

Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo; Wiechman, Elke

Working Paper

Kooperationsmodell bei Hartz IV: Bestandsaufnahme der Folgen für die Beschäftigten und der neuen personalpolitischen Herausforderungen

Arbeitspapier, No. 115

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo; Wiechman, Elke (2007) : Kooperationsmodell bei Hartz IV: Bestandsaufnahme der Folgen für die Beschäftigten und der neuen personalpolitischen Herausforderungen, Arbeitspapier, No. 115, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116578>

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.

Ralph Greifenstein • Leo Kißler • Elke Wiechmann

***Kooperationsmodell
bei Hartz IV***

Arbeitspapier 115

Kooperationsmodell bei Hartz IV

**Bestandsaufnahme der Folgen für die Beschäftigten
und der neuen personalpolitischen Herausforderungen**

Ralph Greifenstein

Leo Kißler

Elke Wiechmann

Ralph Greifenstein, Jg. 1957, selbstständiger Sozialwissenschaftler und freier Journalist (Meschede).
Schwerpunkte: empirische Sozialforschung, Organisationsentwicklung, wissenschaftliche Beratung.

Prof. Dr. Dr. Leo Kißler, Jg. 1949, Soziologe und Jurist, Professor für Soziologie an der Philipps-Universität Marburg. (Begleit-) Forschung, Evaluation, Gutachten und Politikberatung im öffentlichen Sektor sowie Privatwirtschaft im Kontext betrieblicher Reorganisationsprozesse. Schwerpunkte etwa: Arbeitsorganisation, Partizipation, Management sowie international vergleichende Sozialforschung.

Elke Wiechmann, Jg. 1957, Diplom-Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin an verschiedenen Forschungseinrichtungen, arbeitet seit 2000 als freie Wissenschaftlerin, Beraterin und Publizistin. Schwerpunkte etwa: Arbeitsorganisation, Partizipation, Management oder Chancengerechtigkeit im Kontext betrieblicher Reorganisationsprozesse im öffentlichen Sektor.

Impressum

Herausgeber: **Hans-Böckler-Stiftung**
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-175
Fax: (02 11) 77 78-283
E-Mail: Karsten-Schneider@boeckler.de

Redaktion: Dr. Karsten Schneider, Leiter des Referats 2 der Abteilung Forschungsförderung
Best.-Nr.: 11115
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, April 2007
€ 10,00

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Abkürzungsverzeichnis | 5 |
| Vorwort | 7 |
| 1. Die Grundzüge der modernisierten Arbeitsmarktpolitik | 9 |
| 2. Hartz IV: Modellkontroversen und arbeitspolitische Prognosen | 13 |
| 3. Kooperations- und Optionsmodell auf dem arbeitspolitischen Prüfstand: zwei Fallstudien | 17 |
| 3.1 Das Kooperationsmodell der Stadt Bielefeld | 17 |
| 3.1.1 Die Konstruktion der Arbeitsgemeinschaft „Arbeitplus“ Bielefeld und ihre Voraussetzungen | 18 |
| 3.1.2 Implementation des Kooperationsmodells und die Folgen für die Beschäftigten | 20 |
| 3.1.3 Die Rolle der Personalvertretungen | 26 |
| 3.1.4 Perspektiven | 27 |
| 3.2 Das Optionsmodell der Stadt Mülheim | 29 |
| 3.2.1 Modellentscheidung und Konzeption | 30 |
| 3.2.2 Implementation des Optionsmodells und die Folgen für die Beschäftigten | 32 |
| 3.2.4 Perspektiven | 39 |
| 4. Vergleich, Schlussfolgerungen und weiterführender Forschungsbedarf | 41 |
| 4.1 Organisationsperspektiven | 41 |
| 4.2 Beschäftigte und ihre Interessenvertretung | 43 |
| 4.3 Forschungsbedarf | 43 |
| Literatur/Dokumente/Materialien | 45 |
| Anhang | 47 |
| Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung | 49 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| AA | Arbeitsagentur |
| AGL I | Arbeitslosengeld nach SGB III |
| AGL II | Arbeitslosengeld II (nach SGB II ab 1.1.2005) |
| ARGE | Arbeitsgemeinschaft |
| A2LL | Arbeitslosengeld 2 Leistungen zum Lebensunterhalt |
| BA | Bundesagentur für Arbeit (ab 2004) |
| BAT | Bundesangestelltentarif |
| BCA | Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (in der Arbeitsverwaltung) |
| BMWA | Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit |
| BR | Betriebsrat |
| BSHG | Bundessozialhilfegesetz |
| dbb | Deutscher Beamtenbund |
| DStGB | Deutscher Städte- und Gemeindebund |
| GB | Gleichstellungsbeauftragte |
| GbR | Gesellschaft bürgerlichen Rechts |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| IV | Interessenvertretung |
| JSG | Job Service Gesellschaft (in Mülheim) |
| OE | Organisationsentwicklung |
| PE | Personalentwicklung |
| PR | Personalrat |
| PV | Personalvertretung |
| SGB II | Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) |
| SGB III | Sozialgesetzbuch Drittes Buch (Arbeitsförderung) |
| SGB X | Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdaten) |
| SGB XII | Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Sozialhilfe) |
| vbba | Verband der Beschäftigten der Bundesagentur für Arbeit |

