung mit, sei es auch gegen oder vor dem Vorliegen einer wissenschaftlichen Empfehlung, zugunsten einer grundsätzlichen kommunalen Trägerschaft wieder in Frage gestellt zu werden. Dieses hat natürlich Auswirkungen auf die Vertragsgestaltung, die Orientierung aller Beteiligten und den Zeithorizont von materiellen und ideellen Investitionen sowohl in den Arbeitsgemeinschaften als auch in den Optionskommunen.

2.8 „Job-Center" und Kundenzentrum

Was ist nun in diesem Tauziehen um die Verteilung finanzieller Lasten, die Trägerschaft und die rechtliche Stellung kommunaler Träger aus dem Schlüsselkonzept für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", dem Job-Center geworden? – Hierzu heißt es nunmehr im SGB III[16]:

> *Von den Agenturen für Arbeit werden Job-Center als einheitliche Anlaufstellen für alle eingerichtet, die einen Arbeitsplatz oder Ausbildungsplatz suchen. Im Job-Center werden diese Personen informiert, der Beratungs- und Betreuungsbedarf geklärt und der erste Eingliederungsschritt verbindlich vereinbart.* (§ 9 Abs. 1a SGB III)
>
> *Ihre [der Bundesagentur] Aufgaben nach diesem Buch sind …*
>
> *11. der Betrieb von Job-Centern, in denen Arbeitssuchende und Ausbildungssuchende mit dem Ziel der Eingliederung in das Erwerbsleben umfassend betreut werden; die Job-Center sollen eine gemeinsame Anlaufstelle der Agentur für Arbeit und der örtlichen Träger der Sozialhilfe umfassen und die der Agentur für Arbeit von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe übertragenen Aufgaben wahrnehmen.* (§ 394 Abs. 1 SGB III)

Die Einrichtung von Job-Centern ist also eine einseitige Verpflichtung der BA, da die Kommunen nicht durch Bundesgesetz zu einer Beteiligung verpflichtet werden können. Wo eine der 69 Optionskommunen die alleinige Trägerschaft für die Leistungen nach dem SGB II übernommen hat, wird das Job-Center nicht mehr als die Funktion haben können, Ratsuchende und potenzielle Antragsteller nach dem SGB II an die entsprechenden kommunalen Stellen zu verweisen. Wo Arbeitsgemeinschaften gebildet werden und die Kommunen diesen ihr volles Aufgabenspektrum nach dem SGB II übertragen, könnte die ARGE mit dem Job-Center identisch sein – dann ist es aber nicht mehr eine Anlaufstelle für

15 Weitergehende Ausführungen zur Bedeutung der Option aus kommunaler Sicht finden sich S. 40.

16 Die Verankerung des Job-Center im SGB III – statt SGB II – unterstreicht die vom Gesetzgeber vorgenommene Abtrennung der Job-Center-Idee von der „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe".

alle Arbeit oder Ausbildung Suchenden, was ja die SGB-III-Kunden einschließen müsste. Dass andererseits eine ARGE die gesamte Arbeitsagentur so diffundiert, dass sie als Job-Center entsprechend den Vorstellungen der Hartz-Kommission zur „Betriebsform der Arbeitsagentur" wird, würde voraussetzen, dass die von der Kommune in die Arbeitsgemeinschaften eingebrachten Beschäftigten auch Aufgaben für SGB-III-Kunden wahrnehmen. Selbst wenn das rechtlich zulässig sein sollte, stellt sich die Frage nach der Kostenerstattung an die Kommune für diese Leistungen und nach der Führungsstruktur.

Es zeigt sich: Was ein Job-Center in der Realität sein kann, hängt von der Option „Arbeitsgemeinschaft oder Alleinträgerschaft" sowie von der konkreten Ausgestaltung der ARGE ab. Das ist der Grund, weshalb unser zunächst als „Pilotstudie zur Entwicklung von JobCentern" beantragtes Projekt nach der Hartz-IV-Gesetzgebung zur „Pilotstudie zur Entwicklung von Arbeitsgemeinschaften" umdefiniert werden musste.

Während das für die Hartz-Kommission im Zentrum stehende „Job-Center" aufgrund konfligierender Vorstellungen über die Trägerschaft der darin zu erbringenden Dienstleistungen an den Rand der Arbeitsmarktreform geriet, wurde parallel und frei von unmittelbaren Vorgaben des Gesetzgebers im Rahmen des organisatorischen Umbaus der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit das „Kundenzentrum" als Herzstück moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt entwickelt. Im Kern geht es hierbei darum, durch Kundensegmentierung, bedarfsgerechte Vor-Terminierung von Kundenkontakten u. a. durch Call-Center und durch Kundenstrommanagement den Kunden den Irrweg durch die Arbeitsagenturen mit mehrfachen Wartezeiten zu ersparen und ihnen eine ungestörte Interaktion mit dem Arbeitsvermittler zu ermöglichen. Beide Seiten sollen sich auf dieses Gespräch vorbereiten können: Die Erfassung von Grunddaten des Kunden soll vor das erste Vermittlungsgespräch gezogen werden, so dass der Arbeitsvermittler bereits weiß, wen er vor sich hat, wenn der Kunde eintritt. Der Kunde erhält „Hausaufgaben" zur Klärung der persönlichen Situation und Strategie, so dass er ebenfalls vorbereitet in das Gespräch gehen kann.

Das Kundenzentrum wurde zunächst in 10 Arbeitsagenturen pilotiert und soll nun im Laufe des Jahres 2005 schrittweise in allen Agenturen eingeführt werden. Wo Arbeitsgemeinschaften gebildet worden sind, kann das Kundenzentrum auch für diese im Rahmen eines Kundenstrommanagements tätig werden.

2.9 Die Banalisierung des Fallmanagements

Als nächstes stellt sich die Frage, wer denn nun die für Arbeitsuche und Arbeitsvermittlung entscheidenden Interaktionen mit Arbeitsuchenden durchführen und welchen Inhalt diese haben sollen. Nach dem Konzept der Hartz-Kommission sollten „Betreuungskunden", d. h. solche mit erheblichen Vermittlungshemmnissen, von *Fallmanagern* betreut werden, die nicht identisch mit den Arbeitsvermittlern sein sollten:

> *Konzentriert sich der Fallmanager schwerpunktmäßig auf die Betreuung von Arbeitslosen und die ggf. erforderliche Wiederherstellung ihrer Beschäftigungsfähigkeit, so liegt der Aufgabenschwerpunkt des Vermittlers im Matchingprozess.* (Hartz et al. 2002: 72)
>
> *Kunden mit weitergehendem Beratungs- und Betreuungsbedarf (Betreuungskunden) werden einem Fallmanager zugeordnet. Er steuert die Gesamtheit des im individuellen Falle erforderlichen Dienstleistungsangebotes des JobCenter. Der Fallmanager hat weitreichende Entscheidungsbefugnisse. Er erstellt oder veranlasst das Tiefenprofiling, auf dessen Basis das weitere Vorgehen mit dem Kunden verbindlich vereinbart wird (Eingliederungsvereinbarung). Insbesondere organisiert der Fallmanager die erforderlichen Maßnahmen zur Abklärung und Förderung der Integrationsfähigkeit in Abstimmung mit den Vermittlern, weiteren Fachkräften des JobCenter und der PSA. Der Fallmanager konzentriert sich ausschließlich auf die Arbeitslosen. Er übernimmt somit einen Teil der Aufgaben früherer Vermittler im Arbeitsamt. Das Casemanagement kann an Dritte vergeben werden.* (Hartz et al. 2002: 74)

An die Stelle der großen Zahl treten die einzelnen Menschen, ihre persönliche Lebenslage und die Zahl derer, die von ihrer Arbeitslosigkeit mitbetroffen sind. Dies beginnt mit der intensiven Betreuung des Arbeitslosen durch den ihm persönlich zugewiesenen Fallmanager … (Hartz et al. 2002: 86)

Fallmanagement ist der Versuch, Einzelinterventionen und von verschiedenen Trägern arbeitsteilig erbrachte Dienstleistungen strategisch und sequenziell zu verknüpfen, um einen als erstrebenswert definierten „Ausgang" eines Falles zu erreichen (vgl. Grosch/Wiglow 2005; Wende/Reis 2005: 109ff.). Es wurde im Bereich der Sozialen Arbeit entwickelt und hat im BSHG seinen gesetzlichen Niederschlag als „Gesamtplan" gefunden, der in geeigneten Fällen auch bei der „Hilfe zur Arbeit" vorgesehen war (§ 19 Abs. 4 BSHG). Die Verwirklichung dieses Konzepts führte zur Entwicklung einer entsprechenden professionellen Praxis (vgl. Brülle/Reis 2001; Leisering 2001; Reis et al. 2002; MWA 2003), für die Zusatzausbildungen und Zertifizierungen entstanden. Wie oben bereits ausgeführt (S. 14), besteht eine der Dimensionen der „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe" darin, dieses Fachkonzept und die bei kommunalen Trägern vorhandenen einschlägigen Erfahrungen und Kompetenzen für die Eingliederung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen fruchtbar zu machen.

Insofern ist es konsequent, wenn in der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Viertes Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vielfach die Rede ist von Fallmanagern und einem angestrebten Betreuungsverhältnis von 1 : 75. Entgegen dem Vorschlag der Hartz-Kommission, Fallmanagement auf die „Betreuungskunden" zu konzentrieren, heißt es aber nun:

*Die Agentur für Arbeit benennt **jedem** erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einen Fallmanager als persönlichen Ansprechpartner, der ihn und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützt.* (Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Viertes Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, S. 106)

Das von der Hartz-Kommission nur im Zusammenhang mit Arbeitgebern als Kunden benutzte Wort „Ansprechpartner" wird hier mit dem Fallmanager gleichgesetzt. Um jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in dieser Weise versorgen zu können, wird ein zusätzlicher Personalbedarf von 11.800 (über den bisherigen Personaleinsatz der BA in der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfeträger in der „Hilfe zur Arbeit" hinaus) konstatiert, ohne dass angegeben würde, wie der gedeckt werden soll (Gesetzesbegründung S. 214).

Angesichts dieser zentralen und in der Gesetzesbegründung durch Ausweitung auf alle Kunden noch gesteigerten Bedeutung von Fallmanagement ist es einigermaßen überraschend, dass in eben dem Gesetz, das durch diesen Text begründet wird, das Wort „Fallmanager" überhaupt nicht vorkommt. Stattdessen heißt es im SGB II:

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden in Form von

1. *Dienstleistungen, insbesondere durch Information, Beratung und **umfassende Unterstützung durch einen persönlichen Ansprechpartner** mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit,*
2. *Geldleistungen …*
3. *Sachleistungen …*

erbracht. (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 SGB II)

*Die Agentur für Arbeit **soll** einen persönlichen Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden benennen.* (§ 14 Abs. 1 SGB II)

Damit ist das Fallmanagement gesetzlich mit dem „PAP" gleichgesetzt, wie der „Persönliche Ansprechpartner" inzwischen im BA-Jargon heißt, und die personelle Kontinuität in der Betreuung ist eine bloße Sollvorschrift. Über den Betreuungsschlüssel sagt das Gesetz nichts. – Wie unsere Fallstudien des Entstehungsprozesses von ARGEn zeigen werden, hat dieses gesetzgeberische Versäumnis ganz erhebliche Folgen für die Praxis des Fallmanagements und die professionellen Entwicklungsmöglichkeiten

von Fallmanagern. Es ist zu befürchten, dass dadurch das aus der Tradition der ganzheitlichen „Hilfe zur Arbeit" zu gewinnende Innovationspotenzial in der „zusammengeführten" Hilfe nach dem SGB II verloren geht.

2.10 Arbeitsgelegenheiten

Die geförderte Beschäftigung mit zusätzlichen, dem öffentlichen Interesse dienenden Arbeiten wird im SGB III in der Tradition des Arbeitsförderungsgesetzes als „Arbeitsbeschaffungsmaßnahme" (ABM) bezeichnet. Zwecks Bewältigung der Folgen der deutschen Einigung wurden die ABM vorübergehend ergänzt um den „Produktiven Lohnkostenzuschuss Ost" (§ 249h AFG), der mit dem Übergang vom AFG zum SGB III in „Strukturanpassungsmaßnahme" umbenannt wurde. Mit dem „Ersten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" wurde diese Sonderform der geförderten Beschäftigung ab 2003 wieder abgeschafft. Trotz vielfacher Änderungen der Zuschuss- und Entlohnungsbedingungen war diesen Beschäftigungsformen im „Zweiten Arbeitsmarkt" immer gemeinsam, dass es sich um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handelte. Seit 2003 gilt dieses mit der Einschränkung, dass bei Beschäftigung in einer ABM keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mehr gezahlt und folglich auch keine neuen Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben werden. Damit wird internationalen Vorbildern[17] gefolgt, ein „Recycling" von Versicherungsansprüchen durch geförderte Arbeit im „Zweiten Arbeitsmarkt" zu verhindern.

Die geförderte Beschäftigung für Bezieher von Sozialhilfe im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit" hieß „Schaffung von Arbeitsgelegenheiten". Hierbei waren zwei Varianten möglich, nämlich entweder sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder die Fortzahlung der Sozialhilfe zuzüglich einer Mehraufwandsentschädigung.

> (1) *Für Hilfesuchende, insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden … Die Arbeitsgelegenheiten sollen in der Regel von vorübergehender Dauer und für eine bessere Eingliederung des Hilfesuchenden in das Arbeitsleben geeignet sein.*
>
> *(2) Wird für den Hilfesuchenden Gelegenheit zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit geschaffen,* ***kann ihm entweder das übliche Arbeitsentgelt oder Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt werden;*** *zusätzlich ist nur die Arbeit, die sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde … .*
>
> *(3) Wird im Falle des Absatzes 2 Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt, so wird kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts und kein Beschäftigungsverhältnis im Sinne der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung begründet. Die Vorschriften über den Arbeitsschutz finden jedoch Anwendung* (§ 19 BSHG).

In der Praxis der Sozialhilfeträger kamen beide Formen zur Anwendung. Die letzte einschlägige Umfrage des Deutschen Städtetags (Fuchs/Troost 2001) gibt für das Jahr 2000 ein Verhältnis von etwa 50:50 (bei insgesamt rd. 400.000 Arbeitsgelegenheiten) an.

Die Hartz-Kommission hat im Zusammenhang mit ihren Vorschlägen zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Arbeitsgelegenheiten nicht erwähnt. Bei den Ausführungen zu den Personal-Service-Agenturen (PSA) heißt es jedoch:

> *Durch Nutzung der PSA-Arbeitnehmer im gemeinnützigen und gesellschaftlichen Bereich wird dieses Feld neu gestaltet (149). In strukturschwachen Regionen kann es erforderlich sein, über die PSA verstärkt in gemeinnützige und ehrenamtliche Tätigkeiten zu vermitteln.* (Hartz et al. 2002: 153)

17 Z. B. wurde in Dänemark, wo die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit hinsichtlich Höhe und Dauer noch immer vergleichsweise großzügig bemessen sind, die Erneuerung der Ansprüche durch geförderte Beschäftigung mit Beginn der „aktivierenden" Reformen 1993 unterbunden (vgl. ausführlich Knuth/Schweer/Siemes 2004: 47ff.).

Indem der Nettolohn in der PSA in den ersten sechs Monaten dem Arbeitslosengeld entsprechen (Hartz et al. 2002: 152) und eben auch Bezieher von Arbeitslosengeld in die PSA zugewiesen werden sollten, wurde die gemeinnützige Arbeit für die Lohnersatzleistung in den Vorstellungen der Hartz-Kommission implizit auf die noch versicherten Arbeitslosen ausgeweitet. Der Gesetzgeber ist diesen Vorschlägen nur teilweise gefolgt: Ein Nettoarbeitsentgelt in Höhe des zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes für zuvor arbeitslose Leiharbeitnehmer ist nur für sechs Wochen zulässig (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG), und die Überlassung in gemeinnützige Tätigkeit bedarf keiner gesonderten Regelung, dürfte aber in der Praxis eher unwahrscheinlich sein.

Die Regelungen des BSHG bezüglich der Arbeitsgelegenheiten wurden nahezu wörtlich in das SGB II übernommen; allerdings wurde die enge Formulierung „gemeinnützig" durch die schon immer bei ABM geltende Formulierung „im öffentlichen Interesse liegend" ersetzt, wodurch sich ein erweiterter Tätigkeitsbereich ergibt.

> *Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten nicht … als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen; diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften über den Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz sind entsprechend anzuwenden* … (§ 16 Abs. 3 SGB II).

Die für Bezieher von Sozialhilfe seit Einführung des BSHG 1962 bestehende Möglichkeit einer Zuweisung in eine Arbeit, für die nur die bisherige Unterstützungsleistung plus Mehraufwand gezahlt wird, wird dadurch auf alle Personen ausgeweitet, die bisher Arbeitslosenhilfe bezogen haben oder ohne „Hartz IV" in Zukunft Arbeitslosenhilfe bezogen hätten. Die Ankündigung der Bundesregierung, 600.000 derartige Arbeitsgelegenheiten schaffen zu wollen, läuft auf eine Verdreifachung des zu Zeiten des BSHG erreichten Umfangs hinaus (s. o., S. 23). Hervorzuheben ist, dass die Bestimmung des BSHG, wonach Arbeitsgelegenheiten i. d. R. von vorübergehender Dauer und für die bessere Eingliederung in das Arbeitsleben geeignet sein sollen, nicht übernommen wurde. Zulässig sind also nunmehr auch auf längere Dauer angelegte Arbeitsgelegenheiten, die nicht auf die Eingliederung in den „ersten Arbeitsmarkt" zielen. Am 20.4.2005 kündigte die Bundesregierung an, solche Arbeitsgelegenheiten für ältere Bezieher von Arbeitslosengeld II schaffen zu wollen, die das 58. Lebensjahr vollendet haben.

Die Zuständigkeit für die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten liegt zwar bei den Agenturen für Arbeit, sofern nicht der kommunale Träger im Wege der Option die Gesamtzuständigkeit für die Umsetzung des SGB II übernommen hat. Da es aber nicht einfach ist, Tätigkeiten zu finden, die zusätzlich sind, im öffentlichen Interesse liegen und von den Leistungsbeziehern auch ausgeführt werden können, kommt überall den Kommunen als den örtlichen Sachwaltern des „öffentlichen Interesses" eine Schlüsselrolle bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten zu. Einerseits werden sich zahlreiche Arbeitsgelegenheiten unmittelbar im Bereich der Kommunen und ihrer Einrichtungen befinden, andererseits verfügen nur die Kommunen über Erfahrungen mit dieser Form der geförderten Beschäftigung. Deshalb spielten die Grundsätze, die man bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante verfolgen wollte, bei den Verhandlungen über die Bildung von Arbeitsgemeinschaften meistens eine Rolle. Hierzu trug bei, dass die Bundesregierung als eine Art „Übungsprogramm" im Oktober 2004 auf freiwilliger Grundlage Arbeitsgelegenheiten für (noch) Arbeitslosenhilfe Beziehende implementierte, so dass Arbeitsgelegenheiten zwangsläufig zum Thema zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen wurden. Die gesetzliche Voraussetzung hierfür war bereits mit Einführung des SGB III geschaffen worden, in dessen § 199 festgelegt wurde, dass der Anspruch auf Arbeitslosenhilfe durch die Verrichtung gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit im Sinne des BSHG nicht ausgeschlossen werde.

2.11 Zusammenfassung

Während die „Zusammenführung" von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der diesen Unterhaltsleistungen entsprechenden Leistungen der Arbeitsförderung im Auftrag der Bundesregierung an die Hartz-Kommission nur ein Zusatz war, stellte die Kommission Integration der Dienstleistungen von Arbeitsagenturen und Sozialhilfeträgern ins Zentrum ihrer Organisationsvorschläge. Das „Job-Center" sollte die dem Kunden zugewandte Seite des Arbeitsamtes der Zukunft werden. In ihm sollten einheitliche Dienstleistungen für Bezieher von Arbeitslosengeld und von Arbeitslosengeld II erbracht werden. Indem die Kommission von einer Alleinträgerschaft der BA für die Job-Center ausging, für die flankierende Dienstleistungen bei den kommunalen Trägern lediglich eingekauft werden sollten, vernachlässigte sie die personalpolitischen Perspektiven der Kommunen und die Berufsperspektiven ihrer im Bereich „Hilfe zur Arbeit" Beschäftigten.

Das im Gesetzentwurf vorgesehene Übergangsszenario löste diese Probleme nicht und warf zudem verfassungsrechtliche Fragen auf. Die Opposition trat für eine Trägerschaft der Kommunen für die Leistungen nach dem SGB II ein. Hierbei dürfte eine Rolle gespielt haben, dass die Rahmenbedingungen für die kommunale Tätigkeit in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt, in denen die Opposition die Mehrheit besaß. Insofern ist die Frage nach den Erbringungsstrukturen von Dienstleistungen der Grundsicherung von vornherein in den Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Ländern eingebettet. Das ist der Preis dafür, dass der Gesetzgeber sich bei der Konkretisierung der Grundsicherung überwiegend der Logiken der Sozialfürsorge bediente und damit zwangsläufig kommunales Feld betrat, wo die Länder die Hoheit besitzen.

Zwei parlamentarische Vermittlungsverfahren führten schließlich zum Nebeneinander von „Arbeitsgemeinschaften" unterschiedlicher rechtlicher und organisatorischer Ausprägung mit 69 kommunalen Trägern, die für die Alleinträgerschaft der Leistungen nach dem SGB II optierten. Aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie der Arbeitsförderung bzw. „Hilfe zur Arbeit" für die Bezieher dieser beiden Leistungen in einer einzigen modernen Dienstleistungsorganisation wurde die Trennung in zwei Arbeitslosigkeitsregimes, nämlich für Versicherte und Nichtversicherte, und in drei Erbringungsstrukturen „Moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt": Agenturen für Arbeit, Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen. Das „Job-Center" ist vom „Arbeitsamt der Zukunft" zur „gemeinsamen Anlaufstelle" dieser Dienstleistungsorganisationen geschrumpft. Aus dem qualifizierten Fallmanager für Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen wurde der Persönliche Ansprechpartner für alle Bezieher von Arbeitslosengeld II. Die Ausweitung des Arbeitsmarktregimes der Sozialfürsorge auf alle Bezieher von Arbeitslosengeld II führt zur einer Verallgemeinerung von „Arbeitsgelegenheiten" in der Mehraufwandsvariante, die nunmehr von den Trägern der Leistungen nach dem SGB II – Arbeitsgemeinschaften oder Optionskommunen – zu schaffen sind. Bei der Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt stehen Arbeitsgemeinschaften und optierende Kommunen in experimenteller Konkurrenz. Die Arbeitsgemeinschaften können daher nicht sicher sein, über 2008 hinaus Bestand zu haben. Manche könnten aber auch schon vorher an ihren inneren Widersprüchen zerbrechen.

3 Exkurs: Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern vor der Einführung des SGB II

Die oben gekennzeichnete „Schnittstellenproblematik" zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe (vgl. S. 13) – bzw. zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den Soziahilfeträgern – wird mit der Gründung von Arbeitsgemeinschaften keineswegs zum ersten Mal bearbeitet. Bereits 1993 wurde in das Arbeitsförderungsgesetz ein § 12b „Zusammenwirken mit den Trägern der Sozialhilfe" eingefügt, der es den Trägern der Sozialhilfe ermöglichen sollte, gegen Kostenerstattung oder -beteiligung eine Einbeziehung ihrer Leistungsempfänger in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit zu erreichen. Über das Ausmaß der Nutzung dieser Möglichkeit ist nichts bekannt; i. d. R. dürften es die Sozialhilfeträger vorgezogen haben, ihre eigenen Maßnahmen zu definieren und diese selbst zu steuern. Bezeichnender Weise wurde die Übernahme einer entsprechenden Vorschrift in das SGB III 1998 zunächst „vergessen", so dass es eines „Gesetzes zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe" vom 20. November 2000 bedurfte, um für die Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern wieder eine Rechtsgrundlage zu schaffen. Hierbei ging man jetzt jedoch weiter als im AFG und zielte eher auf die gemeinsame Dienstleistung im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen, weniger auf die Maßnahmeförderung:

> *Die Arbeitsämter sollen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit von Leistungsbeziehern nach diesem Gesetz und von arbeitslosen Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz mit den örtlich zuständigen Trägern der Sozialhilfe Kooperationsvereinbarungen abschließen und durchführen. Mit den Kooperationsvereinbarungen sollen unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um die Vermittlung in Arbeit zu verbessern, die Wirksamkeit der Hilfen zur Eingliederung in eine Erwerbstätigkeit zu steigern und das Verwaltungsverfahren bürgernah und einfach zu gestalten. Hierzu können gemeinsame Anlaufstellen von Arbeitsämtern und den örtlichen Trägern der Sozialhilfe geschaffen werden* (§ 371a SGB III).

Außerdem wurden bis zum 31.12.2004 befristete Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe (MoZArT) zugelassen, die bis 2002 mit einem Gesamtvolumen von rd. 45 Mio. € finanziell gefördert wurden. Die BA und die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (2001) gaben einen „Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser" heraus. Die Modellvorhaben wurden wissenschaftlich evaluiert. Aus dem Abschlussbericht der Evaluierung geht hervor, dass die 30 Modellvorhaben mit 33 Einzelprojekten kaum als Test auf die „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe" angesehen werden können. Denn eine gemeinsame Leistungsbearbeitung oder gemeinsame Auszahlung der Leistungen haben nur fünf Vorhaben erprobt, und das mit erheblichen Schwierigkeiten. Originäre Übertragung von Aufgaben in der einen oder anderen Richtung oder an Dritte kam so gut wie nicht vor (Hess et al. 2004).

Im Rahmen des Projektes „The Changing Role of Employment Assistance in Germany and Great Britain", das vom 1.6.2003 bis zum 31.5.2004 von der Deutsch-Britischen Stiftung für das Studium der Industriegesellschaft gefördert und von der Hans-Böckler-Stiftung flankierend unterstützt wurde, hatten die Autoren des vorliegenden Berichtes Gelegenheit, zwei „Job-Center" zu untersuchen, die als Testlauf der jeweiligen örtlichen Partner im Hinblick auf die heutigen Arbeitsgemeinschaften gesehen werden können. Bei dem einen Fall handelt es sich um ein Projekt, dessen Anfänge in die Zeit vor den MoZArT-Modellvorhaben zurückreichen, das dann aber als eines der prominentesten MoZArT-Projekte gefördert wurde (im folgenden „Job-Center A"). Der andere Fall wurde erst begonnen, als es für eine Förderung im Rahmen des MoZArT-Programms zu spät war („Job-Center B"). In der Stadt A war das Job-Center für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger und so genannte „Aufstocker" – d. h. für Personen, die ergänzende Sozialhilfe bezogen – zuständig, während in Stadt B die Zuständigkeit des Job-Centers auf arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahren begrenzt war, die keine Berufsausbildung hatten, gleich-

gültig, welche Leistung sie bezogen. Aufgrund der Dominanz der Sozialhilfe als bezogener Leistung war Job-Center A personell von Mitarbeitern der Kommune dominiert, während die personellen Gewichte in Job-Center B etwa gleich verteilt waren.

3.1 Ein Job-Center Modellversuch im MoZArT-Programm (Stadt A)

In der Stadt A war dem Job-Center ein neuer Ansatz zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit vorausgegangen. Im Jahre 1997 nahm die so genannte „Job-Börse für junge Leute" ihre Arbeit als gemeinsames Beratungs-, Vermittlungs- und Leistungszentrum des Arbeitsamtes und des städtischen Sozialamtes ihre Arbeit auf. Das oberste Prinzip dieser Einrichtung lautete „Integration vor Leistungsbezug": Bevor einem erwerbsfähigen Jugendlichen Sozialhilfe gewährt wurde, wurde ihm sofort entweder eine Ausbildungsstelle oder ein Arbeitsplatz bzw. ein bezahltes Praktikum für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten angeboten. Die Vermittlung der Jugendlichen wurde von einem zentralen Büro organisiert, und die jungen Leute wurden einem Netzwerk von sieben Dienstleistern zugeteilt, die Arbeitsvermittlung, Weiterbildung oder Unterstützung bei der Stellensuche organisierten. Das Nettoentgelt, das die Jugendlichen während dieser Tätigkeiten erhielten, entsprach in der Höhe dem Satz der Sozialhilfe zuzüglich einer Zulage, wurde aber im Rahmen eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses in Teilzeit erzielt. Das Ziel dieses Ansatzes war es, „… den jungen Menschen ein Angebot zu unterbreiten, dass sie nicht ablehnen konnten", so ein von uns befragter Mitarbeiter. Die Job-Börse sollte die bis dahin gängige Praxis aufbrechen, Jugendliche allzu rasch in den Bezug von Sozialleistungen zu übergeben, um anschließend einen immensen Aufwand betreiben zu müssen, um sie wieder herauszuholen. Das innovative Potenzial der Job-Börse bestand damit auf der einen Seite in der zentralen Anlaufstelle für arbeitslose Jugendliche, die eine „kritische Masse" für die Organisation von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen bilden konnten, und auf der anderen Seite in der netzwerkartigen Dezentralisierung von auf Eingliederung ausgerichteten Dienstleistern.

Auf Grund des Erfolgs der „Job-Börse für junge Leute" hat die Stadt A gemeinsam mit der örtlichen Arbeitsverwaltung und mit finanzieller Unterstützung aus dem MoZArT-Programm im Jahre 2001 ein zentrales Job-Center für erwachsene Arbeitslose aufgebaut. Zielsetzung war auch hier, das Prinzip „Arbeit vor Leistungsbezug" einzuführen und auf diesem Wege die Anzahl der Anträge auf Sozialhilfe perspektivisch zu reduzieren. Zur Realisierung dieses Vorhabens arbeiteten im Untersuchungszeitraum 49 Fallmanager und 57 so genannte Ausstiegsberater der Stadt mit 16 Fachkräften der Arbeitsagentur im neu gebildeten Job-Center zusammen. Dieses war unweit der Innenstadt angesiedelt und befand sich in direkter Nachbarschaft zur Hauptstelle des Arbeitsamtes.

Die wichtigsten Merkmale des Job-Centers in der Stadt A waren der starke Fokus auf die möglichst rasche Vermittlung von Arbeitslosen in Beschäftigung, der zügige Einsatz aktiver Maßnahmen der Arbeitsförderung sowie die enge Kooperation mit einem Netzwerk von Dienstleistern der Arbeitsförderung. Die Erstkontakte wurden von den kommunalen Fallmanagern wahrgenommen; sie nahmen Anträge auf Unterstützungsleistung entgegen, schätzten die Beschäftigungsfähigkeit ein, identifizierten offensichtliche Vermittlungshemmnisse und stellten, wo es notwendig erschien, Kontakte zu weiteren Institutionen her, wie etwa der Drogenberatung. Nur unmittelbar beschäftigungsfähige Antragsteller wurden an einen der vom Arbeitsamt in das Job-Center entsandten Arbeitsvermittler weitergeleitet.

Prinzipiell beschäftigungsfähige Personen mit Vermittlungshemmnissen – nach heutiger Terminologie „Beratungskunden" – wurden an eine von 24 „Job-Börsen" weitergereicht, um dort weitere Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung einzuleiten. Die Job-Börsen wurden von Trägern betrieben. Einige hatten sich auf die Betreuung besonderer Zielgruppen, wie zum Beispiel Alleinerziehende oder Personen mit psychischen Krankheiten, spezialisiert, während andere kleinräumig den Arbeitsmarkt einzelner Stadtteile bearbeiteten. Anders als die Jugendlichen bei der „Job-Börse für Junge Leute" wurden die Erwachsenen nicht im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses betreut. Sie bezogen ihre bishe-

rigen Leistungen weiter und unterlagen insofern keiner Anwesenheitspflicht. Vielmehr wurden sie von den Jobbörsen nach Bedarf einbestellt.

Die Zusammenführung der beiden Organisationskulturen von Arbeits- und Sozialamt verlief in der Stadt A unproblematisch, da sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen von Workshops und gemeinsamen Meetings bereits im Vorfeld kennen lernen konnten. Auch als die gemeinsame Arbeit begann, fanden regelmäßige Treffen wie zum Beispiel Fallkonferenzen für besondere Gruppen von Antragstellern statt. Eine der von uns interviewten Führungskräfte äußerte in diesem Zusammenhang: „Das Ziel war nicht die Fusion der Institutionen, sondern die Schaffung einer neuen Organisationskultur!" Eine andere Führungskraft umschrieb das Job-Center eher nüchtern als „zwei Behörden, die ein gemeinsames Büro betreiben". Beide Befragten äußerten jedoch die gleiche Sorge, nämlich dass größere organisatorische Probleme zu erwarten seien, falls die Hartz-Reform wie geplant umgesetzt werden sollte. Zu diesem Zeitpunkt war gerade der erste Entwurf des „Vierten Gesetzes für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" bekannt geworden (s. o., S. 18).

3.2 Job-Center für Jugendliche (Stadt B)

Das Job-Center Modell in der Stadt B war kleiner als das vorher beschriebene und auf eine enger definierte Zielgruppe ausgerichtet – Personen unter 25 Jahren und ohne Berufsausbildung, die einen Antrag auf Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe stellen. Dieses Job-Center war in den Räumlichkeiten des örtlichen Arbeitsamtes in einem Flurbereich des Erdgeschosses untergebracht und auch von der Atmosphäre bzw. Ausstrahlung der Arbeitsverwaltung geprägt. Es verfügte über einen gemeinsamen Eingangsbereich für alle Antragsteller. Organisatorisch lag die zentrale Herausforderung bei diesem Pilotprojekt darin, die Sachbearbeiter des Sozialamtes in die unmittelbare räumliche Nähe der Arbeitsverwaltung zu bringen und ihnen dort die notwendige Infrastruktur bereitzustellen. Auch hier bestand die arbeitsmarktpolitische Innovation in dem Vorhaben, das Prinzip „Arbeit vor Leistungsbezug" zu implementieren.

Das Job-Center in der Stadt B hatte zum Zeitpunkt der Untersuchung seinen Betrieb erst vor kurzem aufgenommen und hatte nicht den Vorteil des längeren Vorlaufs, der für den Erfolg des Job-Center A entscheidend war. Die gemeinsame Unterbringung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Sozial- und Arbeitsverwaltung hatte offensichtlich den Vorteil, Antragsteller rascher an den zuständigen Sachbearbeiter des Arbeitsamtes oder der Sozialverwaltung weiterleiten zu können, so dass der notwendige bürokratische Aufwand verringert werden konnte. Dennoch wurde im Rahmen unserer Untersuchung auch Kritik an diesem Pilotprojekt geäußert. Eher zufällig fiel der Start des Job-Centers zeitlich mit der Ausweitung des Bundesprogramms „Jump Plus" – einem Programm zur Eingliederung Sozialhilfe beziehender Jugendlicher in den Arbeitsmarkt – zusammen. Für die Mitarbeiter des Sozialamtes dominierte die Implementation dieses Förderprogramms nahezu die gesamte Startphase des Job-Centers. Das hatte den negativen Effekt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeitsorganisatorisch auseinander gerissen wurden, die eigentlich im Job-Center hätten miteinander kooperieren sollen.

In unseren Interviews äußerten Arbeitsvermittler, dass nur sehr wenige ihrer Kunden zu Vorstellungsgesprächen geschickt werden könnten, da es zum einen kaum geeignete Arbeitsangebote gäbe und zum anderen die meisten Arbeitslosen auf Grund ihrer beruflichen und/oder sozialen Defizite als nicht beschäftigungsfähig zu betrachten seien. So sei es häufig die einzige Möglichkeit, Jugendlichen im Alter zwischen 18 und 20 Jahren im Rahmen des Jump Plus Programms an einen der 13 Kontrakt-Träger zuzuweisen. Junge Erwachsende im Alter von 21 bis 24 Jahren könnten zumeist nur über die kommunale Beschäftigungsgesellschaft auf einen Arbeitsplatz im Rahmen des Programms „Arbeit statt Sozialhilfe" vermittelt werden.

Die hastige Implementierung des Jump Plus Programms sowie die Auswahl und Vorbereitung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer führten hier jedoch zu hohen Absentismus- und Abbruchquoten. Es gab unter den Trägern zwar unterschiedliche Verfahrensweisen, wie sie das Programm umsetzten, aber

letztlich bestanden alle Maßnahmen aus einem kurzen Einführungsteil, an den sich eine nicht bezahlte Praktikumsphase anschloss; zum Ende der Maßnahme wurde schließlich noch ein Assessment Center durchgeführt. Die Träger des Jump Plus Programms wurden pro Teilnehmerin bzw. Teilnehmer bezahlt und erhielten ihr Honorar unabhängig von deren regelmäßiger Teilnahme oder ihrer erfolgreichen Vermittlung in Beschäftigung. Einer der befragten Träger berichtete, dass nicht einer von 75 Teilnehmerinnen bzw. Teilnehmern aus der ersten Maßnahmerunde unmittelbar in eine (nicht geförderte) Beschäftigung oder auf einen Ausbildungsplatz vermittelt werden konnte. Dies hing zum großen Teil damit zusammen, dass im Rahmen der Maßnahme weder Arbeitsvermittlung noch Bewerbungstraining vorgesehen waren; diese Dienstleistungen lagen weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Arbeitsvermittler im Job-Center.

3.3 Intensivierung der Arbeitsvermittlung in den Job-Centern

In den Job-Centern bestand für die Arbeitslosen keine regelmäßige Meldepflicht zur Überprüfung der eigenständigen Stellensuchaktivitäten. Vielmehr lag die Häufigkeit, mit der sich die Arbeitslosen im Job-Center melden mussten, im Ermessensspielraum der Arbeitsberater. Ein von uns befragter Arbeitsberater schätzte die Häufigkeit des Kontaktes mit den von ihm betreuten Arbeitslosen auf etwa alle zwei Monate. Das war zwar weniger als in Großbritannien, wo eine vierzehntägige Meldepflicht gilt, aber doch erheblich häufiger als im traditionellen Arbeitsamtsbetrieb. Dort wurden die Anträge auf Lohnersatzleistungen seinerzeit lediglich jährlich erneuert, und dies häufig nur auf postalischem Wege. Darüber hinaus wurden die Gespräche in den Arbeitsagenturen seinerzeit nicht geplant bzw. terminiert. Man arbeitete nach dem Prinzip „Wer zuerst kommt, wird zuerst bedient".

Im Job-Center der Stadt A waren 16 Arbeitsvermittler für insgesamt rund 5.000 Arbeitslose zuständig; der geschätzte jährliche Kundenstrom betrug dabei etwa 8.000 Personen. Die meisten dieser Arbeitslosen wurden jedoch auf Grund verschiedener Gründe als nicht beschäftigungsfähig bzw. nicht auf den Arbeitsmarkt vermittelbar eingestuft und von den Fallmanagern aus dem Pool der in den Arbeitsmarkt einzugliedernden Personen herausgefiltert. Somit kümmerte sich jeder Arbeitsvermittler um maximal 100 Kunden und hatte täglich etwa zwischen vier bis fünf terminierte Beratungsgespräche. Das Stelleninformationssystem der Arbeitsverwaltung (SIS) war für die Vermittlungsaktivitäten die wichtigste Informationsquelle. Zusätzlich nutzten die Beraterinnen und Berater auch die verschiedenen Job-Börsen im Internet. Eine spezielle Arbeitsgruppe in der lokalen Arbeitsagentur war darüber hinaus mit der Auswertung von Stellenangeboten in den verschiedenen Zeitungen befasst, die an das Job-Center weitergeleitet wurden. Anders als die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der lokalen Arbeitsagenturen hatten jedoch die des Job-Centers keinen direkten Kontakt zu den Unternehmen im regionalen Umfeld.

Der Prozess der Stellenvermittlung im Job-Center der Stadt A unterschied sich von dem in den Arbeitsagenturen. Während sich die Arbeitsvermittler in den Arbeitsagenturen im Wesentlichen auf die vorliegenden schriftlichen Informationen über Arbeitslose und potenzielle Arbeitgeber verließen, die im Rahmen der Interviews gewonnen wurden, wurden die Informationen zu den Arbeitslosen in den Job-Centern stärker hinterfragt und geprüft. Dieses Verfahren verbesserte die Qualität der Dienstleistung für Arbeitgeber und war ebenso wichtig für Arbeitslose, die die deutsche Sprache nicht beherrschten und deswegen keine schriftliche Korrespondenz mit potenziellen Arbeitgebern führen konnten.

Die Job-Börsen in den Stadtteilen der Stadt A, wohin die arbeitsmarktferneren, aber prinzipiell für beschäftigungsfähig gehaltenen Kunden geschickt wurden, boten diesen eine intensivierte Form der Arbeitsberatung und -vermittlung. Ein Fallmanager betreute hier zumeist eine Gruppe von vier bis fünf ausgewählten Arbeitslosen im Rahmen einer intensiven Einzelfallbetreuung. Hierzu zählte auch die Erarbeitung einer individuellen Eingliederungsstrategie sowie die gezielte Vorbereitung auf konkrete Vorstellungsgespräche in Unternehmen. In Einzelfällen begleitete der Fallmanager die Arbeitslosen auch zu den Gesprächen bei Arbeitgebern. Wenn dennoch ein Arbeitsloser nicht auf eine offene Arbeitsstelle vermittelt werden konnte, wurden die Arbeitsvermittler in anderen Job-Börsen von der

bestehenden Stellenvakanz informiert. Hervorzuheben ist, dass die Fallmanager in der Regel die Arbeitgeber zu einem Vorgespräch aufsuchten, bevor sie ihnen einen Arbeitslosen zur Besetzung der freien Stelle vorschlugen. Hierdurch konnten sie sich genaue Kenntnisse über die zu besetzende Stelle verschaffen und dem Arbeitgeber später nur einen, aber dafür möglichst passgenauen Kandidaten vorschlagen.

In dem auf Jugendliche ausgerichteten Job-Center der Stadt B war die Situation weniger günstig als im vorangegangenen Pilotprojekt, obgleich die zu bewältigenden Fallzahlen für die sechs dort beschäftigten Arbeitsvermittler deutlich geringer waren als in den Arbeitsämtern üblich. Viele Arbeitslose wurden in diesem Job-Center unmittelbar in eine Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung zugewiesen. Direkte Kontakte zu Unternehmen schien es nur in sehr geringem Ausmaß zu geben. Die Arbeitsvermittler bezeichneten ihren Ansatz als „bewerberorientiert" – im Kontrast zu einem „stellenorientierten" Ansatz.

3.4 Grenzen der Integration

In beiden Städten betonten die von uns Interviewten, dass die jeweils unterschiedlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Verwaltung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe der institutionellen Integration Grenzen setzten. Dadurch waren eine Reihe von prinzipiell absehbaren Problemen einer eventuellen Zusammenführung – wie Führungsstruktur, Arbeitsrollen und Arbeitsorganisation – noch nicht wirklich akut geworden. Auch waren in der Stadt A, bedingt durch die Definition des Kundenkreises als Sozialhilfe Beziehende, die Mitarbeiter der Arbeitsagentur zahlenmäßig in der Minderheit. Es handelte sich im wesentlichen um eine kommunale Einrichtung, in der einige experimentierfreudige Arbeitsvermittler des Arbeitsamtes Dauergäste waren.

Im Gegensatz dazu wurden im Job-Center der Stadt B, in dem durch die Kundendefinition „Jugendliche" – teils Sozialhilfe, teils Leistungen nach dem SGB III beziehende – die personelle Beteiligung beider Partner etwa gleichgewichtig war, die Unterschiede und Reibungsflächen der Organisationskulturen von Arbeitsagentur und kommunaler Sozialverwaltung sehr viel deutlicher spürbar. Während bei der Arbeitsverwaltung ausgeprägtere Hierarchien und engere Stellenprofile vorherrschten, arbeiteten die Angestellten der Sozialverwaltung in der Regel in Teams, mit weniger Hierarchien und breiterem Stellenprofil. Die andersartige Organisationskultur der Arbeitsverwaltung erschien diesen Angestellten starr und rigide. Diese hier hervorgehobenen Themen dürften voraussichtlich im Zuge der Etablierung von Arbeitsgemeinschaften im Jahre 2005 relevanter werden.

4 Im Vorfeld des Kommunalen Optionsgesetzes: Telefonische Umfrage bei Arbeitsagenturen

Mittels einer Telefonabfrage sollten – noch vor der Entscheidung des Vermittlungsausschusses am 30. Juni 2004 – erste Erfahrungen hinsichtlich der Implementation von ARGEn in unterschiedlichen Agenturbezirken eruiert werden. Vordergründiges Ziel der Befragung war es, Trends hinsichtlich der bisherigen Gesprächsbereitschaft der potenziellen Partner, möglicher Rechtsformen und zukünftiger Dienstleistungsspektren einzufangen. Darüber hinaus sollten erste Eindrücke bezüglich der räumlichen Ausgestaltung und zukünftigen Personalbesetzung der ARGEn gesammelt werden.

4.1 Vorgehensweise

Die Befragung folgte der Zielsetzung, vor Abschluss des zweiten „Hartz-IV"-Vermittlungsverfahrens am 30.06.2004 Trends hinsichtlich der Bildung der ARGEn bei den Agenturen für Arbeit abzufragen. In diesem Kontext wurde in Zusammenarbeit mit der Gewerkschaft ver.di ein Fragenkatalog zur Erfassung erster Ergebnisse bei der organisatorischen Umsetzung der ARGEn entwickelt. Die Telefonbefragung fand in der Zeit vom 14.06.-28.06.2004 statt. Insgesamt wurden von uns 25 Arbeitsagenturen gemäß der von der Bundesagentur für Arbeit entwickelten Einteilung nach „Strategietypen" (vgl. Tabelle 1) ausgewählt. Die Typisierung der 176 Agenturbezirke[18] eröffnet die Möglichkeit, bestehende regionale Unterschiede der jeweiligen Bezirke zu bündeln und auf ein überschaubares Maß von fünf aussagefähigen Strategietypen zu begrenzen (vgl. hierzu ausführlich Blien et al. 2004).