Vorwort

Die Hartz-Reform des Arbeitsmarktes soll einen Leitbildwechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik initiieren und den Arbeitsmarkt in Bewegung bringen. Das Ziel ist der Umbau der Arbeitsförderung zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Nicht nur modernisierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind eingeführt worden, sondern auch Hartz IV mit einem Systemwechsel im Arbeitslosigkeitsregime und zwei neuen, verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Institutionen: den ARGE im sogenannten Kooperationsmodell zwischen Kommune und Agentur für Arbeit und dem Optionsmodell mit alleiniger kommunaler Trägerschaft für die ehemaligen Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfebezieher. Die gesetzliche Experimentierklausel entfacht einen Wettbewerb zwischen ARGEn und den optierenden Kommunen mit dem Ziel, alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden, auch im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit, zu erproben.

Diese Reformagenda für den Arbeitsmarkt ist hochgradig evaluationsbedürftig, insbesondere aber das organisatorische Experiment Hartz IV. Der Systemwechsel verändert nämlich auch die Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen der betroffenen Beschäftigten und das Experimentalstadium wird zur Herausforderung für die Interessenvertretungen.

Diese Problemstellung hat das vorliegende Forschungsprojekt im Rahmen einer Pilotstudie in zwei Kommunen, der Stadt Bielefeld mit einer Arbeitsgemeinschaft und der Stadt Mülheim als Optionskommune explorativ untersucht. Die Pilotstudie wurde in der Implementationsphase von Hartz IV im Zeitraum von Dezember 2004 bis Juni 2005 durchgeführt. Folgende Methoden wurden eingesetzt:

- Eine Literatur-, Dokumenten- und Internetrecherche sichtete neuere Studien wissenschaftlicher Forschungs- und Beratungsinstitute, insbesondere aber die Bewertungen wie Folgenprognosen zu den unterschiedlichen Organisationsmodellen durch betroffene Interessenvertretungen, Gewerkschaften sowie Bundesagentur für Arbeit und Kommunalverbände.
- Führungskräfte, Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte und Beschäftigte aus den beiden ausgewählten Kommunen kamen im Rahmen von Expertengesprächen und Gruppendiskussionen zu Wort. Sie leisteten aus unterschiedlichen Perspektiven eine Bestandsaufnahme der organisationspolitischen Problemfelder und der Folgen für die Beschäftigten im Kooperations- wie Optionsmodell. Die Ergebnisse werden im vorliegenden Forschungsbericht modellintern wie -übergreifend bewertet.

Die empirische Untersuchung zeigt im Ergebnis, dass Hartz IV nicht nur ein Klientelproblem, sondern tatsächlich auch ein Beschäftigtenproblem und eine Interessenvertretungsaufgabe ist und wie die Implementationsschwierigkeiten, aber auch die neuen institutionellen Chancen die organisatorischen Perspektiven dieses arbeitsmarktpolitischen Experiments beeinflussen.

1. Die Grundzüge der modernisierten Arbeitsmarktpolitik

Die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, kurz die Hartz-Gesetze (I-IV), sind ein Reformpaket aus der Agenda 2010 der Bundesregierung.¹ Ein erster Blick auf den Stand dieses arbeitsmarktpolitischen Reformkurses zeigt, wie unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen schrittweise politisch initiiert wurden, die in einer Systemänderung mündeten. Dieser Reformkurs setzt zugleich die Rahmenbedingungen, mit denen die Beschäftigten der arbeitsmarktpolitischen Institutionen umgehen müssen, und die öffentliche Bewertung der Hartz-Gesetze zeigt im Folgenden, was sie dabei manchmal auch aushalten müssen.

(1) Die neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Im Mittelpunkt der Arbeitsmarktreform stehen neue Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, um die Arbeitsförderungs politik im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik umzugestalten. Die Gesetze zu modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt setzen auf beschleunigte Vermittlung in Arbeit, die Schaffung von Brücken in Beschäftigung und neue Beschäftigungsfelder. Zu den Maßnahmen zählen z.B. die Einrichtung von PersonalServiceAgenturen, die Schaffung von neuen Brücken in die Selbstständigkeit, die Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen etc. Ihre Erfolgsaussichten sind unterschiedlich. Eine valide Evaluation zu den einzelnen Instrumenten kann gegenwärtig kaum gezogen, nur Tendenzen erhoben werden (vgl. SPD-Bundestagsfraktion 2004, S. 40ff.). Eins scheint aber festzustehen: Die Kosten der Arbeitslosigkeit können die partiellen Erfolge dieser Instrumente nicht senken. Sie bringen zwar etwas Bewegung in den Arbeitsmarkt, entschärfen die Problematik der Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit aber nicht.

(2) Der Umbau der Bundesagentur für Arbeit

Die Organisationsmodernisierung der Bundesagentur für Arbeit findet unter dem Vorzeichen statt, Arbeitslose effizienter und das heißt vor allem schneller in Arbeit zu vermitteln. Das Reformziel ist, die Arbeitsagentur zu einem serviceorientierten Dienstleister umzugestalten. Dieser Modernisierungsprozess beinhaltet u.a. Feinziele wie:

- leistungsfähigere Kundenzentren,
- neue Führungskultur zur Stärkung der Eigenverantwortung und Verbesserung der Leistungsbereitschaft der Beschäftigten,
- neue Steuerung und Organisation der Zentrale,
- Abkehr von einer input-orientierten Steuerung zu einer Ergebnissteuerung nach dem Vorbild neuer Steuerungsmodelle in öffentlichen Verwaltungen.

Die Organisationsreform zu einer „vermittlungsgestärkten“ Bundesagentur für Arbeit, die bis Ende 2005 durchgeführt sein soll, verspricht Reformdividenden im Bereich der Wirtschaftlichkeit sowie der Kunden- bzw. Serviceorientierung. Der Modernisierungsprozess, der eine zentralistische sowie hocharbeitsteilige Verwaltungsbürokratie überwinden soll, benötigt aber ganz offenkundig mehr Zeit als erwartet bzw. politisch intendiert².

1 Die Hartz-Kommission zu „Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hat den konzeptionellen Grundstock zu diesem Reformkurs bereits im Jahr 2002 gelegt. Im Januar und April 2003 sind die „Hartz I und Hartz II“ Gesetze in Kraft getreten. Im August beschloss das Bundeskabinett die Gesetzesentwürfe „Hartz III und Hartz IV“ und Anfang 2005 trat Hartz IV in Kraft.

2 Auf diese Einschätzung und andere Erkenntnisse zum Wandel der Arbeitsverwaltung verweisen etwa auch folgende Forschungsergebnisse Vaut 2004, S. 63 ff.; Mosley u.a. 2005; Ochs 2005.

(3) Umsteuerung von Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe

Das Drei-Säulen-System von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verkräftet die hohe Massenarbeitslosigkeit kaum noch. Die Arbeitslosenquoten, vor allem der steigende Anteil von Langzeitarbeitslosen belasten die Sozialhilfebudgets der Kommunen. Auch die altbekannten Strategien einer aktivierenden Sozialhilfe („Arbeit statt Sozialhilfe“) führten nicht zum gewünschten Erfolg, sondern vielmehr zu den bekannten „Verschiebebahnhöfen“. Kommunale beschäftigungspolitische Ansätze, die Sozialhilfeempfänger in sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten brachten, boten häufig keine dauerhafte Re-Integration in den ersten Arbeitsmarkt, führten aber zum Erwerb eines (erneuten) Anspruchs auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe zu Lasten der Bundesagentur für Arbeit.

Die Arbeitslosenversicherung wurde daher verändert. Zu den Änderungen gehören zwei Maßnahmen:

- Das „klassische“ Arbeitslosengeld (ALG) erhält den Namen ALG I, wird wie bisher als Versicherungsleistung gewährt, allerdings mit neuen (einschränkenden) Regeln für Leistungsbemessung und Anspruchsdauer. Das Arbeitslosengeld soll keine staatliche Versorgungsleistung mehr sein, das ALG I vielmehr den Charakter der Arbeitslosenversicherung als eine gesellschaftliche Risikoversicherung stärken.
- Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) sind Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Grundsicherung für alle (Langzeit-) Arbeitsuchenden zusammengelegt worden. Die Hartz-Kommission hatte nämlich empfohlen, die Zuständigkeiten für Empfänger von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in einer gemeinsamen Anlaufstelle zu bündeln. Dort soll zugleich das Leitbild „Fordern und Fördern“ umgesetzt werden, mit dem Ziel, die Langzeitarbeitslosen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Das bisherige Nebeneinander von zwei staatlichen Fürsorgeleistungen (Arbeitslosenhilfe durch die Bundesanstalt für Arbeit und Sozialhilfe durch die Kommune) soll für die Zielgruppe der Erwerbsfähigen folglich abgebaut werden und damit zugleich die „Verschiebebahnhöfe“ zwischen den beiden Fürsorgesystemen. Um die Vermittlungschancen zu verbessern, gehören zu diesem arbeitsmarktpolitischen Konzept auch die Steigerung der Betreuungsdichte (Zahl der Arbeitslosen pro Betreuer) mit einem kundenorientierten, personenbezogenen Fallmanagement. Die neue materielle Leistung heißt heute ALG II und ist eine bedarfsorientierte und bedürftigkeitsabhängige Fürsorgeleistung für alle als erwerbsfähig eingestuft Personen.