Tabelle 1: Strategietypen der Bundesagentur für Arbeit

	Strategietypen	**Anzahl der vom IAT befragten Agenturen für Arbeit**
Typ 1	Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit	N = 5
Typ 2	Großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	N = 5
Typ 3	Mittelstädtische und ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit	N = 5
Typ 4	Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	N = 5
Typ 5	Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	N = 5

Quelle: eigene Darstellung nach Blien et al. 2004: 13-15.

Die Durchführung der Telefon-Abfrage war von vornherein explorativ ausgerichtet und hatte nicht den Anspruch, repräsentative Aussagen zu treffen. Es handelte sich ja auch um die Beobachtung eines „beweglichen Zieles": Am Ende des 14-tägigen Befragungszeitraums konnte sich die Situation in den zuerst befragten Agenturen schon wieder geändert haben, so dass nicht mehr als eine Sammlung von Momentaufnahmen erwartet werden konnte. Der Einbezug von jeweils fünf Agenturbezirken pro Strategietyp folgte dem Ziel, ein Mindestmaß an Repräsentativität herzustellen. Alle von uns befragten Agenturen wurden innerhalb des jeweiligen Strategietyps per Zufallsprinzip ausgewählt. Agenturbezirke, die sich weigerten an der Umfrage teilzunehmen, konnten problemlos durch andere Agenturbezirke des gleichen Strategietyps ersetzt werden.[19] Als Gesprächspartner standen Mitarbeiter/innen in

18 Für die Typisierung wurden die Berliner Bezirke zusammengefasst, so dass aus den eigentlich 181 Bezirken 176 werden.

19 Lediglich zwei Agenturen verweigerten die Auskunft und mussten durch andere Agenturen des entsprechenden Typus ersetzt werden.

unterschiedlichen Positionen zur Verfügung. Der Informationsgehalt war gemäß der jeweiligen Entwicklung vor Ort inhaltlich differenziert und reichte von allgemeinen Ausführungen der jeweiligen Pressesprecher bis hin zu Expertenstatements der zuständigen Koordinatoren und Geschäftsführer der Agenturen.

4.2 Stand der Verhandlungen zwischen Bundesagentur und Kommunen vor Abschluss des Vermittlungsverfahrens am 30. Juni 2004

In Bezug auf die Frage nach dem aktuellen Stand der Verhandlungen wurde deutlich, dass in nahezu allen befragten Agenturbezirken bereits Gespräche mit den zuständigen Landkreisen und kreisfreien Städten geführt wurden. Aufgrund der unsicheren finanziellen Ausgestaltung und der unklaren zukünftigen Organisationsform der ARGEn verliefen die Verhandlungen auf unterschiedlichem Niveau. Die Verhandlungsbereitschaft erstreckte sich hierbei über erste Versuche einer Annäherung bis hin zur Überlassung gemeinsamen Personals für die Koordination weiterführender Verhandlungen. In einigen wenigen Fällen waren die Gespräche zwischen Bundesagentur und Kommunen so weit fortgeschritten, dass bereits mündliche Absichtserklärungen zur Gründung der ARGEn vorlagen.

Ein besonderes Interesse lag bei den kreisfreien Städten vor. Bei dem Grossteil der von uns befragten Agenturen, die in Verhandlungen mit kreisfreien Städten standen, war vor Abschluss des Vermittlungsverfahrens ersichtlich, dass die Betreuung der zukünftigen ALG-II-Kunden/innen gemeinsam erfolgen würde. Hierbei handelte es sich überwiegend um Agenturbezirke des ersten und zweiten Strategietypus, die bereits in der Vergangenheit arbeitsmarktpolitische Projekte in Kooperation mit den Kommunen umgesetzt (MoZArT, Jump Plus etc.) und durchweg gute Erfahrungen mit der gemeinsamen Vermittlung gemacht hatten. Die Befragten hoben hervor, dass bestehende Strukturen der Zusammenarbeit auch zukünftig die Basis für die weitere Ausgestaltung der ARGEn bilden sollten. Probleme entstanden dann, wenn die räumlichen Grenzen der Städte und Gemeinden in die Zuständigkeitsbereiche mehrerer Agenturbezirke fielen.

Im Unterschied zu den kreisfreien Städten hielt sich der Großteil der Landkreise die Möglichkeit der alleinigen kommunalen Trägerschaft noch bis zur Entscheidung des Vermittlungsausschusses am 30. Juni 2004 offen. Ein Grund für dieses Vorgehen wurde von Seiten der Befragten darin gesehen, dass die Landräte in der Wahrnehmung der Option eine Möglichkeit sahen, finanzielle Mittel des Bundes in größerem Umfang in die Hand zu bekommen und die Existenzberechtigung einer Kreisverwaltung zu verteidigen.

Das von den Gesprächspartnern so genannte „Worst-Case-Szenario" der Gewährung der Grundsicherung in geteilter Trägerschaft nach den grundlegenden Zuständigkeiten des § 6 Abs. 1 SGB II wurde zum Zeitpunkt unserer Befragung vereinzelt in Agenturbezirken thematisiert, in denen in der Vergangenheit bislang keine Gemeinschaftsprojekte zwischen Kommune und Bundesagentur umgesetzt wurden. Dieses kam u. a. dort vor, wo die Arbeitsmarktsituation vergleichsweise entspannt war und eine Zusammenarbeit daher nicht zwingend erforderlich schien.

4.3 Initiativen zur Gründung von ARGEn

Eine konstruktive und offene Verhandlungsbereitschaft bestand überwiegend in Bezirken, in denen in der Vergangenheit schon enge Kooperationen zwischen der Agentur für Arbeit und den Kommunen gepflegt wurden. Vertrauen in die gemeinsame Arbeit führte zu einer unproblematischen und zeitnahen Einrichtung von verwaltungsübergreifenden zielorientierten Gesprächsrunden. Diskussionsgrundlage bildeten die von Seiten der BA erstellten ARGE-Musterverträge.

Problematisch gestaltete sich die Situation in den Kommunen und Landkreisen in denen bislang kaum eine Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit stattfand. In diesen Fällen ging die Gesprächs-

initiative zumeist von den örtlichen Agenturen aus. Die Befragten beschrieben den Verhandlungsprozess als überwiegend „langatmig". Zum einen mussten aufgrund der neuen Herausforderungen zunächst einmal die unterschiedlichen Interessenlagen der Landkreise und kreisfreien Städte in den räumlichen Grenzen der jeweiligen Agenturbezirke ermittelt werden. Zum anderen war es auf Seiten der Kommunen erforderlich, die personellen Zuständigkeiten für den weiteren Verhandlungsprozess mit der Bundesagentur verwaltungsintern abzustimmen.

4.4 Diskutierte Rechtsform vor Abschluss des Vermittlungsverfahrens am 30. Juni 2004

Zum Zeitpunkt der Befragung bestand Unklarheit darüber, welche Grundkonstruktion der Rechtsform die zu gründenden ARGEn zukünftig annehmen sollten. Die am 24.12.2003 im Ergebnis des parlamentarischen Vermittlungsverfahrens verabschiedete Fassung des SGB II verwendete den Begriff „Arbeitsgemeinschaft" ohne weitere Qualifizierung – erst durch das Kommunale Optionsgesetz wurde hinzugefügt, dass die Träger der Grundsicherung die Arbeitsgemeinschaften[20] „durch privatrechtliche oder öffentlichrechtliche Verträge" errichten sollen (§ 44b Abs. 1 SGB II). Während die Bundesagentur zum damaligen Zeitpunkt eine privatrechtliche Lösung als GmbH oder GbR favorisierte, diskutierten die Kommunen aufgrund der Einschränkungen in den von Bundesland zu Bundesland verschiedenen Gemeindeordnungen die öffentlich-rechtliche Rechtsform und ließen darüber hinaus die Vor- und Nachteile der privatrechtlichen GmbH-Variante von den zuständigen Rechtsabteilungen prüfen.

Von den befragten Agenturen wurden ausschließlich die Vor- und Nachteile der privatrechtlichen Varianten angesprochen. Konkrete Rechtsfragen in Bezug auf die weitere Ausgestaltung der ARGEn konnten nicht beantwortet werden. Vorteile der GbR wurden vor allem in der einfachen Handhabung gesehen, die keine besonderen formalen Anforderungen voraussetzt. Problematisch wurde demgegenüber die unbegrenzte Haftung der Rechtsform eingestuft. Erschwerend kam hinzu, dass die GbR-Lösung für die beteiligten Kommunen nicht ohne weiteres umzusetzen ist, da die meisten Gemeindeordnungen für die Beteiligung an Personengesellschaften die Einwilligung der Kommunalaufsicht voraussetzen.

Dagegen wurde die GmbH-Lösung von dem Großteil der Befragten als geeignete Rechtsform für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II angesehen. Im Vergleich zur GbR-Lösung sind bei der GmbH-Variante die Risiken der Städte und Gemeinden auf ein Minimum herabgesetzt, da sich die Haftung ausschließlich auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt.

4.5 Einschätzung der Befragten hinsichtlich der zukünftigen Dienstleistungen und Betreuungsangebote nach dem SGB II

Nicht nur aufgrund rechtlicher Verpflichtung suchten die Arbeitsagenturen die Kooperation der kommunalen Träger und bemühten sich um die Bildung von Arbeitsgemeinschaften. Beim überwiegenden Teil der befragten Agenturen zeigte man sich überzeugt, die „neue" Grundsicherung für Arbeitslose keinesfalls in getrennter Trägerschaft schultern zu können. Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stellte einen organisatorischen Kraftakt von bisher nicht bekanntem Ausmaß dar und konfrontierte die Agenturen mit fürsorgerechtlichen Handlungslogiken, die ihnen bis dato fremd waren. Gleichzeitig war ein neues Leistungssystem einzuführen, das im wesentlichen dieser fürsorgerechtlichen Logik folgt. Die Politik hatte der pünktlichen Auszahlung der neuen Leistung absolute Priorität eingeräumt, da natürlich größere Pannen in dieser Hinsicht die Legitimität der gesamten Reform

20 Der Begriff der Arbeitsgemeinschaft ist gesetzlich nirgends definiert. Im Sozialversicherungsrecht wird ihre Existenz einfach vorausgesetzt (§ 18f Abs. 1 SGB IV und § 94 SGB X) und dann geregelt, was sie tun dürfen und welcher Aufsicht sie unterliegen; die insbesondere bei der Realisierung öffentlicher Bauvorhaben üblichen Arbeitsgemeinschaften gleichberechtigter Unternehmer stellen rechtlich gesehen Gesellschaften Bürgerlichen Rechts nach §§ 705ff. BGB dar; im BGB kommt der Begriff „Arbeitsgemeinschaft" nur im Hinblick auf die auch hier als existent vorausgesetzten Arbeitsgemeinschaften von Sozialversicherungsträgern vor (§ 1587b Abs. 2 BGB).

aufs Höchste gefährdet hätten. Die Anforderung der pünktlichen Leistung sicher zu stellen, beanspruchte deutlich mehr Personal als ursprünglich dafür vorgesehen war. Unabhängig davon, ob Kooperationen mit den Kommunen zustande kamen, konzentrierten sich sämtliche Energien auf die Umstellung der Leistungssysteme. Die aktive Arbeitsförderung trat demgegenüber zurück.

Die Frage nach der möglichen Rechtsform war eng mit Fragen der zukünftigen Personalbesetzung verbunden. Zum Zeitpunkt der Befragung war noch weitgehend unklar, in welcher Form die Überleitung des Personals in die ARGEn erfolgen sollte. Die Befragten in den Agenturen gingen davon aus, dass die Kommunen überwiegend Beschäftigte aus dem Bereich der HzA bzw. gemeinnützigen Arbeit mit in die ARGEn einbringen würden. Zielrichtung schien es hierbei zu sein, bei der Schaffung von „Arbeitsgelegenheiten" auf erfahrene Mitarbeiter zurückgreifen zu können. Das zukünftige Aufgabenspektrum der Agentur-Beschäftigten wurde überwiegend im Bereich der „Vermittlung" gesehen.

Offen war zum Befragungszeitpunkt, ob die Kommunen kurzfristig überhaupt in der Lage sein würden, entsprechendes Personal entbehren zu können. Hierbei ergab sich ein Übergangsproblem: Die gesetzlichen Verpflichtungen der Kommunen nach dem BSHG bestanden ja bis zum 31.12.2004 fort; um aber pünktlich am 1.1.2005 mit der ARGE starten und Leistungen auszahlen zu können, benötigte man kommunale Mitarbeiter für den Organisationsaufbau und die Antragsbearbeitung. Alle diese Fragen waren zum Befragungszeitpunkt im Frühsommer 2004 noch ungeklärt und konnten auch nicht geklärt werden, solange sich die gesetzlichen Grundlagen der ARGE noch in der Schwebe des Vermittlungsverfahrens befanden.

Die von der Hartz-Kommission und vom Gesetzgeber vorgesehene Arbeitsteilung zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen hinsichtlich der „Leistungen zur Eingliederung" (§ 16 SGB II) bestand darin, dass die Agenturen die im engeren Sinne arbeitsmarktbezogenen und die Kommunen die eher flankierenden psychosozialen Leistungen einbringen sollten (s. o., S. 16). Bei den Befragungen wurde aber deutlich, dass die Kommunen diese Dienstleistungen zum Teil gar nicht selbst vorhielten. Ein nicht unerheblicher Teil von ihnen war bereits von den Kommunen an Dritte ausgelagert bzw. – getreu dem Subsidiaritätsprinzip (§ 10 BSHG) – niemals in eigener Regie begonnen worden. Im Gegensatz zur Hartz-Kommission, die kommunale und „sonstige Partner" als Anhängsel der Agenturen behandelte und dadurch deren Widerstand gegen die Reform heraufbeschwor (s. o., S. 16), kommen die Träger der freien Wohlfahrtspflege im SGB II zwar als Partner einer unverbindlichen „örtlichen Zusammenarbeit" (§ 18 SGB II), aber nicht als Partner in der ARGE oder gar als Dienstleister im Job-Center vor. Somit standen die potenziellen ARGE-Gründer vor der Frage, wie sie das Spektrum der vorgesehenen Eingliederungsleistungen überhaupt darstellen konnten.

Eine zentrale Funktion für die Integration der verschiedenen Eingliederungsleistungen sollte nach den Vorstellungen der Hartz-Kommission und der Gesetzesbegründung dem Fallmanagement zukommen, das aber im Gesetz selbst nicht geregelt ist (s. o., S. 21). Die Befragten bejahten die Zielsetzungen des Fallmanagements, vermissten jedoch Richtlinien und Kriterien dafür. Angesichts der anstehenden Planungen für die Aufbau- und Ablauforganisation in den ARGEs, den daraus abzuleitenden Personalbedarfsplan, die notwendige Personalüberleitung, die vorbereitende Qualifizierung von Personal und schließlich die Wertigkeit von Stellen in der ARGE war diese Lücke empfindlich spürbar und – wegen der weitreichenden Implikationen der angedeuteten Sachverhalte – auch nur begrenzt durch Improvisation vor Ort zu schließen. Immerhin fanden in einigen Agenturen und Kommunen bereits im Sommer 2004 erste Mitarbeiter-Schulungen für den Bereich des Fallmanagements statt. Der geringe Umfang mancher dieser Veranstaltungen dürfte allerdings der oben (S. 21) bereits festgestellten Tendenz zur Banalisierung und Entwertung des Fallmanagements noch Vorschub geleistet haben.

4.6 Offene Fragen hinsichtlich der Überleitung des Personals

Bei den Befragungen im Sommer 2004 konnten von Seiten der Befragten noch keine näheren Angaben hinsichtlich des anstehenden Personalübergangs gemacht werden. Es zeichnete sich lediglich ab, dass die ARGEn zunächst über kein eigenes Personal verfügen und somit Bundesagentur bzw. Kommunen vorerst Dienstherr der Beschäftigten bleiben würden. So sehr dieses unter dem Gesichtspunkt der Wahrung erworbener Rechte nachvollziehbar ist, so spiegelt es doch auch den provisorischen und transitorischen Charakter der ARGEn wider, der wenige Tage nach dem Abschluss unserer Befragungsaktion mit der Einführung einer Experimentierklausel für kommunale Optionen im Wettbewerb mit den ARGEn unterstrichen wurde.

Offen war noch im Sommer 2004, ob zukünftige Arbeitsplatzwechsel in die ARGEn freiwillig erfolgen, ob die Beschäftigten einen Bestandsschutz genießen würden, und ob Aufstiegschancen mit dem Arbeitsplatzwechsel einhergehen. Klar war, dass die bestehenden unterschiedlichen Entgelt- und Arbeitszeitbedingungen bei Kommunen und Bundesagentur den weiteren Verhandlungsprozess beeinflussen und eine enge Integration behindern würden.

5 Arbeitsgemeinschaften im Prozess ihrer Gründung: drei Fallstudien

5.1 Einleitung

In diesem Kapitel wird an die Ergebnisse der Telefonbefragung angeknüpft und die allgemeine Entwicklung nach dem 30. Juni 2004 beschrieben sowie anhand von drei Fallstudiendarstellungen konkretisiert. Auf dieser Basis können weder repräsentative Aussagen getroffen werden, noch kann etwa ein „Best Practice" abgeleitet werden. Ziel dieser Fallstudiendarstellung ist vielmehr, einen Hinweis auf das Spektrum der Ausprägungsmöglichkeiten der ARGEn zu liefern, wie es sich als Konsequenz aus dem Vermittlungsausschuss in der zweiten Jahreshälfte 2004 ergab. Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Kernthemen „Ausgestaltung der Rechtsform und Organisation der ARGE", „Dienstleistungs- und Betreuungsangebote" und „Umsetzung des Personalübergangs".

5.2 Auswahl und Anlage der Fallstudien

Auch die Agenturbezirke, die zum Gegenstand von Fallstudien gemacht wurden, sind nach den fünf Hauptstrategietypen der BA (siehe Tabelle 1, S. 33) ausgesucht worden. Dabei wurde Typ 5 ausgeklammert, da in diesem Strategietyp die ARGE-Bildung zu Beginn unserer empirischen Arbeit am wenigsten ausgeprägt war. Typ 2 war bereits im Rahmen des Projektes „The Changing Role of Employment Assistance in Germany and Great Britain" untersucht worden, dessen Ergebnisse oben in Kapitel 3 dargestellt wurden. So konnte sich die Untersuchung – dem finanziellen Rahmen des Projektes entsprechend – auf drei Strategietypen beschränken:

Tabelle 2: Strategietypen der Fallstudienbezirke

	Strategietypen
Typ 1	Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit
Typ 3	Mittelstädtische und ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit
Typ 4	Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik

Quelle: eigene Darstellung nach Blien et al. 2004: 13-15.

Für jeden Strategietyp wurde ein Agenturbezirk ausgewählt, und in jedem Agenturbezirk wurde eine ARGE untersucht – dies ist zu betonen, da aufgrund der unterschiedlichen Grenzziehung zwischen Agenturbezirk und kommunalen Gebietskörperschaften eine Agentur für mehrere Kommunen und damit für die Bildung mehrerer ARGEn zuständig sein kann. In diesen Fällen wurde als Untersuchungsgegenstand auf kommunaler Seite die Kommune ausgewählt, die die größte räumliche Deckungsgleichheit mit dem Agenturbezirk aufwies.

Während in die in Kapitel 4 dargestellte telefonische Befragung nur Arbeitsagenturen einbezogen werden konnten, wurden bei den Fallstudien beide potenzielle Partner einer ARGE untersucht. Die Fallstudien beruhen im Wesentlichen auf Expertengesprächen, die mit den Trägern folgender Funktionen geführt wurden:

Tabelle 3: Übersicht der Gesprächspartner

BA	**Kommune**
Vorsitzende/r der Geschäftsführung	Amtsleiter/in Sozialamt
Zuständige/r für die Koordination der ARGE-Bildung	Zuständige/r für die Koordination der ARGE-Bildung
Personalvertretung	Personalvertretung

Hinzu kamen Dokumente, die uns freundlicherweise von den Gesprächspartnern zur Verfügung gestellt wurden. Dabei handelt es sich vor allem um Beschlussvorlagen, Vertragsunterlagen zur Gründung der ARGEn und Dokumente, die im Vorlauf zur ARGE-Bildung von den jeweiligen Vertragspartnern erstellt wurden (z. B. Materialien von Workshops und Arbeitsgruppen).

Zum Zwecke der Anonymisierung werden im Weiteren die folgenden Bezeichnungen verwendet:

Tabelle 4: Übersicht über die verwendeten Fallstudienbezeichnungen

Fallstudienbezeichnung	**Steht für …**
OST	Agenturbezirk in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit (Typ 1)
LANDKREIS	Agenturbezirk in einem mittelstädtisch und ländlich geprägten Gebiet in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Typ 3)
WEST	Agenturbezirk in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik (Typ 4)

5.3 Rückblick auf den Gesetzgebungsprozess

Nachdem der erste Entwurf für ein Viertes Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom August 2003 bei den Kommunen weithin auf Ablehnung gestoßen war, führte der unvollständige Kompromiss im Vermittlungsausschuss Ende 2003 zum Warten auf die Klärung durch das Kommunale Optionsgesetz und das erneute Vermittlungsverfahren im Juni 2004. Der knappe Zeitrahmen für die Bildung von Arbeitsgemeinschaften bzw. den Aufbau kommunaler Strukturen wurde dadurch weiter verkürzt.

Aus der Sicht der Kommunen waren die wesentlichen Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens:

- Die Kommunen erhalten zum Ausgleich ihrer Belastungen durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für erwerbsfähige Hilfebezieher für 2005 einen Betrag in Höhe von 3,2 Mrd. Euro vom Bund. Darüber hinaus wurde im Rahmen einer Revisionsklausel vereinbart, dass die im Verfahren zu „Hartz IV" den Kommunen jährlich ab 2005 zugesagte Entlastung von 2,5 Mrd. Euro tatsächlich erzielt wird.
- In 347 der 439 Kommunen soll eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) zwischen Agentur für Arbeit und kommunaler Sozialverwaltung eingerichtet werden. Als Organisationsformen der ARGEn kristallisierten sich sowohl privatrechtliche (GmbH) als auch öffentlich-rechtliche Formen (vor allem öffentliche Rechtsform *„sui generis"* und Anstalt öffentlichen Rechts) heraus – mit je unterschiedlichen Konsequenzen für die Art des Personalübergangs von Arbeitsverwaltung und Sozialbehörde in die ARGE sowie die Einstellung neuen Personals.
- Die Optionsklausel aus „Hartz IV" wird in Form einer Experimentierklausel umgesetzt (§ 6a SGB II – siehe ausführlich S. 20). Durch diese wird die Zahl der tatsächlich optierenden Kommunen auf 69 Kreise und kreisfreie Städte begrenzt. Die Regelung ist auf vorerst 6 Jahre befristet.
- Jedem Bundesland wurde nach der Sitzverteilung im Bundesrat und (damit) nach der Größe ein Kontingent an Optionsfällen zugewiesen. Dabei schöpften beispielsweise Hessen und Niedersachsen ihre Kontingente mit je 13 Optionen voll aus – in Niedersachsen betraf dies allesamt Landkreise. Parteipolitische, aber auch kommunalpolitische (Landkreise) Motive führten u. a. dazu, dass auch in Nordrhein-Westfalen immerhin zehn Kommunen die Option wählten – darunter allein sieben Landkreise.
- Die Option wird in voller Eigenverantwortung der Kommunen wahrgenommen. Das Regierungs-Modell der Organleihe, das die Kommunen gegenüber der Bundesagentur in eine ungünstige Position gebracht hätte, wurde ersatzlos gestrichen.