Diese Verzahnung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sorgt aber auf Seiten der Betroffenen, der Gewerkschaften wie auch der Kommunen für Missstimmungen (vgl. Friedrich-Ebert Stiftung 2003, S. 24). Eine Vorstellung verfestigte sich: Die Arbeitslosen werden im Vergleich zu den alten gesetzlichen Regelungen zur Absicherung von Arbeitslosigkeit wesentlich schlechter gestellt, geraten nach relativ kurzer Dauer der erfolglosen Jobsuche in finanzielle Notlagen und ihr sozialer Abstieg ist kaum aufzuhalten. Festzuhalten ist dagegen aber auch, dass die Atmosphäre, in der Hartz IV eingeführt wurde, durch Schlagzeilen in den Medien angeheizt war.

Im Ergebnis kursiert eine breite Palette von Folgenabschätzungen:

- Arbeitnehmervertreter wie Wohlfahrtsverbände erkennen eine soziale Kahlschlagpolitik, wenn sich die ehemalige Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau zu bewegt, obwohl Betroffene jahrzehntelang in die Arbeitslosenversicherung eingezahlt haben.
- Das Verfallsdatum der beruflichen Qualifikation beginnt unmittelbar mit Hartz IV. Arbeitslosigkeit schließt die Perspektive eines gesellschaftlichen und beruflichen Abstiegs ein. Das ist die Befürchtung auf der individuellen Ebene, denn erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen ist jede Arbeit zumutbar, auch wenn sie nicht dem früheren Beruf oder der Ausbildung entspricht, die Arbeitsbedingungen ungünstiger ausfallen oder die Arbeitsstelle weiter vom Wohnort entfernt ist. Eine Vermittlung in Mini-Jobs oder in Teilzeitarbeit ist ebenfalls zumutbar, genauso wie in die sogenannten Arbeitsgelegenheiten bei den Kommunen.

- Hartz IV sorgt besonders in Ostdeutschland für Aufsehen, und dies nicht nur, weil dort mehr Menschen langzeitarbeitslos sind. Kaum verstanden wird, warum im Osten ein geringeres ALG II ausbezahlt wird als in Westdeutschland.
- Aber auch Prognosen aus der Wissenschaft zeigen wenig Gutes auf.³ Das neue ALG II würde für diejenigen, die früher Arbeitslosenhilfe bezogen haben, zu 36 % den Wegfall der Leistung, 44 % eine geringere Leistung, 6 % etwa die gleiche Leistung und 14 % auch eine höhere Leistung bedeuten. Ca. 80 % der Betroffenen müssten demnach mit Leistungseinbußen rechnen.

Trotz aller Kritik ist indes auch anzumerken:

- Der Bund übernimmt für die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger die Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Die erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfeempfänger werden durch Hartz IV teilweise materiell besser gestellt.
- Die Bedürftigkeitsprüfung ist nicht neu, sondern wurde auch bei der Arbeitslosenhilfe durchgeführt und bei den Sozialhilfeempfängern ohnehin. Auch die alte Arbeitslosenhilfe war keine Versicherungsleistung, sondern eine Fürsorgeleistung, allerdings eine „Versicherungszusicherung“, da sie dem Konzept der Lohnersatzleistung folgte. Die neue Grundsicherung bricht hingegen mit diesem Prinzip.
- Die Arbeitssuchenden werden ohne Zweifel tiefere Einbrüche in ihrer beruflichen Sozialisation akzeptieren müssen. Wie sie ausfallen, hängt auch davon ab, wie die Zumutbarkeitsregeln in der Praxis umgesetzt werden und damit von der Entwicklung des Fallmanagements. Die *Qualität des Fallmanagements* entscheidet letztlich über die Angemessenheit eines zugemuteten Arbeitsangebots.⁴

Damit kann das vielerorts zu hörende Veto gegen Hartz IV sicher nicht entkräftet werden. Es bleibt abzuwarten, ob die sozialen Härten des neuen Fürsorgesystems noch abgemildert werden.

Die institutionellen Regelungen zu Hartz IV stehen aber ebenfalls in der Kritik, wie kontroverse Modellvorstellungen und arbeitspolitische Folgenabschätzungen veranschaulichen.

3 Die Daten beruhen auf einer Prognose von Matthias Knuth, IAT Gelsenkirchen (vgl. Friedrich-Ebert Stiftung 2004, S. 18).

4 Das Fallmanagement befindet sich aber noch in einem anspruchsvollen Organisations- und Personalentwicklungsprozess (vgl. Kapitel 3).

2. Hartz IV: Modellkontroversen und arbeitspolitische Prognosen

Wer die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, die in den neuen Institutionen die Beziehler von ALG II betreuen, überprüft und nach den arbeitspolitischen Strategien ihrer Interessenvertretungen fragt, muss zunächst die kontroversen Vorstellungen darüber ins Blickfeld nehmen, wie Hartz IV zu organisieren sei. Vor dem Einstieg in die Praxis von Hartz IV anhand von empirischen Fallstudien, der Sichtung von Personalvertretungsstrategien und Reaktionen der Beschäftigten ist daher als nächstes zu prüfen, wie unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Akteure wie auch Wissenschaftler/innen zu Hartz IV Stellung beziehen.

Die politische Umsetzung der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bzw. ihre institutionelle Organisation war von Anfang an ein kompliziertes Unterfangen. Dies belegt eine kurze „historische“ Skizze dieser Kontroverse. In ihrem Mittelpunkt stand die Frage nach der Zentralisierung oder Kommunalisierung und damit der Veränderung des dualen Systems von staatlicher und kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Während die Bundesregierung (wie auch der Deutsche Städtetag) bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende für eine Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit als zentrale Umsetzungsinstanz von Hartz IV plädierte, forderten andere Akteure bzw. kommunale Interessenverbände (vor allem der Deutsche Landkreistag) die alleinige kommunale Trägerschaft. Auch die Bundesratsmehrheit schloss sich dem an und forderte die Verlagerung der Trägerschaft von der Bundesagentur für Arbeit auf die Kommunen. Unterschiedliche Argumente wurden ins Feld geführt (vgl. ausführlich Kißler/Greifenstein 2004):

- Das Plädoyer für eine „Kommunalisierung von Hartz IV“ hob den beschäftigungspolitischen Akteurstatus der Kommunen hervor. Zahlreiche kommunale Programme zur Eingliederung arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger sind erfolgreich umgesetzt worden und die Kommunen verfügen über ausgebauten lokale Netzwerke, um Eingliederungsleistungen für die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger zu erbringen. Diese Initiativen sollten durch einen zentralen Ansatz nicht ausgehöhlt werden.
- Im Gegensatz dazu argumentierten die Gegner einer „Kommunalisierung von Hartz IV“, dass die erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger wie die anderen Arbeitslosen im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in das „Fördern und Fordern“ einbezogen werden mit dem Ziel, sie auf den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die Agenturen für Arbeit hätten die entsprechenden Erfahrungen, um Arbeitslose auch überregional zu vermitteln.

Solche und ähnliche Argumentationsstränge bewegten längere Zeit die politische Auseinandersetzung über die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Ein Vermittlungsausschuss erzielte im Sommer 2004 Kompromissformeln, die zur Verabschiedung des Hartz IV Gesetzes führten.⁵ Hartz IV ist danach zum *organisatorischen Großexperiment mit Arbeitsgemeinschaften und kommunaler Option* geworden.⁶ Das Experiment ist zu Beginn des Jahres 2005 mit folgenden Zuständigkeiten gestartet:⁷

- „Normalfall“ ist eine gesplittete Trägerschaft zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen, die auf der Grundlage von Arbeitsgemeinschaften zusammenarbeiten.
- Die Zuständigkeiten werden dabei unterschiedlich verteilt. Die kommunalen Träger sind zuständig für:
 - Leistungen für Unterkunft und Heizung,
 - Kinderbetreuungsleistungen,
 - Schuldner- und Suchtberatung,

5 Der organisationspolitische Kompromiss ist ein Ergebnis, mit dem die längere (verbands-) politische Auseinandersetzung um eine ausschließliche Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit oder komplette Kommunalisierung beendet wurde. Vgl. zur Historie der Debatte ausführlicher den Forschungsbericht von Greifenstein/Kißler 2004.

6 Das konstatieren jedenfalls Wissenschaftler wie Matthias Knuth, IAT Gelsenkirchen (vgl. Friedrich-Ebert Stiftung 2004, S. 37).