Das Gesetz enthält eine Übergangsregelung für „Hartz IV", wonach die erste Bewilligung von Leistungen nach dem neuen Recht, sofern der Antrag vor dem 1.1.2005 gestellt wurde und eine Arbeitsgemeinschaft zu diesem Zeitpunkt noch nicht errichtet ist, von beiden Trägern (Arbeitsagentur und Sozialamt) für ihre jeweilige Klientel veranlasst wird (getrennte Aufgabenwahrnehmung nach § 6 Abs. 1 SGB II). Dieses war in 23 Kommunen der Fall.

Das Resultat des Vermittlungsausschusses ist als Erfolg für die Kommunen zu werten, die nach Streichung der „Organleihe" zu gleichwertigen Partnern in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik gemacht und in ihrer Position gestärkt wurden. Insbesondere wurde den Kommunen vom Bund eine spürbare finanzielle Entlastung zugesagt. Wie unsere Telefonbefragung schon andeutete, kann im Ergebnis auch der Fallstudien gesagt werden, dass der Umgang mit der Option „pfadabhängig" verlief: Bestehende Kooperationsbeziehungen insbesondere in Großstädten erleichterten die Verhandlungen zwischen BA und Kommune und führten eher in die Arbeitsgemeinschaft. Selbst wo im Verhandlungsprozess im Herbst 2005 auf kommunaler Seite Ernüchterungen und Enttäuschungen spürbar wurden, war ein Verlassen des „ARGE-Pfades" in der kurzen Zeit bis zum Beginn der Umsetzung der SGB II praktisch nicht mehr möglich. Geringe Erfahrungen mit der Arbeitsförderung und fehlende bzw. schwach ausgeprägte Kooperationsbeziehungen erschwerten dagegen die Verhandlungen bzw. führten eher in die Option kommunaler Alleinträgerschaft. Insbesondere die Landkreise nutzten diese, um sich als kommunalpolitische Instanz auch zukünftig zu legitimieren.

5.4 Ergebnisse der Fallstudien

Die Ausführungen in diesem Abschnitt konzentrieren sich auf die Kernthemen „Ausgestaltung der Rechtsform und Organisation der ARGE", „Dienstleistungs- und Betreuungsangebote" und „Umsetzung des Personalübergangs".

5.4.1 Ausgestaltung der Rechtsform und Organisation der ARGEn

Bestand zum Zeitpunkt der Telefonbefragung noch Uneinigkeit darüber, welche Rechtsform die zu gründenden ARGEn zukünftig annehmen würden, so spielte nach dem Vermittlungsausschuss die GbR-Lösung keine Rolle mehr. Von Seiten der BA wurde nun die öffentlich-rechtliche Rechtsform *„sui generis"* präferiert, für die sich auch die meisten Kommunen entschieden. Insbesondere Kommunen mit einer gewissen Tradition der Ausgliederung von Dienstleistungen (Stichwort „Konzern Stadt") – etwa im Bereich Ver- und Entsorgung oder öffentlicher Personennahverkehr – drängten die Agenturen in einigen Bezirken zur GmbH-Variante. In den drei Fallstudien wurden die GmbH, *„sui generis"* und die Anstalt öffentlichen Rechts als Rechtsformen der ARGEn gewählt bzw. angestrebt. Voraussetzung für die letztgenannte Form war die rasche Verabschiedung eines entsprechenden Landesgesetzes. – Wichtige Aushandlungsgegenstände betrafen außerdem die Wahl der Geschäftsführung, Installierung weiterer Organe (Beiräte, Trägerversammlung) in der ARGE und die Bestimmung der Räumlichkeiten, in denen die jeweilige ARGE untergebracht werden sollte.

Fallstudie OST

In Fallstudie OST gingen Kommune und BA zum Zeitpunkt der Erhebung davon aus, dass rund 85 % der damaligen 3.500 Sozialhilfebeziehenden zukünftig Leistungen nach ALG II erhalten würden. Zum 1. Januar 2005 rechnete man mit ca. 11.000 Personen, die unter die neue SGB-II-Regelung fallen würden, was ca. 5.700 Bedarfsgemeinschaften entsprach. BA und Kommune führten bereits im Februar 2004 erste Orientierungsgespräche. Seit Mai 2004 stand für die Stadt fest, dass eine Optionslösung nicht in Frage kam:

> *„[Bei der Option läge …] die alleinige Fach- und vor allem Finanzverantwortung bei der Stadt. Der Zufluss des Geldes, vor allem die Höhe der Eingliederungsleistungen, würde jedoch von Bund vorgegeben."*

Fehlende Voraussetzungen bestünden auch in der überregionalen Vermittlung, der Arbeit als Rehabilitationsträger, der Bewältigung des organisatorischen Aufwandes und ganz besonders der Finanzierung dieser Aufwendungen.

Da die getrennte Aufgabenwahrnehmung, noch dazu in getrennten Häusern der BA und der Stadt, in jedem Falle dem Willen des Gesetzgebers und einem der größeren Effekte des Gesetzes – der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – diametral entgegenstehen würde, war die Errichtung einer gemeinsamen Arbeitsgemeinschaft zwischen BA und der Stadt OST und der gemeinsame Wille zum unbedingten Erfolg bei der organisatorisch reibungsarmen Einführung des SGB II die einzig mögliche Entscheidung (vgl. Beschlussvorlage der Stadt OST vom 30.08.2004)"

Grundlage der ARGE der Stadt OST ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nach §§ 53ff. SGB X. Die ARGE wird unter dem Namen „Arbeitsgemeinschaft für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung OST" mit Sitz in einem Gebäude der Agentur für Arbeit OST geführt. Organe der ARGE sind zum einen die Trägerversammlung und zum anderen der Geschäftsführer bzw. die Geschäftsführerin. Die Trägerversammlung setzt sich aus jeweils zwei Vertretern der jeweiligen Vertragspartner zusammen. Dienst- und Fachaufsicht über das in die ARGE entsandte Personal gehen auf den Geschäftsführer bzw. die Geschäftsführerin der ARGE über. Hierbei handelt es sich um einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin der Agentur für Arbeit OST. Stellvertreter/in ist ein/e Mitarbeiter/in des Sozialamtes. Die Einrichtung eines Beirates war nicht vorgesehen.

Der Aufbau der ARGE erfolgte in drei Stufen:

„Erste Stufe: Aufbau der Leistungsteams durch die Zusammenführung der leistungsbearbeitenden Kapazitäten der AA OST und des Sozialamtes OST zu Beginn der gemeinsamen Fallbearbeitung am 01.10.2004.

Zweite Stufe: Aufbau des Eingliederungs- und des Querschnittsteams durch die Zusammenführung der bei beiden Trägern bereits vorhandenen Fachkräfte ab 01.12.2004.

Dritte Stufe: Personelle Aufstockung der Teams bis zur Sollaufstellung sowie Qualifizierung der Mitarbeiter/innen bis zum 31.12.2005 (vgl. Vertrag zur Gründung und Ausgestaltung einer ARGE zwischen Stadt OST und AA OST, § 1, S. 3)".

Die Stadt überträgt die kommunalen Aufgaben der Gewährung der KdU und der einmaligen Beihilfen für Wohngeld, Bekleidung etc. an die ARGE. Hierbei orientiert sich die Kommune an dem Umfang der bisherigen Leistungsgewährung der entsprechenden BSHG-Gesetzgebung. Derzeit wird davon ausgegangen, dass ca. 130 Arbeitsplätze in der neu gegründeten ARGE eingerichtet werden müssen. Dazu werden Mitarbeiter/innen aus den Bereichen der jeweils ehemaligen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in der ARGE zusammenarbeiten. In einer ersten Phase werden dies ca. 50 Personen der BA und 30 Personen aus dem ehemaligen Sozialamt sein.

Fallstudie LANDKREIS

In der Fallstudie LANDKREIS ging man zum Zeitpunkt der Erhebung davon aus, dass in der ARGE schätzungsweise bis zu 7.000 Leistungsempfänger/innen in ca. 5.600 Bedarfsgemeinschaften zu betreuen sein würden. Diese setzen sich zusammen aus ca. 4.000 ehemaligen Alhi-Empfänger/innen (ca. 2.600 Bedarfsgemeinschaften) und ca. 3.000 erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfeempfänger/innen (ca. 3.000 Bedarfsgemeinschaften).

In LANDKREIS gab es immer schon Bemühungen der Zusammenarbeit zwischen der BA und dem Landkreis. Der Landkreis kooperierte auch im Rahmen der Selbstverwaltung mit der Agentur (alt). Dies geschah nach eigener Darstellung „auf gleicher Augenhöhe", da der Landkreis in dieser Region bzw. in diesem Agenturbezirk in der vorteilhaften Lage ist, dass die Agenturbezirksgrenze weitestgehend deckungsgleich mit der Landkreisgrenze ist. – Das letzte konkrete Kooperationsprojekt scheiterte jedoch 2002 in der Planungsphase. Die Erfahrungen aus diesen Verhandlungen waren bei den

Gesprächen zur Einrichtung der ARGE durchaus wertvoll, da jeder nun sehr genau wusste, „wo der andere steht". Man war mit den Positionen und Befindlichkeiten, Stärken und Schwächen der anderen Seite bestens vertraut.

Auf der Landkreisebene gab es mehrere innovative Landes-Projekte/Programme, speziell, was die Förderung von Jugendlichen betraf, die der Landkreis in Eigenregie in Zusammenarbeit mit Trägern durchführte (Jump, RUN, Rabatz). Eine Folge daraus war PACE – Pro Aktiv Center (für Jugendliche unter 25 Jahren), welches Angebote im Sinne der Jugendberufshilfe bereit hielt, also Arbeitsangebote für jugendliche Sozialhilfeempfänger, aber auch berufliche Orientierungs- und Unterstützungsmaßnahmen für (finanziell) nicht-bedürftige Jugendliche. Da jugendliche Erwerbsfähige auch von der ARGE betreut werden, wird es bis ca. 2006 diesbezüglich eine Art Doppelstruktur geben.

Obgleich der letzte Versuch der konkreten Zusammenarbeit gescheitert war, erwiesen sich die noch frischen Eindrücke und Erfahrungen aus diesen Verhandlungen als vorteilhaft. Als sich das SGB II und die Einrichtung von Job-Centern bzw. später ARGEn abzeichneten, nahm man zügig die entsprechenden Verhandlungen auf. Schnell war klar, dass die Option im Landkreis keine Rolle spielen sollte, wohl auch, weil von Seiten des Landkreises kein Interesse bestand, die BA aus dem Landkreis zu drängen, und die Kapazitäten allein nicht hätten aufgebracht werden können.

Der Weg der ARGE-Planung und Bildung kann grob in drei Phasen unterteilt werden. Die erste Phase beinhaltete die Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe mit Beteiligten der BA und des Landkreises. Diese erarbeitete in der Zeit von Anfang April bis Mitte Juni 2004 erste Vorschläge zum weiteren Vorgehen. Im Ergebnis wurden in der zweiten Phase fünf thematische Arbeitsgruppen gebildet, in der spezifische Fragestellungen angegangen wurden.[21]

Die dritte Phase wurde Anfang November 2004 mit der Endpräsentation der Arbeitsgruppen eingeläutet. Bis Mitte Dezember wurden abschließende Ergebnisse hinsichtlich noch ungeklärter und neuer Fragen geliefert. Insbesondere musste noch abschließend das in der ARGE zur Anwendung kommende Prinzip des Fallmanagements, insbesondere die konkrete Beziehung Fallmanager und Persönlicher Ansprechpartner (PAP) geklärt werden.

Die Rechtsform des Vertrags zur Errichtung und Ausgestaltung der ARGE LANDKREIS zwischen der Agentur für Arbeit und dem Landkreis ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gemäß § 53 ff. SGB X *(„sui generis").* Die ARGE führt den Namen „Arbeitsgemeinschaft für Beschäftigungsförderung (ABf)". Sie hat ihren Sitz in der größten Einzelgemeinde des Landkreises, ist jedoch örtlich zuständig für den Bereich des gesamten Landkreises.

Landespolitisch stellt der Fall LANDKREIS eine interessante Variante bezüglich der weiteren Ausgestaltung der Rechtsform der ARGE dar. Das vom zuständigen Landtag in seiner Sitzung am 17.11.04 angenommene Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum SGB II sieht als Rechtsform auch die Anstalt öffentlichen Rechts vor. Die Vertragspartner beabsichtigen die Arbeitsgemeinschaft in diese Rechtsform bis spätestens zum 30.06.05 zu überführen. Sollte es bis zum 30.06.05 nicht zu einer einvernehmlichen Verständigung zur Bildung einer Anstalt des öffentlichen Rechts kommen, können beide Vertragspartner per Sonderkündigungsklausel in § 22 Abs. 3 des ARGE-Vertrages bis zum 30.06.2005 mit Wirkung zum 31.12.05 den Vertrag kündigen. Im Ergebnis hätte man dann in diesem Landkreis den Zustand der getrennten Aufgabenwahrnehmung.

Der Ursprung des Anstaltsgedankens für die ARGE geht auf kommunale Interessen zurück, wie sie im Rahmen eines informellen Netzwerks der zuständigen BA-Regionaldirektion (RD), dem Land und den

21 AG 1: Grundsatzfragen => Rechtsform der ARGE; örtliche Zuständigkeitsregelungen und interkommunale Vereinbarungen; Aufbauorganisation und personelle Zusammensetzung; Finanzstrukturen und -prozesse. AG 2: Konkrete Fallbearbeitungskonzepte im Sinne kundenorientierter Geschäftsprozesse; Ablaufprozessdiagramme; notwendige Instrumente; Fallmanagement – Konzept; fachlicher Arbeitsleitfaden. AG 3: Angebotspalette beschäftigungsaktivierender Maßnahmen und Einbindung ergänzender Dienste; (Beratungsstellen, Vermittlung von Kinderbetreuung). AG 4: Inhaltliche und terminliche Ablaufplanung zur zeitgerechten materiellen Leistungsgewährung; Info der Alhi- und Sozialhilfeempfänger/innen; Ausgabe und Rücklauf der Antragsvordrucke; weitere Bearbeitungsschritte. AG 5: Institutionelle Vorbereitungsmaßnahmen und -schritte in den Bereichen Personal (Auswahl, Schulung, wechselseitige Mitarbeit), sächliche Ausstattung, IT, Räume/bauliche Erfordernisse.

kommunalen Spitzenverbänden des Landes entstanden sind. Im Rahmen dieses informellen Netzwerks gab es Gespräche auf unterschiedlichen Ebenen (Land–Kommunen, Kommunen–RD, LAND–RD). Im Rahmen dieser Gespräche konkretisierten sich die Sorgen einzelner Kommunen über die Sicherheit der öffentlich-rechtlichen Vertragsform *sui generis* für die ARGE. Ihnen war eine institutionalisierte Variante mittelfristig sicherer. U. a. spielte eine Rolle, wie die Personalversorgung bei Fluktuation der ARGE in Zukunft gewährleistet werden sollte. Man war sich daher in den Kommunen schnell einig, dass die ARGE Dienstherrenfunktion bekommen müsse. Dieses soll mit der Anstalt öffentlichen Rechts erreicht werden.

Die ARGE verfügt über einen örtlichen Beirat, einen Lenkungsausschuss und eine Geschäftsführung (mit Vertretung). Vorgesehen ist ebenso die Beteiligung an einem „regionalen Beirat" auf der Ebene des zuständigen Zweckverbandes, um dem Gedanken aus § 44b SGB II Rechnung zu tragen, Aspekte des regionalen Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstruktur mit zu berücksichtigen. Gleichlautende Vertragsregelungen sind in den ARGE-Verträgen der dem Zweckverband zugeordneten Kommunen enthalten.

Der Lenkungsausschuss setzt sich paritätisch zusammen aus jeweils drei Vertretern, die die Vertragspartner stellen. Der Lenkungsausschuss bestimmt strategische Leitlinien und entscheidet u. a. über Bestellung und ggf. Abberufung des Geschäftsführers bzw. der Geschäftsführerin sowie des Stellvertreters bzw. der Stellvertreterin. Beschlüsse des Lenkungsausschusses bedürfen der Zwei-Drittel-Mehrheit – das betrifft auch Entscheidungen etwa bezüglich des Finanzplans. Die Geschäftsführungsposition sowie die weiteren Leitungsstellen der ARGE wurden im Bereich beider Vertragspartner intern ausgeschrieben. Der örtliche Beirat wird im Interesse einer sachgerechten und effizienten Beiratstätigkeit mit fünf Vertretern möglichst klein gehalten. Er besteht aus zwei Vertretern des Kreistages, einem Arbeitgebervertreter, einem Arbeitnehmervertreter und einem Vertreter der Wohlfahrtsverbände. Der Beirat hat beratende Funktion, er „kann Anregungen an den Geschäftsführer und den Lenkungsausschuss richten. Der Beirat wird regelmäßig von dem Geschäftsführer über die wesentlichen Aktivitäten der ARGE informiert" (§ 8 Abs. 2 des ARGE-Vertrages).

Die Geschäftsführung der ARGE teilen sich ein/e Geschäftsführer/in und ein/e Stellvertreter/in. Der/die Stellvertreter/in ist gleichzeitig Bereichsleiter/in „Leistungen". Geschäftsführer- und Stellvertreterposten werden unter den beiden Vertragspartnern aufgeteilt. Der/die Geschäftsführer/in vertritt die ARGE gerichtlich und außergerichtlich. Er/sie ist für die laufenden Geschäfte verantwortlich. Er/sie entscheidet über die fachliche Aufgabenwahrnehmung in der ARGE, bewirtschaftet die der ARGE zur Verfügung stehenden Mittel und hat die Eigenverantwortung für die in der Zielvereinbarung festgelegten Ziele gegenüber dem Lenkungsausschuss.

Die ARGE ist sowohl baulich als auch organisatorisch unter dem Dach der Agentur mit dieser verbunden. Die Agentur für Arbeit LANDKREIS ist die erste und bisher einzige Agentur in der Regionaldirektion, die unter dem Dach der Agentur das Kundenzentrum[22] und die ARGE vereint. Hier scheint die Formel „Job-Center = KuZ + ARGE" baulich umgesetzt. Für die Beschäftigten der BA, die in die ARGE wechseln, handelt es sich „quasi nur um einen Bürowechsel". Funktional wird der engen Definition von § 9 Abs. 1a SGB III entsprochen, nach dem das Job-Center lediglich als einheitliche gemeinsame Anlaufstelle dient, in der – je nach örtlicher Zuständigkeit (siehe weiter unten zu den Außenstellen der ARGE) – die Dienstleistungen Information, Beratung/Betreuung und Vereinbarung von Eingliederungsschritten getroffen werden.

Die Kundensteuerung innerhalb der ARGE erfolgt über einen gemeinsamen Empfang und eine gemeinsame Eingangszone. Die ARGE ist in der Fläche präsent und verfügt über 5 Standorte in den Räumlichkeiten der Geschäftsstellenstandorte der Agentur für Arbeit LANDKREIS. Lediglich in einer Gemeinde wird die ARGE eine ehemalige Außenstelle des Landkreises und Räume der BA nutzen. Auch das Amt für soziale Dienste des Landkreises war in der Vergangenheit in der Fläche präsent und bot in den

22 Zur Konzeption des Kundenzentrums vgl. S. 21.

Gemeinden Sozialhilfesachbearbeitung, Wohngeld und den allgemeinen sozialen Dienst (vor allem Jugendhilfe) an. Die ARGE-Standorte werden im Wesentlichen das gesamte Angebotsspektrum der Haupt-ARGE vorhalten und nach den beiden Hauptschienen „Integration" und „Leistungen" organisiert sein. Hier wird von Seiten der Agentur befürchtet, dass in den kleinen Geschäftsstellen in bestimmten Situationen („wenn hier alles zugeschneit ist") das Personal des Vertragspartners nicht flexibel genug sein könnte, wenn es um die Betreuung von ALG-I-Kunden/innen geht.

Fallstudie WEST

Schätzungen sowohl der Stadt WEST als auch der Agentur für Arbeit WEST gingen im Dezember 2004 von etwa 6.500 Bedarfsgemeinschaften und rund 7.500 erwerbsfähigen Bezieher/innen von ALG II aus. Diese Schätzungen basierten auf Bestandszahlen von rund 8.000 Leistungsbezieher/innen, darunter etwa 3.200 Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe und rund 4.800 Sozialhilfeempfänger/innen. Vor allem die Stadt rechnete damit, dass die wirklichen Zahlen im Januar 2005 höher ausfallen würden als zunächst erwartet.

Erfahrungen in der Zusammenarbeit beider Träger der ARGE bestanden aus gemeinsamen Aktivitäten in der Vergangenheit, z. B. während eines landesweiten, MoZArT ähnlichen Aktionsprogramms. In diesem Zusammenhang wurde die Verzahnung von Arbeitsamt und Sozialamt eingeführt, und es kam zur Bildung gemeinsamer Einheiten (u. a. Job-Center), von denen eine die JAW – Jugend Agentur WEST ist. Die Einrichtung wurde für die Zielgruppe der unter 25-Jährigen mit Vermittlungshemmnissen konzipiert. Über das Aktionsprogramm wurden vor allem die Sozialhilfeträger gefördert. Die lokale Agentur für Arbeit hatte sich über Räumlichkeiten und einen Arbeitsvermittler am JAW beteiligt. Mittlerweile sind dort sieben Arbeitsvermittler tätig. Von Seiten der Kommune sind zwei Sozialhilfesachbearbeiter im JAW tätig. Dieses wird als eine Einheit in der ARGE aufgehen.

Seit Januar 2004 bestand Kontakt zwischen der Kommune und der Agentur zur Umsetzung der ARGE. Seit Februar/März 2004 war man sich einig, auf Basis der Erfahrungen, die man mit der JAW gesammelt hatte, die ARGE umzusetzen. Im Agenturbezirk WEST haben zwar Agentur und Stadt eine ARGE gegründet, der benachbarte Landkreis hat jedoch die Option gewählt. Obwohl der Landkreis über das Landesprogramm eine Förderung genoss (gemeinsame Einrichtungen in Mitgliedsgemeinden für Aufstocker), bestand von Seiten des Landkreises kein Interesse an einer ARGE mit der Agentur – eine Entscheidung, die offensichtlich politisch motiviert war.