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

- Psychosoziale Betreuung,
- Übernahme von besonderen einmaligen Bedarfen.
- Die Bundesagentur für Arbeit ist für die übrigen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständig wie:
 - alle Eingliederungsleistungen,
 - Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts,
 - Zuschlag nach Ende des Bezugs von Arbeitslosengeld.
- 69 Kommunen werden im Rahmen eines „Optionsmodells“ bzw. Kommunalen Optionsgesetzes allein Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II). In der Experimentierphase übernehmen sie die volle Durchführung von Hartz IV, zahlen folglich auch das ALG II aus und sind für die Eingliederung der Leistungsbezieher in das Erwerbsleben verantwortlich. Diese Zuständigkeit erhalten sie für einen befristeten Zeitraum von sechs Jahren.

Diese beiden Modellvarianten deuten schon an: Die Kontroversen zwischen kommunalen Interessenvertretungsverbänden, Regierungsvertretern von Bund und Ländern sowie der Bundesagentur für Arbeit sind durch die Kompromisslösung nur vorübergehend „still gelegt“. Der gefundene Kompromiss ist auch ein „politischer Kuhhandel“ (Schulze-Böing 2004), mit dem versucht wird, allen Seiten Rechnung zu tragen und die Arbeitsgemeinschaften zeigen, wie ein Mittelweg zwischen Kommunalisierung und Zentralisierung beschritten werden soll. Die verbands- und parteipolitische Diskussion ist mit diesem politischen Kompromiss keinesfalls überwunden, sondern beeinflusst noch immer die Bewertungen, wie Hartz IV umzusetzen und die arbeitsmarktpolitischen Institutionen auszugestalten sind. Dies belegt eine exemplarische Position, die stellvertretend für andere noch in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 vertreten wurde.

Der Deutsche Landkreistag erhob als Protagonist der Kommunalisierung z.B. Bedenken in Bezug auf die Rechtsfragen, die mit der Gründung von Arbeitsgemeinschaften verbunden sind (vgl. Deutscher Landkreistag 2004, (1ff.)). Im Fokus der Kritik standen die rechtliche Grundkonstruktion und das haushaltsrechtliche Arrangement im Bereich der passiven Leistungen, aber auch die ungelösten Fragestellungen zur Personalüberleitung. Problematisiert wurden vor allem im Falle privatrechtlicher Lösungen die Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben, zu denen Sozialleistungen gehören, die mangelnde demokratische Verantwortlichkeit und Kontrolle sowie die fehlende Dienstherrenfähigkeit von GmbH und GbR, die eine Versetzung von Beamten und Angestellten ausschließt. Die Arbeitsgemeinschaften mit den Agenturen für Arbeit wären eher unsichere Konstrukte, die auf tönernen Füßen stünden. Die Übertragung kommunaler Aufgaben bzw. Hoheitsrechte wurde daher trotz grundsätzlicher Bereitschaft zur Zusammenarbeit nicht empfohlen.

Die Kommunen haben aber mittlerweile zahlreiche Entscheidungen getroffen, wobei die Handhabungen, wie die neuen arbeitsmarktpolitischen Institutionen eingeführt werden, äußerst unterschiedlich sind.⁸ Niemand erwartet mehr, dass sich ein bundeseinheitlicher Modelltyp der Arbeitsgemeinschaften durchsetzen wird (vgl. Blanke 2004, S.1). Um so verständlicher ist daher die Verunsicherung vieler Beschäftigter und ihrer Personalvertretungen, die sich in diese neuen institutionellen Unsicherheitszonen begeben müssen, obwohl die mittel- und langfristigen Folgen für die Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbedingungen schwer abschätzbar sind. Fehlende gesetzliche Festlegungen zur Rechtsform der Arbeitsgemeinschaften (öffentlich-rechtliche wie privatrechtliche Variante) erschweren die Folgeabschätzung und die jeweiligen Modelle sorgen für „empfindliche Mitbestimmungslücken“ (vgl. ausführlich Trümmer 2004). Problemfelder sind z.B. das ansonsten übliche Zusammenfallen von Beschäftigungseinrichtung und arbeitsvertraglicher Beziehung, der Gleichlauf von Beschäftigungsverhältnis und betrieblicher Interessenvertretung, während dagegen Arbeitsgemeinschaften auch die Aufspaltung zwischen „Anstellungsbetrieb“ und „Einsatzbetrieb“ ermöglichen (Blanke 2004, S.1).⁹

8 Vgl. z.B. exemplarisch die Modelle von Arbeitsgemeinschaften, die der DStGb als Anschauungsmaterial publiziert (vgl. DStGb 2004).

9 Komba und DStGb erklärten gemeinsam, dass im Falle mehrerer rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten diejenigen Priorität haben sollten, die auf dem Prinzip der Personalgestaltung und der Freiwilligkeit beruhen und vor allem die Zuweisung (nicht Versetzung und Umsetzung), die nach beamtenrechtlichen und BAT-Bestimmungen eine Zustimmung voraussetzt, in Betracht kommen sollte (vgl. DStGb 2004).

Die Interessenvertretungen stehen daher vor neuen Herausforderungen und Personalvertretungsprobleme scheinen vorprogrammiert, zumal die innerbetriebliche Mitbestimmung in den Arbeitsgemeinschaften weitgehend ungeregelt ist und die Interessenvertreter ihre neue Rolle erst noch definieren müssen (vgl. 3.1). Zu den zentralen Forderungen von Gewerkschaften und Personalräten gehört daher die eindeutige Antwort, mit welchen organisations- und arbeitsrechtlichen Konstrukten zu rechnen sei. Dahinter verbirgt sich auch ein organisationspolitisches Beteiligungsdefizit, denn die grundlegende organisatorische Entscheidung für ein bestimmtes Modell ist nicht mitbestimmungspflichtig. Erst die konkrete Versetzung, Abordnung und Zuweisung von Beschäftigten bringt den Personalrat ins Spiel. Gewerkschaftsvertreter stellen daher die eindringliche Forderung, den Personalrat frühzeitig zu informieren und in den Entscheidungsprozess einzubinden (vgl. Komba 2004).

Auch aus der Praxis war mehreres zu vernehmen:

- Personalräte sichteten in den rechtlichen Modellkonstrukten personalvertretungsfreie Räume (vgl. Stadt Bremen 2004).
- Der dbb monierte, dass die Folgen des Mammutprojekts für die Sozial- und Arbeitsverwaltungen sträflich unterschätzt worden wären (vgl. dbb 2004). Neben den bekannten EDV-Problemen und Arbeitsbelastungen würden z.B. (im Berliner Raum) Mitarbeiter/innen ohne Veto-Recht, Rückkehrgarantie, Sicherung der bisherigen tariflichen Eingruppierung in die Arbeitsgemeinschaft versetzt, die als gemeinsame Verwaltungsstelle keine eigene Rechtspersönlichkeit darstellt und kein eigenes Personal beschäftigt.
- Auch der Personalrat der Stadt Recklinghausen reklamierte beispielsweise, dass nicht nur Zeitplan, sondern auch Mitbestimmungsrechte so wenig Beachtung fänden wie Detailfragen nach Kompetenzen und Qualifizierung (die tageszeitung 2004).

Aber nicht nur die kommunalen Personalvertretungen, auch die Interessenvertretung der Beschäftigten der Arbeitsagentur meldeten sich zu Wort:

- Im Falle des Optionsmodells wäre auf der lokalen Ebene ungesichert, was mit dem überzähligen Personal aus den betroffenen Agenturen für Arbeit geschieht. Hierzu forderte z.B. die HPR-Fraktion des vbba der Bundesagentur für Arbeit, zentrale Aufgaben der Behörde in diejenigen Regionen zu verlagern, in denen optierende Kommunen gebündelt auftreten.¹⁰
- Gleichzeitig forderten die vbba-Vertreter, dass bei der Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften die Überlassung von Mitarbeiter/innen der Bundesagentur für Arbeit nur im Rahmen von Dienstleistungsüberlassungsverträgen erfolgen sollte und darauf zu achten sei, dass Teams ausschließlich aus Mitarbeiter/innen der Bundesagentur für Arbeit bestehen und nur von ihren Führungskräften geleitet werden können. Mitarbeiter/innen der Bundesagentur für Arbeit sollen nur von hauseigenen Vorgesetzten beurteilt werden und die Personalentwicklung sei von der Bundesagentur für Arbeit ebenfalls zu gewährleisten. Im Falle anders gestalteter Personalgestaltung könnten die Beschäftigten ansonsten langfristig ihr Rechtsverhältnis zur Bundesagentur für Arbeit verlieren (vgl. vbba 2004).¹¹ Um dies zu verhindern, wären klare Regelungen für eine getrennte Organisations- und Aufgabenstruktur zu entwickeln.

Das arbeitspolitische Klima, unter dem Hartz IV eingeführt wurde, ist folglich problematisch. Der Spagat, der mit den beiden Modellen vollzogen wird, erscheint vielen Beobachtern kühn; auf jeden Fall hat er aber Folgen für die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen:

- *Personalpolitische Umsetzungsentscheidungen* gehören zwangsläufig zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften, die sich aus Beschäftigten der Arbeitsagenturen und der Kommunen zusammenset-

10 Die vbba Fraktion ging z.B. von einem Minderbedarf von ca. 5.000 Kräften in den optierenden Agenturbereichen aus (vgl. vbba 2004).