Im Frühjahr 2004 konstituierten sich mehrere Arbeitsgruppen, um die Detailfragen zur Umsetzung der ARGE zu klären.[23] Im Mai 2004 erfolgte die Einbeziehung in den bundesweiten Arbeitskreis der Pilot-ARGEn. Im Juni/Juli 2004 kam es zum Abschluss der Vorbereitungen für einen Vertrag zur Errichtung einer ARGE. Seit August 2004 liefen der politische Beratungsprozess und die operative Vorbereitung der ARGE. Ursprünglich verfolgte Pläne zur Gründung einer „Super"-ARGE mit der größeren Nachbarstadt sind vorerst auf Eis gelegt. In der aktuellen Tendenz zeichnet sich ab, dass zunächst zwei einzelne ARGEn gebildet werden sollen. Mittelfristig soll der Zusammenschluss gegebenenfalls noch einmal geprüft werden. Der ursprüngliche „Letter of Intent" zum Zusammenschluss ist offiziell daher noch nicht zurückgezogen.

Stadt und Agentur bilden die ARGE unmittelbar als GmbH. Man hat sich sehr früh auf diese Form geeinigt. Präferiert worden war von Seiten der Agentur jedoch die öffentlich-rechtliche Rechtsform. Das Gründungskapital von 25.000 Euro wird zu gleichen Teilen aus entsprechenden Haushaltstiteln der BA-Zentrale und der Stadt eingebracht. Die Gesellschaft endet am 31.12.2010, sofern nicht beide Gesellschafter einvernehmlich die Fortführung beschließen.

Organe der Gesellschaft sind die Gesellschafterversammlung, der Aufsichtsrat, der Beirat und die Geschäftsführung. Die ARGE hat in Übereinstimmung mit § 44 b SGB II nur eine/n Geschäftführer/in.

23 AG „Gesamtsteuerung"; AG „Formales"; AG Profil: Sicherung von Qualitätsansprüchen; AG „Personal"; AG „EDV"; AG „Übergang".

Die Gesellschafterversammlung bestellt den/die Geschäftsführer/in für eine Amtszeit von drei Jahren. Eine Neubestellung ist nach Ablauf der Amtszeit möglich. Dabei steht demjenigen Gesellschafter ein Vorschlagsrecht zu, der den/die letzte Geschäftsführer/in nicht gestellt hat. Die Gesellschafterversammlung kann den/die Geschäftsführerin jederzeit abberufen. Der erste Geschäftsführer der ARGE ist von Seiten der Stadt gestellt worden, der stellvertretende Geschäftsführer wird von der Agentur gestellt.

Der Beirat setzt sich zusammen aus Vertretern der regionalen Wirtschaft, von Verbänden, der freien Wohlfahrtspflege und sonstigen für die Arbeit der Gesellschaft relevanten Gruppierungen. Die Gesellschafterversammlung findet mindestens quartalsweise statt. Sie wird von jeweils einem vom Magistrat der Stadt WEST und einem von der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit WEST zu benennenden Vertreter wahrgenommen. Die Gesellschafterversammlung kann der Geschäftsführung Weisungen erteilen. Die ARGE hat außerdem einen Aufsichtsrat, auf den die Vorschriften des Aktienrechts jedoch keine Anwendung finden. Der Aufsichtsrat besteht aus jeweils vier von den beiden Gesellschafterparteien entsandten Personen. Er berät die Geschäftsführung und überwacht ihre Tätigkeiten. Er hat vor allem den Jahresabschluss und den Lagebericht zu prüfen und der Gesellschafterversammlung hierüber zu berichten. Der Aufsichtsrat fasst seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit, soweit sich aus dem Gesellschaftsvertrag nichts anderes ergibt. Er gibt sich eine Geschäftsordnung, die von der Gesellschafterversammlung zu genehmigen ist.

Die Umstellung der Agentur für Arbeit WEST auf Kundenzentrum (KuZ) soll im Mai/Juni 2005 erfolgen. Es ist geplant, dass die ARGE dann Empfang und Eingangsbereich des KuZ anteilig mitnutzen kann. Die Eingangssteuerung soll schnelle Orientierung auf Arbeit gewährleisten. Spätestens bis zum Herbst 2005 soll die ARGE im Haus A der Agentur für Arbeit mit allen Servicebereichen untergebracht sein. In Haus B werden nur die Kunden/innen der Agentur betreut (Kundensegmentierung). Derzeit werden die Räumlichkeiten im Haus A für die ARGE-Nutzung jedoch noch umgebaut. Bis zum Abschluss der Umbauarbeiten im September/Oktober 2005 werden die Beschäftigten der ARGE größtenteils getrennt voneinander auf drei Standorte verteilt sein.

Die Organisation der ARGE gliedert sich grob in den Eingangsbereich (siehe oben), die Leistungsbearbeitung und die Beratung und Vermittlung. Das zentrale Arbeitsprinzip der ARGE ist individuelle Beratung vor Leistungsgewährung. Außerdem wird sichergestellt, dass jeder Neuantragsteller von ALG II sowie Kunden/innen im Übergang von ALG I innerhalb von drei Tagen nach Antragstellung einem persönlichen Ansprechpartner im Bereich Beratung und Vermittlung zugeordnet werden.

5.4.2 Dienstleistungs- und Betreuungsangebote

Auch in der Feldphase zeigte sich, dass die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe einen organisatorischen Kraftakt von bisher nicht gekanntem Ausmaß darstellt. Sowohl die Zusammenführung der unterschiedlichen Leistungssysteme als auch die Vorbereitungen hinsichtlich der pünktlichen Auszahlung des ALG II erfolgten bei den untersuchten Agenturen zeitgleich und beanspruchten insbesondere dort deutlich mehr Personal als ursprünglich dafür vorgesehen war. Da die pünktliche Auszahlung von ALG II oberste Priorität genoss, wurden Spät- und Wochenendschichten geschoben und Vermittlungskräfte in der Bearbeitung der Anträge eingesetzt. In der Folge war abzusehen, dass bis in die ersten Monate des Jahres 2005 Vermittlung und andere aktive Maßnahmen nur in geringem Umfang umgesetzt werden könnten.

In allen Fallbeispielen zeichnete sich der umfangreiche Einsatz von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1 bis 2 Euro pro Stunde ab, die insbesondere in OST auf starke Nachfrage der Arbeitsuchenden stießen. Besondere Dienstleistungen der Kommunen u. a. im psychosozialen Bereich waren nur teilweise Bestandteile der ARGEn, da bereits in der Vergangenheit ein nicht unerheblicher Teil dieser Dienstleistungen an Dritte ausgelagert wurde.

Darüber hinaus zeichnete sich ab, dass für den Bereich des Fallmanagements und des Persönlichen Ansprechpartners (PAP) noch keine einheitlichen Richtlinien bestanden. Eingliederungsvereinbarungen

für ALG II Beziehende sollten – wie im Gesetz vorgesehen – eingeführt werden. Zum Zeitpunkt der Erhebung war jedoch nicht abzusehen, mit welchen konkreten Inhalten diese vor dem Hintergrund eines eingeschränkten Angebots aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen versehen werden sollten.

Fallstudie OST

In OST wird eine zielorientierte Kundensteuerung zukünftiger ALG-II-Bezieher/innen anvisiert. ALG-II-Antragsteller/innen sollen vom eingerichteten Job-Center (Anlaufstelle) der BA unmittelbar zur ARGE weitergeleitet werden. Hier werden sie durch einen Persönlichen Ansprechpartner (PAP) bzw. Fallmanager (FM) empfangen, der sie während des weiteren Arbeitssuchprozesses betreut. Die Leistungsgewährung erfolgt aus einer Hand, d. h. der/die Antragsteller/in erhält nur einen Leistungsbescheid, der für die Leistungen zu den Kosten der Unterkunft (KdU) und die SGB-II-Leistungen gilt. Jugendliche erhalten von Beginn der Antragstellung an eine gesonderte Behandlung. Oberste Prämisse steht hier auf der Vermittlung in Arbeit bzw. in der Schaffung sofortiger Arbeitsgelegenheiten („Arbeit vor Leistung"). Angestrebte Betreuungsschlüssel sind 1:140 für Bedarfsgemeinschaften und 1:150 für SGB-II-Kunden/innen über 25 sowie 1:75 für SGB-II-Kunden/innen unter 25 Jahren.

Insbesondere das Fallmanagement wird eine wesentliche Rolle innerhalb der ARGE spielen. Gemeinsame Schulungen kommunaler Beschäftigter und Beschäftigter der BA starteten im November 2004. Vorgesehen ist die Einbringung von 12 städtischen Fallmanagern. Es wurde der Eindruck gewonnen, dass in der Regel der PAP der komplett zuständige Bearbeiter der ALG-II-Beziehenden bzw. der Bedarfsgemeinschaft sein wird. Extrem schwere Fälle werden dann gesondert betreut. Ob dies durch einen speziell ausgebildeten Fallmanager erfolgen wird, bleibt unklar. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass in solchen Fällen eher ein verstärkter Betreuungsaufwand erfolgen wird. PAP und Fallmanager stehen von daher zunächst synonym für eine kontinuierliche und ganzheitliche Betreuung. Eine genaue Unterscheidung stand zum Zeitpunkt der Erhebung nicht fest.

Die Erbringung von Qualifizierungsmaßnahmen, externe Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt sowie die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten werden zum Teil an regionale Träger vergeben (AWO, Diakonie etc.). Einige Aufgaben werden auch von der kommunalen Beschäftigungsförderungsgesellschaft übernommen (insb. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung). Es ist davon auszugehen, dass besonders benachteiligte Kundengruppen wie Obdachlose, Haftentlassene, Drogensüchtige etc. nicht über das normale Fallmanagement der ARGE abgewickelt werden, sondern dieser Personenkreis über externe Träger (Diakonie etc.) betreut und stabilisiert wird.

In OST sollen zukünftig sämtliche Möglichkeiten des SGB II – soweit Mittel zur Verfügung stehen – zielgerichtet eingesetzt werden. Von Seiten der Kommune wurde zu Beginn der Verhandlungen gezielt darauf hingewirkt, BSHG- und SGB-III-Leistungen enger miteinander zu verknüpfen als dies letztendlich im SGB II geregelt wurde. Die Intention war, dass die im Bereich der HzA tätigen Mitarbeiter/innen in der Vergangenheit – zur Integration von Sozialhilfebezieher/innen – flexibel mit dem Instrumentenkasten der §§ 18 bis 20 BSHG umgegangen sind und dementsprechend positive Erfahrungen mit dem Einsatz individueller Eingliederungshilfen sammeln konnten. Die jetzige SGB-II-Regelung wird zwar als weitgehend BSHG-kompatibel interpretiert, jedoch wird davon ausgegangen, dass eine flexible Handhabung insbesondere bei den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der BA auf enge Grenzen stoßen wird.

Als eine Notlösung wird die so genannte Ausweitung der ehemaligen gemeinnützigen Arbeit (SGB II: Arbeitsgelegenheiten) gesehen. In diesem Kontext werden auch die regionalen Arbeitsmarktakteure – insbesondere die Kammern – in die Planung miteinbezogen. Die 1-Euro-Jobs können nach Ansicht der Gesprächspartner nur eine kurzfristige Brückenfunktion einnehmen. Sie werden keine zusätzlichen nachhaltigen Beschäftigungsverhältnisse schaffen. Gleiches gilt für ABM. Derzeit stehen ca. 340 Arbeitsgelegenheiten in verschiedenen städtischen Tätigkeitsbereichen zur Verfügung. Der Mehraufwand beläuft sich auf ca. 1,50 Euro die Stunde. Erste Resonanzen – besonders bei älteren Langzeitarbeitslosen – zeigen, dass Arbeitsgelegenheiten verstärkt nachgefragt werden. Bei der Zuweisung in

Arbeitsgelegenheiten werden keine Mindestanforderungen an die Qualifikation angelegt. Die Vergabe der Jobs erfolgt bisher nach Neigung/Wunsch der Arbeitslosen, da Jobs an allen Ecken und Enden innerhalb des städtischen Aufgabengebietes angeboten werden können. Ob die Bereitschaft, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung anzunehmen auch dann noch anhalten wird, wenn die Betroffenen sich den Einsatzbereich nicht mehr aussuchen können, bleibt abzuwarten.

Vor dem Hintergrund eines eingeschränkten Angebots aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen konnte zum Zeitpunkt der Befragung nicht erhoben werden, mit welchen konkreten Inhalten Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen wurden.

Fallstudie LANDKREIS

In LANDKREIS wird ebenfalls eine zielorientierte Kundensteuerung zukünftiger ALG-II-Bezieher/innen anvisiert. ALG-II-Antragsteller/innen sollen vom eingerichteten Job-Center (Anlaufstelle) in der Hauptstelle der Agentur unmittelbar zu den einzelnen ARGE-Standorten weiter geleitet werden. Angestrebte Betreuungsschlüssel sind 1:140 für Bedarfsgemeinschaften, 1:150 für SGB-II-Kunden/innen über 25 und 1:75 für SGB-II-Kunden/innen unter 25 Jahren. Nach Auskunft der Gesprächspartner seien dies jedoch Zielgrößen, die in 2005 nicht von Anfang an erreicht werden können.[24]

Die der ARGE gesetzlich zugewiesenen Aufgaben umfassen alle Aufgaben der BA als Leistungsträger gemäß § 44b Abs. 3 Satz 1 SGB II. Dazu zählen insbesondere

- alle arbeitsmarktpolitischen Eingliederungsleistungen (wie Beratung, Vermittlung, Förderung von ABM, Förderung der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung),
- die monatliche Regelleistung,
- die Mehrbedarfe,
- der befristete Zuschlag nach dem Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld (I),
- die Sozialversicherung,
- das Einstiegsgeld.

Der Landkreis überträgt der ARGE die Wahrnehmung folgender Aufgaben:

- Auszahlung von Leistungen für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II
- Auszahlung von gesondert zu erbringenden Leistungen gemäß § 23 Abs. 3 SGB II
- Vermittlung und Erbringung von flankierenden Dienstleistungen gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II, soweit sie nicht als Kerndienstleistungsangebot vom Landkreis gewährleistet werden (gemäß § 9 Nummer 2.6 des Vertrages)

Das Konzept des in der ARGE praktizierten Fallmanagements war noch in der Entwicklungsphase. Zudem gab es zum Zeitpunkt der Befragung noch Uneinigkeit unter den Vertragspartnern, was die genaue Unterscheidung zwischen PAP und Fallmanager betraf. Einen Unterschied sieht der Landkreis beispielsweise nicht („ein Fallmanager ist immer auch PAP"), gleichwohl wird es beide Funktionen innerhalb der ARGE geben. Nach Ansicht der BA wird der Fallmanager (etwa Arbeitsberater/in) vom Verdienst und dem Tätigkeitsprofil über dem PAP (Arbeitsvermittler/in) liegen, da der erstere eine höhere Beratungskompetenz aufweist und die Betreuung von Kunden/innen mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen übernehmen wird. Von Seiten der BA werden fünf Mitarbeiter/innen als Fallmanager in die ARGE gehen. Der Landkreis wird 37 Fallmanagement-Stellen in der ARGE einrichten.

Dritte können in Bezug auf Stellenakquise, Arbeitsvermittlung, Profiling, Fortbildung und Qualifizierung sowie Beschäftigung mit einbezogen werden (z. B. nach § 37 SGB III). Insbesondere mit lokal veranker-

24 In der Agentur wird von Beschäftigtenseite befürchtet, dass der Betreuungsschlüssel der Alg-I-Kunden/innen vor dem Hintergrund geringeren Personals durch Neuzugang von Arbeitslosen „explodieren" könnte. Erwartet, würde von Seiten der Politik dagegen, dass verstärkt Integrationserfolge geliefert würden. Bei bundesweitem Scheitern wäre die Existenz der BA daher in Gefahr.

ten Trägern hat man in der Agentur gute Erfahrungen gesammelt. Sucht- und Schuldnerberatung werden von der Kommune nicht in die ARGE eingebracht. Sie bleiben insofern in „unabhängigen" Einrichtungen außerhalb der ARGE, die gegen Kostenerstattung Dienste für die ARGE anbieten werden. Träger der Suchtberatung ist die Diakonie, Träger der Schuldnerberatung der Paritätische Wohlfahrtsverband. Die Agentur für Arbeit in LANDKREIS stellt den medizinischen und psychologischen Dienst der ARGE gegen Kostenerstattung zur Verfügung.

Zur Vermeidung von Doppelstrukturen verfolgen die Vertragsparteien das Ziel, Dienstleistungen der Agentur für Arbeit in den Bereichen Berufsberatung, Reha-Beratung, Arbeitgeberbetreuung einschließlich arbeitgeberorientierte Vermittlung und die Abwicklung arbeitgeber- und trägerbezogener Eingliederungsleistungen in Anspruch zu nehmen und nicht noch einmal gesondert aufzubauen.

Eingliederungsvereinbarungen wird es auch für SGB-II-Kunden/innen geben. Nach Sichtweise der BA bedarf es dafür noch einer Schulung der kommunalen Beschäftigten im Umgang mit den Maßnahmen des SGB III, die ja in den Eingliederungsvereinbarungen eine Rolle spielen können. Priorität hatte jedoch zum Zeitpunkt der Befragung die pünktliche Auszahlung von ALG II. Innovative Maßnahmen in der aktiven Arbeitsförderung waren zum Zeitpunkt der Erhebung nicht in Planung. Die Sichtweisen in Bezug auf Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung waren unter beiden Trägerparteien der ARGE gemischt. Große Befürchtungen bestanden vor den mittelfristigen Konsequenzen u. a. der Verdrängung regulärer Jobs. Der Beitrag zur Integration der 1-€-Jobber in den ersten Arbeitsmarkt sei ungewiss. Von Seiten der BA wird die Gefahr gesehen, dass die „BA neu" (ARGE) die „BA alt" werden wird – wenn z. B. die 1-€-Jobs als das Hauptinstrument der Aktivierung gesehen werden.

Zu diesem Komplex wurde von kommunaler Seite geäußert, dass es in jedem Fall Arbeitsgelegenheiten für jeden Jugendlichen geben werde bzw. die Versorgung von 600 Jugendlichen von Planungsseite gewährleistet sei. Auch beim Landkreis werden Arbeitsgelegenheiten angesiedelt sein, z. B. Schul-Scouts zur Verkehrssicherung in Haltestellenbereichen. Die weitere Ausgestaltung sei aber Aufgabe der ARGE. Mit Skepsis steht man Vorschlägen der BA gegenüber, einen externen Dienstleister einzuschalten, der für die ARGE Arbeitsgelegenheiten akquirieren soll.

Im Rahmen erster Vorarbeiten zur Ausstattung des Angebots der ARGE mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wurde eine Planzahl von 1.700 zu fördernden Personen (Erwachsene und Jugendliche) in 2005 genannt. Die Abwicklung soll nach Plänen der Kommune zumindest teilweise über lokale Beschäftigungsträger laufen. Die Dauer der Arbeitsgelegenheiten werde bei sechs, ggf. zwölf Monaten liegen.

Fallstudie WEST

Kundenstrommanagement über Terminvergabe wird in der Beschäftigungsförderung der Stadt WEST schon länger angewendet. Ein Terminierungskonzept für die Beschäftigten der BA erfolgt im Laufe der Umstellung der Agentur auf Kundenzentrum, dem ein regionales Service-Center vorgeschaltet wird. In dem Service-Center (Call Center) der Agentur werden etwa 150 Personen arbeiten. Das Service-Center wird für die Agenturbezirke WEST und die benachbarten Großstädte zuständig sein. Etwa 2 bis 3 Personen sollen für die ARGE in WEST in diesem Center tätig sein. Die genaue Kundensegmentierung und -sortierung insbesondere für die ARGE war zum Zeitpunkt der Erhebung innerhalb des Centers noch nicht genau geregelt.

Im Rahmen eines Eingangsprofilings wird es in der ARGE eine Einteilung der Kunden/innen in Kategorien marktnaher und marktferner Kunden/innen geben. Das Aktivierungsprinzip wird auch für marktferne Kunden/innen gelten, z. B. in Form von Informations- und Orientierungsveranstaltungen auch für allein erziehende Mütter oder auch 3-h-Arbeitsgelegenheiten.

Eindeutige Angaben zur Definition Fallmanager/Persönlicher Ansprechpartner wurden nicht gemacht. Es kann davon ausgegangen werden, dass es in der ARGE in der Kundenbetreuung eine grobe Zweiteilung geben wird: „Leichte" Fälle sollen von persönlichen Ansprechpartnern (PAP, in der Regel

Arbeitsvermittler/innen) betreut werden, Fälle von Kunden/innen, die über besonders schwerwiegende Vermittlungshemmnisse verfügen, von Fallmanagern. Diese teilen sich auf in kommunale Fallmanager aus dem Amt für Arbeitsförderung, der kommunalen Beschäftigungsförderungsgesellschaft sowie der oben erwähnten JAW und den zu Fallmanagern geschulten Arbeits- und Leistungsberater/innen der BA. Die von Fallmanagern erbrachten Dienstleistungen von Beratung und Vermittlung werden als Prozess differenzierter Betreuungs- und Vermittlungsleistungen gestaltet, die entsprechend dem Bedarf des Einzelnen unterschiedlich lang oder unterschiedlich zusammengesetzt angelegt sein können.

Zur Vermeidung von Doppelstrukturen nützt die ARGE die Einrichtungen der Agentur zur arbeitgeberorientierten Vermittlung; in der ARGE selbst werden keine arbeitgeberzentrierten Organisationseinheiten aufgebaut. An dem Standort der ARGE wird es eine Organisationseinheit für Jugendliche geben (U25-Team). Zur kundenorientierten und effizienten Bearbeitung wird mit der Durchführung der sozial- und arbeitsmedizinisch erforderlichen Begutachtungen der Ärztliche Dienst der Arbeitsagentur beauftragt. Im Rahmen der psychosozialen Betreuung und Suchtberatung und der Leistungen nach § 23 SGB II (Drogen- und Alkoholkrankheiten) erforderliche Begutachtungen bzw. ärztliche Beratungen werden im Auftrag der ARGE durch die Gesundheitsämter bzw. die von der Kommune beauftragten Träger erbracht.

Die kommunale Beschäftigungsförderungsgesellschaft soll mit 12 Planstellen für Beratung und Vermittlung eingebunden und Leistungen von ihr eingekauft werden (Stand Oktober 2004). Wie dies abgerechnet werden soll, war zum damaligen Stand noch nicht geklärt. Es gab jedoch schon immer in WEST, von Seiten der Stadt den Einkauf von Leistungen Dritter. So wurde die Schuldnerberatung über die Diakonie, die Suchtberatung über die Caritas und eine weitere städtische Einrichtung angeboten.

Mit jedem Kunden bzw. jeder Kundin der ARGE wird eine Eingliederungsvereinbarung getroffen. Der Prozess der Beratung, Vermittlung und Betreuung von Kunden/innen wird in geeigneter Form dokumentiert. Die Eingliederungsvereinbarung wird als Teil der Vermittlungsstrategie gesehen. Die ARGE wird die Feinregelung für ihre Kunden/innen im Detail regeln. Für ALG-II-Empfänger/innen mit besonderen Vermittlungshemmnissen wird die Eingliederungsvereinbarung eher den Charakter eines individuellen Hilfeplans haben.

Ein Leitprinzip in der ARGE ist, dass die schnelle Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt Vorrang hat vor der Vermittlung in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung – allerdings ist das Nachhaltigkeitsprinzip der Vermittlung zu beachten.

Zum Thema Arbeitsgelegenheiten wurde angemerkt, dass die Stadt zu diesem Thema viele Erfahrungen in ihren kommunalen Gesellschaften sammeln konnte und entsprechende Angebote bereitstellen wird. Wichtig war es von Seiten der Kommune zu betonen, dass Arbeitsgelegenheiten „qualifizierenden und integrierenden Charakter" haben sollen, die den Betroffenen möglichst den Weg in den ersten Arbeitsmarkt ebnen sollen. Das Risiko eines „dritten Arbeitsmarktes" wird aber gesehen. Im Allgemeinen sollen alle Beschäftigungsmaßnahmen qualifizierend und vermittlungsorientiert angelegt sein, d. h. sie sollen nach Möglichkeit Praktika im ersten Arbeitsmarkt und intensive Betreuung durch Vermittler vorsehen. Zum Zwecke einer effizienten lokalen Arbeitsmarktpolitik für SGB-II-Kunden/innen entwickelt die ARGE eine eigene Ausschreibungs- und Vergabekonzeption unter Beachtung des geltenden Vergabe- und Wettbewerbsrechts. Sie kann bei Bedarf auch auf die zentrale Beschaffung der BA zurückgreifen.

Nach Befürchtungen eines Gesprächpartners aus der Agentur werden letztlich ALG-II-Bezieher/innen besser betreut werden als ALG-I-Bezieher/innen, da für ALG-II-Bezieher/innen der Betreuungsschlüssel günstiger ausfallen wird (ALG II etwa 1:150, ALG I ca. 1:450). Das würde auf Kosten der Agentur zu einer Verschlechterung der Betreuungsleistung für ALG-I-Bezieher/innen führen und die Agentur somit „zum zukünftigen Verlierer" stempeln: „Das ist politisch so gewollt!".

5.4.3 Umsetzung des Personalübergangs

Die wichtigsten rechtlichen, finanz- und personalpolitischen Fragen waren zum Zeitpunkt der Befragung zwar geklärt, es schien jedoch so, als ob erst die Praxis mit Sicherheit zeigen würde, welche Konsequenzen die einzelnen Abmachungen und Regelungen bewirken würden. Insbesondere die Auswirkungen der gewählten Rechtsform hatten unmittelbaren Einfluss auf die Art und Weise des Personalübergangs. Die Vorbereitung des Personalübergangs erfolgte vor allem über Interessenbekundungsverfahren. Der Personaltransfer war von Seiten der BA durch die Dienstleistungsüberlassung geregelt, während die Kommunen vor allem mit dem Instrument der Zuweisung bzw. Umsetzung arbeiteten.

Die Fallstudien-ARGEn sollten in der Regel über kein eigenes Personal verfügen; Bundesagentur und Kommunen blieben vorerst Dienstherrinnen der Beschäftigten. Bestandschutz hinsichtlich der Arbeitsplatzsicherheit (sprich: Bestand des Arbeitsverhältnisses) ist für die Beschäftigten gegeben – bei individuellen Problemen oder Auflösung der ARGE ist die Möglichkeit zur Rückkehr zum entsendenden Arbeitgeber gewährleistet. Entgelt- und Arbeitszeitbedingungen bei Kommunen und Bundesagentur wurden für die jeweiligen Beschäftigten in die ARGE übernommen. Aufstiegschancen ergaben sich mit dem Arbeitsplatzwechsel kaum. In der Mehrzahl profitierten lediglich Führungskräfte beider Parteien beim Wechsel in die ARGE. Vor allem Beschäftigte der BA in den unteren Gehaltsgruppen hoffen auf eine Neu- und Höherbewertung der Stellen, die sie in den ARGEn annehmen.

Offen blieb, inwieweit zukünftige Arbeitsplatzwechsel freiwillig erfolgen würden und wie die Rekrutierung neuen, zumal externen Personals ausgestaltet werden würde.

Fallstudie OST

Die ARGE OST verfügt über kein eigenes Personal. Alle Beschäftigten der ARGE bleiben auch weiterhin Beschäftigte der BA bzw. der Kommune. Sämtliche Aufgaben der ARGE (z. B. Auszahlung KdU, Fallbetreuung und Vermittlung) werden gemeinsam von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der BA und der Kommune bearbeitet, d. h. es wird sowohl kommunale Arbeitsvermittler/innen als auch Arbeitsvermittler/innen der BA geben, und auch Sachbearbeiter/innen der BA werden KdU berechnen.

Die Vorauswahl der für die Arbeit in der ARGE vorgesehenen kommunalen Mitarbeiter/innen erfolgte über das Fachamt der Stadt OST. Daraufhin wurden mit den vorgeschlagenen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen individuelle Gespräche geführt. Letztendlich erfolgte die Übertragung der Mitarbeiter/innen auf freiwilliger Basis im Zuge der Zuweisung (Beamte) bzw. Umsetzung (Angestellte), d. h. bisherige arbeitsvertragliche Regelungen ändern sich für diese Beschäftigten nicht. Die Rekrutierung der Mitarbeiter/innen erfolgte im Wesentlichen über die Bereiche der Sozialhilfe-Leistungssachbearbeitung, Wohngeldsachbearbeitung, auslaufende HzA (nur 3 Mitarbeiter/innen) sowie interessierte sonstige Personen (insbesondere Sozialarbeiter/innen).

Zum Start der ersten Stufe im Oktober 2004 nahmen sämtliche Mitarbeiter/innen der Stadt (Stand Oktober 2004: 17, davon ein Beamter) ihre neuen Aufgabengebiete mit ihrer derzeitigen Eingruppierung auf. Den Beschäftigten wurde garantiert, dass sie durch den Wechsel in die ARGE mit keinerlei finanziellen Nachteilen zu rechnen haben. Im Gegenteil, es war nach damaligem Stand eher davon auszugehen, dass bei zukünftiger Neubewertung der Stellen Höhergruppierungen zu erwarten wären. Eine Neubewertung der Stellen erfolgt in den ersten Monaten des Jahres 2005 (nochmaliges Treffen der AG Personal). Nach § 70 BAT („Ausschlussfrist") besteht für (kommunal) Beschäftigte bei Übernahme eines höherwertigen Aufgabengebietes Anspruch auf nachträgliche Höhergruppierung (bis zu 6 Monate nachträglich).[25]

25 Das wird aber nur Einzelfälle betreffen, z.B. den Sozialarbeiter (Vergütungsgruppe nach BAT Vb mit Bewährungsaufstieg auf IVb), der Fallmanagertätigkeit in der ARGE übernehmen soll – diese ist mit IVa bewertet.

Die Mitarbeiter/innen der Agentur konnten sich im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens in den Bewerbungsprozess einbringen. Zumindest den bisherigen Bearbeiter/innen von Arbeitslosenhilfe war jedoch klar, dass ihr Arbeitsbereich in der Agentur wegfallen würde, so dass sie keine wirkliche Alternative hatten als in die ARGE zu gehen. Nach Abschluss des Auswahl- und Bewerbungsverfahrens wurde der Personaltransfer im Rahmen eines Dienstleistungsüberlassungsvertrages geregelt.

Für zum Zeitpunkt der Erhebung zu erbringende Überstunden (Normalarbeitszeit Kommune: 36 Stunden vs. 40 Stunden bei der BA) trat die Kommune für ihre Beschäftigten in Vorleistung. Die Abrechnung erfolgte nachträglich mit der Agentur für Arbeit. Die Überstundenregelung war vor dem Hintergrund des damaligen Mehrarbeitsbedarfes zu sehen, der mit der Eingabe und Bearbeitung der ALG-II-Antragsbögen verbunden war. Nach Abarbeitung dieser Überlast wird es bis auf weiteres (d. h. bis zum Abschluss neuer Tarifverträge) das zweigleisige Arbeitszeitsystem der Kommune und der BA in der ARGE geben („36/40").

Für alle Mitarbeiter/innen gilt ein Rückkehrrecht in ihr ehemaliges Aufgabengebiet. Bei Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, deren Stellen zum 1.1.2005 nicht mehr Bestandteil des kommunalen Aufgabengebietes sind (HzA), besteht nach Angaben der Personalvertretung die Möglichkeit einer Rückkehr in den städtischen Dienst. Das heißt aber auch, dass in diesen Fällen neue Aufgaben gesucht werden müssten.

Personalfragen sind in dem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen BA und Stadt OST wie folgt geregelt:

„(1) Die ARGE verfügt nicht über eigenes Personal. Die Vertragspartner verpflichten sich, der ARGE das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Personal zur Verfügung zu stellen. Soweit erforderlich, werden hierzu gesonderte Vereinbarungen getroffen. Die Vertragspartner bleiben Dienstherren bzw. Arbeitgeber ihrer jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

(2) Für die bei der ARGE tätigen Angestellten übertragen die Kommune und die Agentur für Arbeit das Direktionsrecht hinsichtlich der Arbeitspflicht zur Ausführung der übertragenen Aufgaben und des Verhaltens am Arbeitsplatz auf den Geschäftsführer der ARGE. Für Beamtinnen und Beamte wird das Weisungsrecht in gleichem Umfang übertragen.

Das der ARGE von den beiden Trägern zu Beginn nach §1 Abs. 3 Stufe 1 und 2 zur Verfügung gestellte Personal umfasst 33 Mitarbeiter der Kommune und 50 Mitarbeiter der Agentur. Die der ARGE zu Beginn von der Kommune zur Verfügung gestellten Personen ergeben sich aus der als Anlage beigefügten Personalliste: Die weitere Personalzuführung zur ARGE erfolgt einvernehmlich.

(3) Art, Umfang und Qualifikation des von der ARGE benötigten Personals werden in einem Kapazitäts- und Qualifikationsplan festgelegt.

Der Kapazitäts- und Qualifikationsplan muss zudem die fiktive Anzahl und den fiktiven Wert der Stellen ausweisen, die notwendig wären, wenn die Kommune die in der ARGE übertragenen Aufgaben in eigener Zuständigkeit erledigen würde. Diese Festlegung dient als Maßstab zur Kostentragung nach § 16 dieses Vertrages.

Der Kapazitäts- und Qualifikationsplan wird in jährlichen Abständen fortgeschrieben. Bei dringendem Bedarf kann der Plan unterjährig angepasst werden." (vgl. § 9 Personal; Öffentlich-rechtlicher Vertrag, S. 7-8)

Die Gespräche mit der Personalvertretung der Trägerparteien ergaben, dass beide Personalvertretungen sehr früh in die Organisation des Personalübergangs eingebunden wurden, das betroffene Personal entsprechend früh und gut informiert war und sich schnell eine sehr gute Zusammenarbeit beider Personalvertretungen entwickelte. Dies führte u. a. letztlich auch dazu, dass die Schaffung einer eigenen Personalvertretung in der ARGE gar nicht diskutiert wurde. Die Personalvertretung der Agentur ist direkter Ansprechpartner für die kommunalen Beschäftigten der ARGE.

Als problematisch wurde von Seiten der Personalvertretungen zum damaligen Zeitpunkt die Situation eingeschätzt, dass für ein und denselben Aufgabenbereich für Beschäftigte der Kommunen und der BA unterschiedliche Entlohnungsbedingungen galten. Aufgrund der Gegebenheit, dass kommunaltarifliche Entlohnung und Entlohnung nach dem Manteltarifvertrag der BA grundlegend verschieden sind, war davon auszugehen, dass das Problem der „unterschiedlichen Entlohnung" für identische Tätigkeiten so lange Bestand haben würde, solange die ARGE in keine endgültige Rechtsform gegossen wäre bzw. die Tarifverträge von BA und Kommune in der bestehenden Form Geltung hätten.

Aufgrund der Rückkehrmöglichkeiten in den städtischen Dienst sah der Personalrat in der öffentlich-rechtlichen Organisationsform der ARGE keine Probleme, da zum damaligen Zeitpunkt nicht davon auszugehen war, dass Mitarbeiter/innen freiwillig kündigen würden. Problemkonstellationen ergäben sich erst dann, wenn ALG-II-Antragsteller/innen die öffentlich-rechtliche Form ihrer Anträge in Frage stellen und dagegen gerichtlich vorgehen würden. Sollte es – aus welchem Grund auch immer – zu einer Auflösung der öffentlich-rechtlichen Form bzw. zu einer Umwandlung der ARGE in eine GmbH kommen, müsste neu verhandelt werden.

Fallstudie LANDKREIS

Zur Besetzung der Stellen wurde bei beiden Vertragspartnern ein Interessenbekundungsverfahren eingesetzt. Auf diese Weise konnten sich Interessierte freiwillig auf die Stellen in der ARGE bewerben. In erster Linie taten es diejenigen, deren Einsatzbereich durch die Bildung der ARGE wegfiel. Es gab aber auch solche, die man nicht als geeignet für den Wechsel in die ARGE ansah und solche, die man von Seiten der Agentur- bzw. Landkreisführung „unbedingt" in der ARGE sehen wollte.

Anzahl und Qualifikation der von der ARGE benötigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden in einem Kapazitäts- und Qualifikationsplan festgelegt. Er war und ist Grundlage zur Berechnung der für den Personaleinsatz zu leistenden Erstattungsbeträge.

Der Personalschlüssel in der ARGE LANDKREIS wird bei Erreichen der Zielgröße etwa 60:40 (Beschäftigte BA zu Beschäftigte Kommune) sein. Zum Zeitpunkt der Befragung gab es eine Deckungslücke, was die Gesamtzahl der Beschäftigten anging.

Der Personaltransfer geschah in der Regel vergütungsneutral, d. h. bis zur Neutarifierung der Arbeitsplätze bzw. soweit nicht anders angegeben erhielten alle ihre alten Bezüge weiter fort. In Bezug auf das Einkommen wurde so zwar niemand schlechter gestellt, aber höchstwahrscheinlich haben nur Führungskräfte vom Wechsel in die ARGE profitiert. Der Personalrat befürchtet im Zuge eines neuen BA-Manteltarifvertrags allerdings mittelfristig eine allgemeine Verschlechterung – zumindest für neue Beschäftigte – sowohl in der ARGE als auch im Kundenzentrum.

Da die ARGE bis zur Umwandlung in eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) weder über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, noch Dienstherren- oder Arbeitgeberfunktion besitzt, hat die ARGE derzeit kein eigenes Personal. Ihr wurden von der Agentur für Arbeit LANDKREIS im Wege der Dienstleistungsüberlassung Mitarbeiter/innen zur Verfügung gestellt. Diese ist daher dazu verpflichtet, Qualität und Quantität der zu erbringenden Dienstleistungen zu sichern. Fällt z. B. einer der BA-Beschäftigten in der ARGE aus gesundheitlichen Gründen langfristig aus, muss diese Stelle durch die Agentur neu besetzt werden – diese Pflicht zur personellen Nachversorgung besteht nach Ansicht des Personalrats der Agentur nur auf Seiten der BA. Im Rahmen der Dienstleistungsüberlassung ist der/die Geschäftsführer/in der ARGE „weitere/r Vorgesetzte/r" der in der ARGE tätigen Mitarbeiter/innen der Agentur. Der Landkreis stellt der ARGE das Personal im Wege der Zuweisung nach § 123a (2) BRRG oder § 12 (2) BAT zur Verfügung und überträgt das Direktionsrecht hinsichtlich der Arbeitspflicht zur Ausführung übertragener Aufgaben und des Verhaltens auf den/die Geschäftsführer/in der ARGE (Dienst- und Fachaufsicht). Für Beamtinnen und Beamte wird das fachliche Weisungsrecht in gleichem Umfang übertragen. Durch die Form der Zuweisung ist gewährleistet, dass das Personal beim Landkreis beschäftigt bleibt. Die Zuweisung schließt die Zustimmung der Betroffenen und die Mitbestimmung des Personalrats ein. Die Zuweisung impliziert auch den eingruppierungsneutralen Stellenwechsel.

Der Landkreis stellt das notwendige Personal entsprechend seiner gesetzlichen Aufgaben (KdU, einmalige Beihilfen) bei einem Bemessungsschlüssel von 1:400 (für KdU) zur Verfügung. Nach aktuellen Fallzahlen handelt es sich um 18 Stellen. Darüber hinaus ist der Landkreis berechtigt, weiteres Personal einzubringen. Dies gilt bis zur Obergrenze von insgesamt 40 % des nach dem Kapazitäts- und Qualifikationsplans erforderlichen Personals für die gesamte Aufgabenwahrnehmung der ARGE. In der Startphase sind das weitere bis zu 25 Stellen. Insgesamt wird der Landkreis also 43 der 108 Beschäftigten der ARGE stellen (= 40 %). Von den 43 Stellen sind bisher 41 Stellen besetzt. Die zusätzlich in die ARGE gebrachten Personen sollen vor allem die betreuungsintensiven Kundenschlüssel (1:75 Jugendliche; 1:150 Erwachsene) gewährleisten. Entsprechend sollen auch Sozialhilfesachbearbeiter/-innen (die im gehobenen Dienst angesiedelt sind, Vb bis IVb), die auch früher nicht ausschließlich in der Leistungsbearbeitung tätig waren, in der ARGE in der Arbeitsvermittlung tätig sein.

Ist bei den Vertragspartnern kein hinreichend qualifiziertes Personal vorhanden, kann die ARGE gemäß § 17 AGB II bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Leistungen Dritter in Anspruch nehmen (§ 10, Abs. 6 des ARGE-Vertrages).

Nach Aussagen des Landkreises brauchen sich Beschäftigte, die sich zum Zeitpunkt des Personaltransfers in einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis zum Landkreis befanden, keine Sorgen um ihren Arbeitsplatz zu machen. Ihnen wurde garantiert, dass sie auch bei Umstellung auf die AöR-Form Beschäftigte des Landkreises bleiben werden, „sofern sie nicht freiwillig in den Tarif der Anstalt wechseln" wollen. Für die Beschäftigten der BA ist zu prüfen, inwieweit die Form der Dienstleistungsüberlassung arbeitsrechtlich in einer Anstalt öffentlichen Rechts von Bestand sein wird.

Es wird in der Regel keinen „Universalbeschäftigten" geben, der Hilfe und Betreuung aus einer Hand bietet, sondern es wird in allen Teams (Eingliederung, Leistung, Querschnittsfragen) und in allen Standorten Beschäftigte beider Arbeitgeber geben (integrierte Aufgabenwahrnehmung). Im Team „Eingliederung" wird es z. B. sowohl Vermittler/innen des Landkreises (z. B. Sozialarbeiter/innen, aber eben auch Sozialhilfesachbearbeiter/innen, s.o.) als auch der Agentur für Arbeit geben. Bei den Sachbearbeiter/innen des Teams Leistung wird es auch Sachbearbeiter/innen der Agentur geben, die KdU berechnen. Es schien nicht klar, ob nicht einige der kommunalen Mitarbeiter/innen ihre integrative Arbeitsweise auch in der ARGE beibehalten sollen. Das Miteinander von „gestaffelter Sachbearbeitung" (BA) und integrierter Sachbearbeitung (Sozialamt) wurde jedenfalls als möglicher Problemfaktor gesehen.

Die Arbeitszeitfrage wurde nicht als das dringendste Problem angesehen, wobei die Arbeitszeiten der Angestellten beider Vertragspartner weitestgehend identisch waren. Wichtiger war in diesem Zusammenhang, die Regelungen zur Gleitzeit und zur Kernarbeitszeit zu harmonisieren. Eine einheitliche Regelung soll die Geschäftsführung in nächster Zeit treffen.

Die Personalvertretung der BA-Beschäftigten wird vom Personalrat der Agentur für Arbeit LANDKREIS übernommen – vor diesem Hintergrund ist die gewählte Form des Dienstleistungsüberlassungsvertrages aus der Sicht der Personalvertretung unproblematisch. Aus Sicht des Personalrats des Landkreises ist auch bei der Zuweisung die Zuständigkeit des Personalrats gegeben. Problematisch wird es für beide erst, wenn die ARGE in eine Anstalt öffentlichen Rechts übergeht. Sobald die Anstalt eine eigene Dienstherren- und Arbeitgeberfunktion erhält, haben die Beschäftigten dort das Recht eine eigene Personalvertretung zu wählen.

Konkrete Befürchtungen der Beschäftigten drehten sich auf beiden Seiten um die Arbeitsplatzsicherheit bzw. -garantie. Es gibt eine wachsende Zahl von Beschäftigten in der BA, die – seitdem die Diskussionen um die Existenzberechtigung der BA zunahmen – nun die Sicherheit des ARGE-Arbeitsplatzes höher einschätzen. Dagegen scheint bei den Beschäftigten des Landkreises die Angst größer, durch den Wechsel Arbeitsplatzsicherheit einzubüßen. Auch wird ein „Clash of Cultures" befürchtet.

Die Unterrichtung beider Personalvertretungen in der Vorlaufphase zur ARGE-Bildung verlief „einseitig". Informationen mussten erfragt werden, eine Einbindung in die Verhandlungsprozesse oder Unter-

richtung erfolgten nachrangig. Die Personalvertretung des Landkreises ist in ein Netzwerk kommunaler Personalräte eingebunden, welches von ver.di initiiert wurde. Geplant war, einen Arbeitskreis der beiden Personalvertretungen mit den beiden Geschäftsführern der ARGE zu bilden, um eine Harmonisierung der Arbeitsbedingungen anzustreben.

Insbesondere der Personalrat der Agentur befürchtet, dass es im Zuge der „Filetierung" der BA (Differenzierung ALG-I-/ALG-II-Kunden/innen) zu einer Zerschlagung der BA kommen wird: Wenn die Konzentration auf ALG-I-Kunden/innen über das Kundenzentrummodell keine Erfolge zeigen sollte, werde dieser Teil unter Umständen privatisiert. In Bezug auf ARGE und ALG II wird generell eine Verselbstständigung der Entwicklung und damit Abspaltung von der BA befürchtet.

Es gibt eine lokale Initiative, in Abstimmung mit dem Personalrat des Landkreises mit der Leitungsebene der BA und des Landkreises eine Dienstvereinbarung zu entwerfen, in der schriftlich den Beschäftigten, die in die ARGE wechseln, zugesichert wird, dass sie u. a. an das Informationsnetzwerk der jeweiligen Arbeitgeber angeschlossen bleiben und so an Maßnahmen der Personalentwicklung partizipieren können.

Fallstudie WEST

Zur Vorbereitung des Personaltransfers gab es im Sommer 2004 in der Agentur für Arbeit WEST eine Mitarbeiterversammlung, in der die Geschäftsführung über den aktuellen Entwicklungsstand hinsichtlich der ARGE-Bildung berichtete und für Unterstützung für das Interessenbekundungsverfahren warb. Alle interessierten Mitarbeiter/innen der Agentur sollten sich daran beteiligen. Auf diese Weise konnte relativ schnell die Hälfte der Agentur-Stellen in der ARGE besetzt werden. Die andere Hälfte wurde „in 4-Augen-Gesprächen" gefunden. Der Rest wurde nach dem Direktionsrecht auf ARGE-Stellen versetzt. Der Großteil der wechselnden Beschäftigten stammte aus Bereichen, die mit der Abwicklung von Arbeitslosenhilfe betraut war. Hinzu kommen 8 Vermittler/innen, die u. a. von befristeten Stellen aus Agenturen benachbarter Bezirke stammen, in denen die Kommune optierte.

Die Agentur stellt der ARGE Dienstleistungen durch Mitarbeiter/innen auf Grundlage des jährlich zu vereinbarenden Kapazitäts- und Qualifizierungsplanes im Rahmen eines Dienstleistungsüberlassungsvertrages zur Verfügung. Die Dienstleistungen umfassen alle Aufgaben der Agentur als Leistungsträger nach dem SGB II (§ 44 b Abs. 3, Satz 1 SGB II), die von der ARGE wahrgenommen werden, sowie die von der Stadt an die ARGE übertragenen Aufgaben. Rechte und Pflichten aus dem jeweiligen Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis der Beamten und Angestellten bestehen unverändert fort.

Die Agentur für Arbeit WEST gliedert alle für die Dienstleistungsüberlassung vorgesehenen Mitarbeiter/innen in eine besondere Organisationseinheit der Agentur ein. Der Geschäftsführer der ARGE ist ein weiterer Vorgesetzter der Beschäftigten der BA in der ARGE. Ihm obliegt das dienstaufsichtliche Weisungsrecht, soweit dies für einen störungsfreien Arbeitsablauf in der ARGE erforderlich ist. Die Weisungsbefugnis beinhaltet z. B. die Einhaltung der Arbeitszeit und die Gewährung von Urlaub. Er hat das fachliche Weisungsrecht im Rahmen der Erbringung der Dienstleistung.

Die betreffenden kommunalen Beschäftigten sind im Vorfeld der ARGE-Umsetzung angeschrieben worden, um sich zu einem Wechsel in die ARGE zu äußern. Dies betraf vor allem diejenigen, die vom Tätigkeitsprofil zukünftig die Bereiche SGB II, SGB XII und Fallmanagement abdecken würden. Auswahlkriterien waren u. a., ob es sich um Angestellte oder Beamte handelte, soziale Faktoren, familiärer Hintergrund sowie die Einschätzung durch Führungskräfte. Die Beschäftigten der Stadt wurden der ARGE zugewiesen – im Falle der Beamten und Beamtinnen auf Grundlage des § 123a Abs. 2 BRRG, im Falle der Angestellten auf Grundlage des § 12 BAT, was im Falle der Angestellten freiwillig geschehen muss, da die Zuweisung sonst auf 6 Monate befristet ist. Dienstherr bleibt die Kommune, die fachliche Weisungsbefugnis geht auf den Geschäftsführer der ARGE über.

Sichere Jobs – bei Scheitern der ARGE – sollen für beide Beschäftigtengruppen gewährleistet sein. Diese kehren dann auf ihre alten Stellen bzw. dort, wo nicht möglich, zumindest in den Stellenplan des

Dienstherren (Stadt bzw. Agentur) zurück. Wie das in der Realität gewährleistet werden soll, kann niemand sagen, da diese Stellen dann ja quasi bevorratet werden müssten.

Art, Umgang und Qualifikation des von der ARGE benötigten Personals werden in einem Kapazitäts- und Qualifikationsplan (KQP) festgelegt. Bei der Festlegung ist auf eine möglichst hohe Kontinuität bei der Aufgabenwahrnehmung zu achten. Der Kapazitäts- und Qualifikationsplan wird in jährlichen Abständen fortgeschrieben. Gegenseitige Kostenerstattungen bezogen auf beide Gesellschafter der ARGE erfolgen auf Basis der im Rahmen des KQP festgelegten Mitarbeiterkapazitäten und der dort je Mitarbeiter/in und Jahr festgelegten Höhe der Erstattung.[26]

Die ARGE WEST hat zum 1.1.2005 mit 120 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Dienst aufgenommen. Von diesen stammen 70 von der BA und 50 von der Kommune. Die Zuständigkeitsbereiche beider Gesellschafter sind verzahnt. Sowohl die Mitarbeiter/innen der Stadt als auch die der BA werden beratend und vermittelnd tätig sein.

Die Besetzung der ARGE-Stellen erfolgte funktions- und vergütungsneutral, d. h. in der Regel übernahm jemand, der Sachbearbeiter war, auch Sachbearbeitertätigkeiten in der ARGE. Es wird also selten zu „Karrieresprüngen" kommen. Da es noch keine Tarifierung der Tätigkeiten in der ARGE gibt, kann es aber auch vereinzelt vorkommen, dass man Tätigkeiten übernehmen muss, die über den Tätigkeitsansprüchen liegen, für die man entlohnt wird. Ein Vergütungsausgleich wird in solchen Fällen im Rahmen einer anfallenden Neubewertung der ARGE-Stellen geschehen. Vor allem diejenigen aus den unteren Gehaltsgruppen hoffen auf eine Anhebung ihrer Bezüge durch eine Neubewertung.

In der ARGE WEST wird es – zumindest in der Anfangsphase – zwei Vergütungs- und drei Arbeitszeitsysteme geben. Bezüglich der beiden Vergütungssysteme Manteltarif BA und kommunaler Tarif wird es zu der Situation kommen, dass in einigen Bereichen Beschäftigte für die gleiche Tätigkeit unterschiedlich bezahlt werden. Dies liegt zum einen daran, dass der kommunale Tarif in der gleichen Gehaltsstufe bessere Konditionen bietet als der Manteltarifvertrag der BA. Zum anderen ist der Anteil an Stellen im gehobenen Dienst bei der Kommune viel höher als bei der BA. Während das Verhältnis der Stellen im gehobenen Dienst zum mittleren Dienst bei der Kommune etwa 90:10 beträgt, beläuft sich dieses bei der BA auf etwa 50:50. Auf der anderen Seite bietet der BA-Vertrag zumindest Vorteile in Bezug auf die Arbeitszeitregelung für Beamte. Während alle Angestellten in der ARGE 38,5 Stunden werden arbeiten müssen, haben die Beamten der BA eine Arbeitszeit von 40 Stunden, diejenigen der Stadt von 42 Stunden. Dies hat auch Auswirkungen auf den Arbeitszeitkorridor, der abgedeckt werden muss.

Die Personalvertretung der Stadt ist offiziell seit Mai 2004 in die ARGE-Planung der Stadtverwaltung involviert. Sie hat sich selbst mit eingebracht, nachdem sie durch Ergebnisse eines ver.di-Workshop zu „Hartz IV" im Sommer 2003 für die Thematik sensibilisiert war. Im Herbst 2003 gab es eine Klausurtagung des Personalrats zu den Hartz-Reformen (PSA; Job-Center, Quickvermittlung usw.), die ein Mitarbeiter des Sozialamtes vorbereitet hatte. Konkrete Aktivitäten waren aufgrund der gesetzlichen Entwicklungen erst spät möglich. Eine Integration in den Planungsablauf erfolgte kurzfristig. Im Sommer 2004 wurde über die zuständige Landesorganisation von ver.di der Kontakt zu den Kollegen/innen der Nachbarstadt organisiert. Für die Personalvertretung war anfangs noch unklar, ob man die Option oder die ARGE favorisieren sollte. Der Personalrat orientierte sich in Personalfragen an ver.di (Bundesverwaltung), deren Fachbereich Gemeinden die Options-Variante favorisierte. Der Oberbürgermeister der Stadt entschied sich jedoch sehr schnell für die ARGE. Der Personalrat der Stadtverwaltung akzeptierte diese Position, nachdem ihm vorgerechnet worden war, dass die Option für die Stadt finanziell ungünstiger gewesen wäre als die ARGE.

Die Personalvertretung der Agentur war zahlenmäßig weitaus schwächer besetzt als die der Stadtverwaltung. So konnte diese sich zwar in die entsprechenden personalvertretungsrechtlich relevanten Gremien während der ARGE-Planung einbringen. Intensive Zusammenarbeit mit den Kolleginnen und Kollegen der Stadt war jedoch nicht möglich.

---

26 Siehe hierzu „Anhang 3: Grundsätze der personellen Zusammenarbeit" des Kooperationsvertrages.

Eine ursprünglich angedachte ARGE-Personalvertretung für alle wird es nicht geben. Die Beschäftigten der Agentur in der ARGE werden weiterhin vom Personalrat der Agentur betreut. Für die Beschäftigten der Stadt ist der Personalrat der Stadt zuständig. Es wurde von einzelnen Gesprächspartnern darauf hingewiesen, dass für die Beschäftigten der Stadt theoretisch aufgrund der GmbH-Variante nach mehr als drei Monaten („drei Monate plus ein Tag") nicht mehr der Personalrat der Stadt zuständig ist, sondern es müsste eine neue Personalvertretung gewählt werden. Es scheiden sich die (juristischen) Geister, ob dies die Wahl eines Betriebsrates nach Betriebsverfassungsgesetz oder eines eigenen Personalrats nach dem Landespersonalvertretungsgesetz nach sich ziehen wird. Dies wird wahrscheinlich erst thematisiert werden, wenn einer der städtischen Beschäftigten gegen die ARGE vor Gericht klagen wird, und die dort installierten personalvertretungsrechtlichen Strukturen vor Gericht geprüft würden.

5.5 Fazit

Diese drei untersuchten ARGEn in Gründung sind – ebenso wie alle anderen derzeit bestehenden ARGEn in Deutschland – in mehrfacher Hinsicht Provisorien: Einerseits müssen sie mit Rechtsunsicherheiten arbeitsrechtlicher und personalvertretungsrechtlicher Natur leben, die der Gesetzgeber kaum wird ausräumen können, andererseits hat eine von ihnen auch noch nicht die Rechtsform erreicht, die zumindest von einem der Partner angestrebt wurde (Anstalt öffentlichen Rechts, Fallbeispiel LANDKREIS). Keine der drei ARGEn hatte zum Zeitpunkt der Befragung ihre personelle Sollstärke erreicht. Teilweise befanden sich die Beschäftigten weder in einer gemeinsamen Arbeitsorganisation noch in einem gemeinsamen Gebäude. Die ARGEn verfügen i. d. R. über kein eigenes, sondern nur über von den Partnern entsandtes Personal. Offen blieb, inwieweit zukünftige Arbeitsplatzwechsel freiwillig erfolgen würden, wie die Rekrutierung neuen, zumal externen Personals ausgestaltet werden würde, geschweige denn wie das entsandte Personal bei teilweise oder völligem Scheitern der ARGEn in die Arbeitsorganisation der entsendenden Dienststellen reintegriert werden sollten.

In Bezug auf die Organe verfügen alle ARGEn über eine Geschäftsführung nebst Stellvertretung, eine Gesellschafterversammlung/einen Lenkungsausschuss und einen Beirat – in Fallstudie WEST gibt es dazu noch, bedingt durch die Rechtsform der GmbH, einen Aufsichtrat. Inwieweit die Sozialpartner über die Beiräte Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen einer lokalen Arbeitsmarktpolitik für SGB-II-Kunden/innen haben werden, wird die Praxis zeigen.

Die Herausbildung eines professionellen Fallmanagements war in der kommunalen „Hilfe zur Arbeit" eine bedeutsame Triebkraft zur Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern. Fallmanagement versprach eine nachhaltig wirksame Hilfe für beschäftigungsferne Kundengruppen. Entsprechende Hoffnungen wurden genährt durch die zentrale Bedeutung des Fallmanagement im Konzept der Hartz-Kommission und in der Gesetzesbegründung zum Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (vgl. ausführlich oben, S. 21). Jedoch findet sich im Gesetz selbst statt des Begriffs des Fallmanagers nur der „Persönliche Ansprechpartner" für jeden Arbeitslosen. Aus diesem Grunde stießen die Kommunen bei den ARGE-Verhandlungen auf große Schwierigkeiten, die Rolle, organisatorische Ausgestaltung und personelle Besetzung des Fallmanagement mit den Arbeitsagenturen verbindlich zu klären. In allen drei Fallstudien wurde diese Frage auf später vertagt. Ein Grund mag darin liegen, dass die Bundesagentur befürchtete, sich im Zuge der Diskussion mit ihren Beschäftigten um flachere Hierarchien, breitere Aufgabenzuschnitte, geringere Gehaltsdifferenzierung und höherwertige Eingruppierung stellen zu müssen und damit letztlich höhere Personalkosten pro Arbeitsstunde zu riskieren.

Bezüglich der Ausgestaltung der aktiven Arbeitsförderung zeigte sich zum Zeitpunkt der Befragungen in allen drei Fallstudien deutlich, dass kurz vor Jahreswechsel 2004/2005 die pünktliche Auszahlung von Arbeitslosengeld II höchste Priorität genoss, um einen sozialen Flächenbrand in den Agenturbezirken zu verhindern. Dies gelang in allen Fällen – auf Kosten davon, dass aktive Maßnahmen nachrangig bis reduziert angeboten werden konnten. Eine zentrale Rolle in der aktiven Arbeitsförderung werden in jedem Fallstudienbezirk Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung spie-

len. Von Bedeutung wird sein, inwieweit der große Einsatz dieses Instruments Qualitätsansprüchen und individuellen Wünschen gerecht werden kann. Vor diesem Hintergrund würde es auch im Rahmen einer weiterführenden Forschung interessant sein, welchen Inhalt die Eingliederungsvereinbarungen der ersten Monate in diesen wie auch in anderen ARGEn angenommen haben.

Letztlich, das wurde in den Interviews auch klar, ist die Zukunft der neuen BA verknüpft mit dem Schicksal der ARGEn. Der Erwartungsdruck auf die Beschäftigten der Agenturen steigt, nun endlich Vermittlungserfolge auf hohem Niveau zu liefern, da sie nun von der Last der Langzeitarbeitslosen und jugendlichen Unqualifizierten befreit sind. Dabei sollen sie nicht nur die Welle der Neuzugänge schneller integrieren, sondern auch den Bestand an Arbeitslosen abbauen, der in den Karteien verblieben ist, um den drohenden Übergang in ALG II und damit die Zahlung des Aussteuerungsbetrags von nun fast 10.000 Euro pro Fall zu vermeiden. Wie an vielen anderen Stellen dieser Reform(en) hat man auch hier etwas übersehen: zumindest in unseren Fallstudien-Agenturen hat man uns darauf hingewiesen, dass der Kundenschlüssel im ALG-I-Bereich entweder gar nicht oder auf „nur noch" 1:450 gesenkt werden konnte. Eine Folge davon, dass die Agenturen Vermittlungskräfte an die ARGEn abgeben mussten – um dort für niedrige Kundenschlüssel zu sorgen. Damit wird der präventive Ansatz der Hartz-Vorschläge gefährdet: Für ursprünglich versicherte Arbeitslose setzt die intensive Betreuung erst ein, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld verbraucht und damit Langzeitarbeitslosigkeit eingetreten ist.

6 Ausblick: Dualisierung oder Vereinheitlichung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt?

Das deutsche System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit wies bis Ende 2004 einige Eigentümlichkeiten auf, die wohl erst durch ihre Abschaffung so richtig begriffen werden. Die beitragsbasierten Versicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit („Arbeitslosengeld") waren und sind im internationalen Vergleich in der Höhe (Lohnersatzrate) eher mittelmäßig und in der Dauer eher kurz (vgl. Werner/Winkler 2003). Ohne aktive Arbeitsmarktpolitik hätten die Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung i. d. R. ausgereicht, d. h. das eigentliche Versicherungssystem war und ist weniger steuerfinanziert als die Systeme der meisten anderen Länder. Erst zusammen mit der aktiven Arbeitsförderung ergab sich in vielen Haushaltsjahren die Notwendigkeit eines Bundeszuschusses aus Steuermitteln, der aber im internationalen Vergleich auch eher bescheiden war, wenn man von der Sondersituation der deutschen Einigung absieht.

Das Gesamtbild der Sicherung bei Arbeitslosigkeit in Deutschland war jedoch dadurch geprägt, dass die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe dem Arbeitslosengeld in seiner „Bismarck'schen" Logik weitgehend nachgebildet war. In der Höhe prozentual am früheren Entgeltstatus orientiert, als *individueller* Anspruch (im Unterschied zum Anspruch einer Bedarfsgemeinschaft), mit Verpflichtung zur Arbeitsuche nur für den Anspruchsberechtigten (den früheren *„Ernährer"*) und am Monatsende ausgezahlt, war die Arbeitslosenhilfe ausgestaltet wie eine den Lohn ersetzende Versicherungsleistung mit anderen Mitteln, eben mit Steuermitteln. Allein die Bedürftigkeitsprüfung verwies darauf, dass es sich eigentlich um ein Element der Grundsicherung handelte, und machte die Arbeitslosenhilfe zu einer „hybriden" Leistungsform. Nur in der Kombination des Arbeitslosengeldes mit dieser in der Dauer unbegrenzten Leistung erschien das deutsche System der Sicherung bei Arbeitslosigkeit international vergleichsweise großzügig.

Durch die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit für beide Lohnersatzleistungen sowie für die Arbeitsvermittlung und Maßnahmeförderung garantierte dieses System ursprünglich etwas, das den meisten nationalen Systemen der Arbeitsförderung fehlte: nämlich Leistungen aus einer Hand. Dieses galt jedenfalls bis 1976, solange arbeitsfähige und arbeitsuchende Personen im Erwerbsalter uneingeschränkt Arbeitslosenhilfe erhielten, auch wenn sie vorher nicht erwerbstätig gewesen waren und keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet hatten. Bei teilweiser Entstandardisierung von Erwerbsbiografien, durch zunehmenden Akademikeranteil und mit zunehmenden Übergangsproblemen vom Studium in den Beruf führte diese „originäre" Form der Arbeitslosenhilfe zu fiskalischen Belastungen und zu Gerechtigkeitsproblemen: Sollten bisher nicht oder seit vielen Jahren nicht erwerbstätig gewesene Personen wirklich aus Steuermitteln eine Lohnersatzleistung erhalten, die am fiktiven Einkommen ihres Zielberufs bemessen war? – Für dieses Problem fand man keine andere Lösung als die zwischen 1976 und 1997 schrittweise vollzogene Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe. Dadurch wurde das Problem geschaffen, das nun mit der „Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe" gelöst werden soll: Eine zunehmende Zahl von Sozialhilfe Beziehenden, deren Bedürftigkeit ihre Ursache in Arbeitslosigkeit hat, und als Reaktion darauf die Entwicklung einer eigenständigen Praxis der „Hilfe zur Arbeit" seitens der Sozialhilfeträger *neben* der Arbeitsförderung der Bundesanstalt für Arbeit.

Entgegen vorliegenden Vorschlägen zur Re-Integration arbeitsloser Sozialhilfe Beziehender in die Arbeitslosenhilfe (vgl. Adamy 1995 und 2000; Knuth 2002) ging der Mainstream der Reformdebatte in die entgegengesetzte Richtung: Abschaffung der Arbeitslosenhilfe zu Gunsten der Sozialhilfe – bzw. einer nach ihrer Logik ausgestalteten neuen Leistung (vgl. Fels et al. 2000; Berthold/Thode/Berchem 2000). Dabei dürften die folgenden meistens unausgesprochenen Motive eine Rolle gespielt haben:

- Grundsicherung durch einen bedürftigkeitsgeprüften Festbetrag erschien fiskalisch billiger als eine den relativen Status erhaltende Lohnersatzleistung;
- die uneingeschränkte Verpflichtung zur Verwertung der eigenen Arbeitskraft, wie sie im Fürsorgerecht (BSHG) angelegt war, erschien für eine „Aktivierung" von (Langzeit-)Arbeitslosen geeigneter als eine Zumutbarkeitsregelung, die Rücksicht auf die Ordnung des Arbeitsmarktes nimmt;
- manche Kommunen galten als arbeitsmarktpolitisch kreativer und initiativer als die eher schwerfällige Bundesanstalt für Arbeit – wobei die geringere Regulierungsdichte der „Hilfe zur Arbeit" im BSHG im Vergleich zum AFG bzw. SGB III ein nicht zu unterschätzender, aber in der Debatte selten explizit gemachter Faktor war.

Völlig unterbelichtet blieben in dieser Debatte die Fragen, die sich dann im Gesetzgebungsprozess für „Hartz IV" um so drängender gestellt haben:

(1) Wie verträgt sich die Vorliebe für die kommunale Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel, Dienstleistungen „aus einer Hand" zu bieten – wenn man nicht so weit gehen will, die gesamte Arbeitsförderung auch für versicherte Arbeitslose zu kommunalisieren und womöglich dabei die Arbeitslosenversicherung mit ihrem interregionalen Risikoausgleich gleich mit aufzulösen?

(2) Wenn im Gegensatz zu (1) die Bundesagentur für Arbeit die Zuständigkeit für die Arbeitsförderung auch der bisherigen Sozialhilfe Beziehenden bekommt bzw. behält und der Bund die Kosten der Grundsicherung trägt – werden Kommunen und Länder akzeptieren, dass ihnen im Umfang ihrer finanziellen Entlastung Steuermittel genommen werden? Und lässt sich die Entlastung überhaupt hinreichend genau beziffern, dass eine Einigung möglich wird?

(3) So sehr die Kommunen unter steigenden Sozialhilfelasten klagen – werden sie sich nicht nur die finanzielle Belastung, sondern auch die Zuständigkeit wirklich gern nehmen lassen? Wie stellt sich das insbesondere für die Landkreise dar, deren originärer Aufgabenkatalog ohnehin eher schmal ist?

(4) Wie organisiert man den Personaltransfer zwischen Kommunen und Bund, wenn Zuständigkeiten wechseln?

Diese Fragen betreffen weniger die Gestaltung der Sozialen Sicherung, des Arbeitsmarktregimes und der Erbringungsstrukturen für „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" als vielmehr die Finanz- und Machtverteilung im föderalen Staat mit kommunaler Selbstverwaltung. Wie kaum anders zu erwarten, gewannen diese in der arbeitsmarktpolitischen Reformdebatte verdrängten Fragen im parlamentarischen Prozess die Oberhand über die ursprünglich der Hartz-Kommission gestellte Frage nach der bestmöglichen Organisation und *governance* von wirksamen und effizienten Arbeitsmarkt-Dienstleistungen (vgl. S. 12).

Fünf Monate nach dem Inkrafttreten der neuen Regelungen ist es noch zu früh, die Leistungsfähigkeit der neuen Strukturen zu bewerten, aber eines ist offensichtlich: Von der Realisierung eines *„one-stop-center"* ist Deutschland weiter entfernt als vor der Reform. Nunmehr stehen 69 optierende Kommunen nicht nur wie bisher „neben" der Dienstleistungsstruktur der Bundesagentur für Arbeit, sondern in gesetzlich verordneter experimenteller Konkurrenz zu ihr. Die Bundesagentur für Arbeit selbst teilt sich auf in zwei Erscheinungsformen, die „Agentur pur" für die Arbeitslosen mit Anspruch auf Versicherungsleistung und die „Agentur plus kommunaler Träger" in Arbeitsgemeinschaften für die „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen". Die ARGEn wiederum werden sich je nach Rechtsform, Ausmaß der Übertragung kommunaler Aufgaben und Organisationsform voneinander unterscheiden. Sie sind belastet mit erheblichen rechtlichen Unwägbarkeiten und Widersprüchen: Es gibt für sie keine Lösung, die unter haftungsrechtlichen, dienstrechtlichen, tarifrechtlichen und personalvertretungsrechtlichen Gesichtspunkten gleichermaßen aufgeht.

Wenn man nicht davon ausgehen will, dass diese Vielfalt auf Dauer und in beständigem inneren Wandel Bestand haben wird, erscheinen derzeit vier Szenarien denkbar:

(1) *Die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II durch die Kommunen setzt sich mittelfristig durch – die ursprünglich experimentelle Option wird zum allgemein gültigen Modell. Es gibt nun zwei voneinander grundsätzlich unabhängige Erbringungsstrukturen von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, eine für versicherte Arbeitslose durch die (erheblich verkleinerte) Bundesagentur für Arbeit, und eine kommunale für die nicht (mehr) versicherten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Diese beiden Strukturen konkurrieren auf dem Arbeitsmarkt um offene Stellen und auf dem „Maßnahmemarkt" um qualifizierte und erfolgreiche Träger. Manche Kommunen betreiben „Rotationsarbeitsmärkte", in denen sie die leistungsfähigsten bisherigen Bezieher von Grundsicherung in kommunalen Aufgabenbereichen befristet sozialversicherungspflichtig beschäftigen, bis sie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben. Finden diese Personen in der anschließenden Arbeitslosigkeitsphase bis zur Erschöpfung ihres Arbeitslosengeldanspruchs keinen Arbeitsplatz auf dem „ersten" Arbeitsmarkt, werden sie von der Kommune erneut eingestellt. Jene Arbeitslosen, deren Anspruch auf Versicherungsleistungen unter der Bedürftigkeitsgrenze liegt, sind auf die Antragstellung bei zwei Behörden angewiesen; aus der „aufstockenden Sozialhilfe" wird die „aufstockende Grundsicherung". Ausweitung des Niedriglohnbereichs und der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeit führen zu einer erneut wachsenden Zahl von Personen, die von diesem „two-stop-Problem" betroffen sind. Die Politik bemüht sich nach Kräften, die Zusammenarbeit von Kommunen und Arbeitsagenturen zu fördern; es werden die Modellprogramme MoZArT II und MoZArT III (zu MoZArT I vgl. S. 27) aufgelegt. Strukturell herrschen im wesentlichen die gleichen Verhältnisse wie in den neunziger Jahren, nur dass die kommunalen Träger nun für die Mehrzahl der Arbeitslosen zuständig sind. Durch einheitliche bundesgesetzliche Regelung und bundeseinheitliches Monitoring erreicht die Arbeitsförderung für erwerbsfähige Hilfebedürftige flächendeckend einen qualitativ höheren Mindeststandard als in den neunziger Jahren. Dass der Bund auf diese Weise die Erbringung kommunaler Dienstleistungen dauerhaft und direkt finanziert und steuert, ist eingebettet in eine weit reichende Föderalismus-Reform: Die eigenständige Rolle der Länder wird reduziert auf Aspekte der Kultur-, Wirtschafts- und Infrastrukturförderung von eindeutig regionsspezifischem Charakter.*

(2) *Das Experiment der kommunalen Alleinträgerschaft wird verworfen, und die Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II durch ARGEn von Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern wird auf öffentlich-rechtlicher Grundlage institutionell stabilisiert. Die Bundesländer folgen dem Beispiel von Niedersachsen und NRW und schaffen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bildung von ARGEn als Anstalten Öffentlichen Rechts. Diese schließen sich in den Ländern allmählich landesweit zusammen, so dass neben der zur Agentur modernisierten Bundesanstalt 16 Landesanstalten oder -agenturen für Arbeitsförderung entstehen. Die hessische Landesregierung hat damit ihr ursprüngliches Ziel erreicht: Die Arbeitsmarktpolitik für Nichtversicherte wird zur Angelegenheit der Landesgesetzgebung. Diese Entwicklung ist eingebettet in eine Föderalismus-Reform, die zu einer Kompetenzerweiterung der Länder führt: Diese erhalten die Zuständigkeit für den größeren Teil der Steuergesetzgebung und des Arbeitsrechts. Das dienst-, personal- und tarifrechtliche Spannungsverhältnis zwischen den Regelungen, die für die Bundesagentur einerseits, die Kommunen andererseits gelten, wird – unter weitgehender Wahrung der individuellen Besitzstände übernommenen Personals – zu Gunsten eines dritten, nämlich landesrechtlichen Regelungskomplexes gelöst. Wie im Szenario (1) müssen Personen mit nicht existenzsicherndem Arbeitslosengeldanspruch zwei Behörden aufsuchen. Im Jahre 2015 wird eine Kommission beauftragt, Wege für eine Zusammenführung von Bundesagentur und Landesagenturen aufzuzeigen, da das ineffiziente Nebeneinander der beiden Strukturen für eine wesentliche Ursache der anhaltenden Arbeitslosigkeit gehalten wird. Angesichts der von den Ländern inzwischen erlangten arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen ist das Ergebnis vorprogrammiert: Die Bundesagentur wird in die Landesagenturen aufgelöst, und die Länder regeln nun auch die Arbeitslosenversicherung eigenständig. Wie in Szenario (4) dargestellt, wird die Auszahlung von Grundsicherung und Versicherungsleistung durch eine Verwaltung zur Aushöhlung des Versicherungsprinzips führen.*

(3) Auch im dritten Szenario setzt sich die ARGE-Lösung durch, aber die Akteure nutzen – getrieben durch die anhaltende Zähflüssigkeit der Reform des öffentlichen Dienst- und Tarifrechts – die Gestaltungsfreiheit privater Rechtsformen. Es entsteht eine bundesweit präsente „Franchise-Kette" von lokalen Gesellschaften für Arbeitsförderung mbH, die durch die an allen diesen Gesellschaften beteiligte Bundesagentur für Arbeit zunächst eine gewisse einheitliche Ausrichtung erhält. Die Beschäftigten in den ARGEn wählen eigene Betriebsräte, und praktische Erfordernisse der Aufgabenbewältigung und der natürlichen Fluktuation führen bald zu Personaleinstellungen der Gesellschaften „auf eigene Rechnung". Die einzelnen ARGE-Gesellschaften schließen sich zunächst zwecks Erfahrungsaustausch zu einem Fachverband zusammen, aus dem angesichts der ungeklärten tarifrechtlichen Fragen bald ein Arbeitgeberverband wird, der mit den Gewerkschaften einen eigenen ARGE-Tarif abschließt. Im Vergleich zum Szenario (2) bleibt der Einfluss der Kommunalpolitik und -verwaltung stärker, was je nach örtlicher Qualität zu Erfolgen und Misserfolgen führt und für eine große Vielfalt sorgt. Wo die lokalen Gesellschaften für Arbeitsförderung erfolgreich und kostengünstig operieren, entsteht ein starker Druck auf die Bundesagentur für Arbeit, sich aus der Fläche zurückzuziehen und die Dienstleistungen für versicherte Arbeitslose im Auftrag an die lokalen Gesellschaften zu vergeben. In der Tendenz wird die Bundesagentur reduziert auf die Verwaltung der Beitragsmittel und das Kontraktmanagement mit lokalen Dienstleistern. Das Vergaberecht zwingt sie, neben den Gesellschaften, an denen sie selbst beteiligt ist, auch Wettbewerber zuzulassen. Wo dennoch die ursprünglich als ARGE gestartete lokale Gesellschaft für Arbeitsförderung zum Zuge kommt, finden sich versicherte und nichtversicherte Arbeitslose nun in einer einheitlichen Dienstleistungsstruktur wieder – das Hartz'sche Job-Center findet auf privatrechtlicher Grundlage doch noch seine Verwirklichung. Diese Vereinheitlichung ist aber nicht stabil, sondern abhängig von periodisch wiederholten Vergabeentscheidungen. Im Wettbewerb haben tarifungebundene Anbieter Kostenvorteile; erhalten sie den Zuschlag, stellen sie die Fachkräfte, die ihre Konkurrenten entlassen mussten, zu ungünstigeren Konditionen wieder ein. Die „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", die vorübergehend durch die Befreiung der Kreativität und die Eröffnung eines Qualitätswettbewerbs einen qualitativen Aufschwung genommen haben, büßen diesen Effektivitätsgewinn wieder ein und geraten in ein „race to the bottom".

(4) Von einzelnen „Leuchtturm-Beispielen" abgesehen, liefern weder „Optionskommunen" noch ARGEn überzeugende Ergebnisse. Viele ARGEn zerbrechen noch vor Ablauf der Experimentierphase an ihren inneren Widersprüchen, und die experimentellen Optionen laufen aus, so dass der Zustand der getrennten Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II zur Regel wird. Die Arbeitsagenturen schaffen einheitliche Abläufe für SGB-III- und SGB-II-Kunden; zur Deckung ihrer Kosten für Unterkunft und Heizung müssen diese aber kommunale Stellen aufsuchen. Eine Rückkehr zu der dem Arbeitslosengeld weitgehend „regimekongruenten" Arbeitslosenhilfe liegt aus fiskalischen und politischen Gründen außerhalb des Bereichs des Möglichen. Bei der Schaffung einheitlicher Abläufe sind die Arbeitsagenturen deshalb mit dem Problem konfrontiert, dass für SGB-II- und SGB-III-Kunden unterschiedliche Spielregeln und Rechtsvorschriften gelten. Da das die Sachbearbeiter überfordert, kommt es zunächst faktisch, dann auch rechtlich zu einer Angleichung der Behandlung beider Gruppen hinsichtlich der Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten und der Sanktionstatbestände. Das macht die fortbestehenden Unterschiede der Leistungshöhe nur umso deutlicher sichtbar. Es kommt zu einer neuen Gerechtigkeitsdebatte, in der die Auffassung an Einfluss gewinnt, dass die Zahlung des in den meisten Fällen im Vergleich zur Grundsicherung höheren Arbeitslosengeldes allein aufgrund des zufälligen, ja privilegierten Umstandes, längere Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, eine ungerechtfertigte Bevorzugung darstelle. Im übrigen sei die hohe – und wegen des Aussteuerungsbetrages für die Versichertengemeinschaft so kostspielige – Rate der Übergänge aus dem Bezug von Arbeitslosengeld I in den Bezug von Arbeitslosengeld II vor allem dem Umstand geschuldet, dass das Arbeitslosengeld I zu hoch sei und Anreize zum Verweilen in Arbeitslosigkeit setze. Deshalb wird das Arbeitslosengeld I auf die einheitlichen Festbeträge des Arbeitslosengeldes II für Alleinstehende abgesenkt;

der Unterschied zwischen Versicherungsleistung und Grundsicherung besteht nur noch darin, dass die Versicherungsleistung unabhängig von der Bedürftigkeit gezahlt wird.[27] *Der Aussteuerungsbetrag wird als „versicherungsfremde Leistung" abgeschafft. Durch die Abkehr vom Lohnersatzprinzip und den Wegfall des Aussteuerungsbetrages wird es nach jahrzehntelangen Debatten endlich möglich, die Lohnnebenkosten der Unternehmen zu senken: Der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung entfällt ab 2015. Damit verliert auch die Beteiligung der Arbeitgeber an der Selbstverwaltung ihre Legitimation; eine Selbstverwaltung ohne Arbeitgeber erscheint ebenso wenig akzeptabel, so dass die Selbstverwaltung abgeschafft wird.*

Diese vier Szenarien sind nicht als Prognosen zu verstehen; sie sollen nur mögliche Entwicklungspfade und -logiken veranschaulichen. Durch andere Kombination der einzelnen Elemente sind vermutlich weitere Szenarien mit ähnlicher Plausibilität konstruierbar, aber die Vermehrung ihrer Zahl steigert nicht die Klarheit der Visionen. Dass diese in keinem der vier Szenarien zu einem gesellschaftspolitisch rundum attraktiv erscheinenden Ausgang kommen, ist der Absicht geschuldet, keine Vorentscheidungen über den wünschenswerten Ausgang des derzeitigen Experiments zu treffen. Es entspringt aber auch der Einschätzung, dass die teils zu Recht, teils zu Unrecht mit dem Namen Hartz verbundenen Reformen kein Problem wirklich gelöst haben. Sie haben vielmehr einen instabilen Zustand geschaffen, der weitere Reformen unausweichlich nach sich zieht.

Die Szenarien mögen dazu anregen, diese „vom Ende her" zu denken und sie nicht nur aus der jeweils aktuellen Diskussionskonjunktur heraus zu entscheiden. Wünschenswertere Entwicklungspfade der aktiven Arbeitsförderung sind denkbar, wenn man jeweils an der richtigen Stelle interveniert:

- In Szenario (1) müsste man die Rotationsarbeitsmärkte verhindern und den Empfängern aufstockender Grundsicherung den Besuch zweier Behörden dadurch ersparen, dass die Bundesagentur das auf die Grundsicherung anzurechnende Arbeitslosengeld direkt dem Träger der Grundsicherung erstattet.
- In Szenario (2) wäre durch entsprechende Rahmengesetzgebung des Bundes sicher zu stellen, dass es bei einheitlichen Beitragssätzen zur Arbeitslosenversicherung bleibt und dass ein interregionaler Finanzausgleich zwischen den Landesanstalten statt findet.
- In Szenario (3) muss durch Qualitätsklauseln im Vergaberecht der Verfall der Leistungsqualität verhindert werden. Entsprechende Mechanismen werden ohnehin benötigt, unabhängig davon, welches Szenario man unterstellen mag.
- Szenario (4) könnte eine positivere Entwicklungsrichtung bekommen, wenn der Gesetzgeber auf den Zerfall der ARGES aktiv gestaltend reagieren und die Voraussetzungen dafür schaffen würde, dass SGB III und SGB II problemlos in integrierten Abläufen einer bis dahin erneuerten Bundesagentur für Arbeit umgesetzt werden können. Die Sanktionen bei Fehlverhalten könnte man harmonisieren, indem man die Sperrzeiten des SGB III durch eine vorübergehende Absenkung der Leistungen analog zum SGB II ersetzt, andererseits den differenzierten Tatbestandskatalog aus dem SGB III in das SGB II übernimmt. Für Bezieher der Grundsicherung müssten die gleichen Zumutbarkeitsregeln gelten wie für Bezieher von Arbeitslosengeld, und auch die Zuverdienstmöglichkeiten und Anreize bei Arbeitsaufnahme müssten vereinheitlicht werden. Unter diesen Voraussetzungen könnte Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung einheitlich für SGB-II- und SGB-III-Kunden gestaltet werden; Antragsberatung und -bearbeitung wären dagegen weiterhin zu trennen.

27 Das entspricht dem britischen System der Arbeitslosenunterstützung – vgl. Finn/Knuth 2004.

Literatur

Adamy, Wilhelm, 1995: Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe – Ausgrenzung stoppen. Soziale Sicherheit 6/95: 201-209.

BA Bundesanstalt für Arbeit/Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände (Hg.), 2001: Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser. Aktualisierte Fassung des Leitfadens vom März 1998 (ibv Nr. 14/1998). Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit 5/01 v. 31.1.

Barbier, Jean-Claude, 2004: Activation policies: a comparative perspective. In: Serrano Pascual, A. (ed.), Activation policies: a comparative perspective. Brussels: ETUI, 47-83.

Barbier, Jean-Claude, 2004: Research on 'Open methods of coordination' and national social policies: what sociological theories and methods? Paper for the RC 19 international conference, Paris, 2-4 September, 2004. Noisy-le-Grand: Centre d'études de l'emploi. http://www.cee-recherche.fr/fr/fiches_chercheurs/texte_pdf/barbie r/BarbierMatisse2004.pdf

Berner, Frank/Leisering, Lutz, 2003: Sozialreform „von unten". Neue Wissenssysteme in der kommunalen Sozialhilfeverwaltung – Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für private und öffentliche Fürsorge, Mai. http://www.uni-bielefeld.de/soz/personen/Leisering/LeiseringPDF/6_NDV-HBS-fin.pdf

Bertelsmann Stiftung (Hg.), 2000: Kooperation statt Konkurrenz. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern. Gütersloh. http://www.bertelsmann-stiftung.de/documents/www-bik-lang.pdf

Berthold, Norbert/Thode, Eric/Berchem, Sascha von, 2000: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel. Wirtschaftsdienst IX/2000: 576-584.

Blien, Uwe, und viele andere, 2004: Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 37, 2: 146-175.

Brülle, Heiner/Reis, Claus (Hg.), 2001: Neue Steuerung in der Sozialhilfe. Sozialberichterstattung, Controlling, Benchmarking, Casemanagement. Neuwied: Luchterhand.

Erlinghagen, Marcel, 2004: Die Restrukturierung des Arbeitsmarktes. Arbeitsmarktmobilität und Beschäftigungsstabilität im Zeitverlauf. VS Verlag.

Europäische Kommission, 2004: Mehr und bessere Arbeitsplätze für alle. Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Luxemburg: GD Beschäftigung und Soziales.

European Commission, Employment & Social Affairs, 2003: Employment in Europe 2003. Recent trends and prospects. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/oct/eie2003 _en.pdf

Fels, Gerhard/Heinze, Rolf/Pfarr, Heide/Schmid, Günther/Streeck, Wolfgang, 2000: Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit. Berlin.

Finn, Dan/Knuth, Matthias, 2004: Hartz oder Harrods? Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich. IAT-Report 2004-04. http://www.iatge.de/iat-report/2004/report2004-04.pdf

Fuchs, Ludwig/Troost, Jutta, 2001: Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000. Köln: Deutscher Städtetag.

Grosch, Birgit/Wiglow, Christian, 2005: Fallmanagement als persönliche Hilfe sowie Mitwirkung an der Angebotssteuerung. In: Burghardt, Heinz/Enggruber, Ruth (Hg.), Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Weinheim/München: Juventa, 85-104.

Héritier, Adrienne, 2005: Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Ihre Auswirkungen auf Politikergebnisse, politische Strukturen und Prozesse. Düsseldorf, Arbeitspapier Nr. 95.

Hess, Doris/Schröder, Helmut/Smid, Menno (unter Mitwirkung von Ralph Cramer), 2003: MoZArT. Neue Strukturen für Jobs. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Februar 2003. Bonn: infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH.

Hess, Doris/Schröder, Helmut/Smid, Menno/Reis, Claus, 2004: MoZArT. Neue Strukturen für Jobs. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Februar 2003. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, BMWA-Dokumentation Nr. 541.

Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.), 2004: Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma.

Jantz, Bastian, 2004: Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. In: Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.), Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma.

Karr, Werner, 2002: Arbeitsvermittlung: Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute. IAB-Kurzbericht Nr. 6/02 v. 19.3. http://doku.iab.de/kurzber/2002/kb0602.pdf

Knuth, Matthias, 2002: Frühintervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Anstöße für einen Paradigmenwechsel der Arbeitsförderung. Expertise im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen. (Ursprünglich Publikation zur Konferenz „Von unseren Nachbarn lernen – Impulse für die Arbeitsmarktspolitik in Deutschland" im Juni 2000.) Berlin: BBJ-Verlag. Arbeitsmarktpol. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Band 50.

Knuth, Matthias/Schweer, Oliver/Siemes, Sabine, 2004: Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/BERATUNGSZENTRUM/aspol/DreiMensInternet.pdf

Kurtz, Beate/Scherl, Hermann, 2001: Zur interpersonellen Verteilung von Arbeitslosigkeit in kohortenbezogener langfristiger Betrachtung. Untersuchung am Beispiel männlicher Arbeitnehmer der Jahrgänge 1925 bis 1930. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/01: 127-138.

Lefresne, Florence, 1999: Employability at the heart of the European employment strategy. Transfer 4/99: 460-480.

Leisering, Lutz, 2001: Wissenskulturen im lokalen Sozialstaat. Wissen als Steuerungsressource in der Reform der kommunalen Sozialhilfeverwaltung. In: Brülle, Heiner/Reis, Claus (Hg.), Neue Steuerung in der Sozialhilfe. Sozialberichterstattung, Controlling, Benchmarking, Casemanagement. Neuwied: Luchterhand: 19-34.

Martin, John P., 2000: What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experience. OECD Economic Studies 1/00: 79-113.

Mezger, Erika/West, Klaus (Hg.), 1998: Neue Chancen für den Sozialstaat. Soziale Gerechtigkeit, Sozialstaat und Aktivierung. Marburg: Schüren.

MWA Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW (Hg.), 2003: Case Management – Theorie und Praxis. Ergebnisse aus dem Modellvorhaben Integrierte Hilfe zur Arbeit. Verfassser: Claus Reis, Thomas von Freyberg, Hans-Joachim Kinstler, Lutz Wende. Düsseldorf. http://www.mwa.nrw.de/archiv/download/material/casemanagement.pdf

OECD, 1996: The OECD jobs strategy: enhancing the effectiveness of active labour market policies. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

OECD, 2001: Labour Market Policies and the Public Employment Service. OECD Proceedings. Paris: OECD.

OECD, 2004: Employment outlook 2004. Paris: OECD.

Platzer, Hans-Wolfgang, 2004: Das Europäische Sozialmodell und die Rolle der Europäischen Union. Grenzen und Perspektiven eines supranationalen Ordnungs- und Orientierungsrahmens. (Thesenpa-pier zum Akademiegespräch der Friedrich-Ebert-Stiftung „Chancengleichheit – Grundsicherung – Soziale Grundrechte" am 2. Juni 2004) Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. http://www.grundwerteforum21.de/ohneLink/pdf/themen/Platzer_FES_SozMod.pdf

Reis, Claus/Bartelheimer, Peter/Dieckmann, Helmut, 2000: Modellprojekt „Sozialbüros" NRW. Endbericht. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen.

Rhein, Thomas, 2003: Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Neue Leitlinien der EU für 2003. IAB-Kurzbericht Nr. 14 v. 29.8.

Schmid, Günther/Kul, Silke, 2004: Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung. In: Kaelble, Hartmut/Schmid, Günther (Hg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. WZB-Jahrbuch 2004. Berlin: Sigma, 317-346.

Schulze-Böing, Matthias, 2002: Fördern durch Fordern – Fordern durch Fördern? Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Rolle der Kommunen. Sozialer Fortschritt 51,7-8: 160-164.

Sell, Stefan, 1999: Zur Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bestandsaufnahme der Risikoverlagerungen und Plädoyer für eine funktionsgerechte institutionelle und instrumentelle Modernisierung. Sozialer Fortschritt 1-2/99: 24-33.

Steiner, Viktor/Kaltenborn, Bruno, 1995: Arbeitsmarktdynamik, Langzeitarbeitslosigkeit und der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik. In: Franz, W/Steiner, V. (Hg.), Der westdeutsche Arbeitsmarkt …, S. 29-64. Baden-Baden: Nomos.

Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert, 2001: „Der aktivierende Sozialstaat" – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit. WSI-Mitteilungen 1/01: 27-35.

Wende, Lutz/Reis, Claus, 2005: Aus Erfahrung lernen – Plädoyer für eine empirisch fundierte Auseinandersetzung mit der Einführung komplexer Hilfeformen durch das SGB II. In: Burghardt, Heinz/ Enggruber, Ruth (Hg.), Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Weinheim/München: Juventa, 105-131.

Werner, Heinz/Winkler, Werner, 2003: Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit. Ein zwischenstaatlicher Vergleich. IAB-Werkstattbericht Nr. 4 v. 31.3.

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 oder 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.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. 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

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls" begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung" und die „WSI-Mitteilungen" informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 02 11/77 78-225
www.boeckler.de

Hans **Böckler Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.