11 Umso willkommener war die Rechtsposition des BMWA, dass die Arbeitsgemeinschaften kein eigenes Personal beschäftigen, die Agenturen für Arbeit Dienstleistungsüberlassungsverträge abschließen und die Arbeitsgemeinschaften keinen eigenen Betriebs- oder Personalrat bilden können (vgl. HPR o.J.).

zen. Offene Fragen betreffen den Status der Mitarbeiter/innen und ihre Entlohnung sowie die Verteilung von Entscheidungskompetenzen. Aber auch in den Optionskommunen muss Personal anders eingesetzt werden und ggf. neu angeworben werden, um die zusätzlichen Arbeits- und Verwaltungsaufgaben in neuen kommunalen Einrichtungen zu bewältigen.

- Hinzu kommen *personalpolitische Umschichtungen* zur Erhöhung der Betreuungsdichte (Fallmanagement) und *personalpolitische Qualifizierungsmaßnahmen* (Umschulungen, Weiterbildungen), um die Mitarbeiter/innen zur Aufgabenwahrnehmung zu befähigen.

Im Rahmen von Organisations- und Personalentwicklungsprozessen werden die Strukturen und Arbeitsweisen lokal festgelegt. Welchen neuen Arbeitsbedingungen sich die Beschäftigten zu stellen haben und wie die Interessenvertretungen diesen Prozess in der Praxis gestalten, wird im Folgenden anhand von zwei Pilotstudien aufgezeigt.

3. Kooperations- und Optionsmodell auf dem arbeitspolitischen Prüfstand: zwei Fallstudien

Die folgenden empirischen Forschungsergebnisse beruhen auf zwei Fallstudien: dem Kooperationsmodell der Stadt Bielefeld (vgl. 3.1) und dem kommunalen Optionsmodell der Stadt Mülheim an der Ruhr (vgl. 3.2).

Es handelt sich um Städte unterschiedlicher Größenordnung:

- Die Stadt Bielefeld hat knapp 330.000 Einwohner, eine Arbeitslosenquote von 17,9 % (März 2005) und die Arbeitsgemeinschaft betreut knapp 20.000 Bedarfsgemeinschaften.
- Die Stadt Mülheim hat rund 172.000 Einwohner, eine Arbeitslosenquote von 11,5 % (März 2005) und rund 7.400 Bedarfsgemeinschaften sind im Rahmen der kommunalen Optionslösung zu betreuen.

Diese „Größenunterschiede“ sind in der nachstehenden Analyse der quantitativen Befunde, der lokalen arbeitsmarktpolitischen Problemstellungen und der institutionellen Herausforderungen bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe „anzurechnen“.

3.1 Das Kooperationsmodell der Stadt Bielefeld

Die meisten Städte haben ihre Arbeitsgemeinschaften auf der Grundlage öffentlich rechtlicher Verträge gegründet.¹² Die Stadt Bielefeld entschied sich dagegen bereits früh für die Konstruktion der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) in der *Rechtsform der GmbH*. Diese neue Institution hat den Namen „Arbeitplus“ erhalten.

Wenngleich Bielefeld durchaus günstige Voraussetzungen für ein Optionsmodell bot, favorisierte die Politik das aus ihrer Sicht „sicherere“ Kooperationsmodell. Zwei Gründe sind aufzuführen:

- Nur sechs Städte (neben den Kreisen) haben bundesweit das Optionsmodell gewählt. In der Entscheidung für das *Kooperationsmodell* spielte in Bielefeld, wie in vielen anderen Kommunen, besonders die Frage eine Rolle, welche Konstruktion risikoloser ist. Eine Erklärung sieht die Geschäftsführung der Bielefelder ARGE in folgender Verunsicherung: „*Was laden wir uns da auf?*“ (ExG 1). Das bedeutet u.a., dass der Oberbürgermeister nicht die Arbeitslosenzahlen bekannt geben wollte, für die der Bund eine (Mit-) Verantwortung trägt. Zu den allgemeinen Verunsicherungen trugen aber auch die kommunalen Spitzenverbände (Städtetag und Landkreistag) bei, deren Politik in der Wahrnehmung kommunaler Akteure geradezu diametral gegeneinander standen und noch stehen (vgl. Kapitel 2).
- Eine weitere politische Begründung für die Wahl des Kooperationsmodells betrifft die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Im Optionsmodell müssen (nicht nur aus der Sicht der Politik) Know-how und Expertenkenntnisse auf diesem Politikfeld vorliegen, um die Arbeitsmarktreform in alleiniger kommunaler Trägerschaft umsetzen zu können. Kommunen sind auf diesem Feld, bis auf wenige „Leuchttürme“, aber nicht weit genug fortgeschritten. Wenngleich in den letzten Jahren etwa durch die Gemeinschaftsinitiative „Kommunen der Zukunft“¹³ oder dem „Bertelsmann-Projekt BiK“¹⁴ die kommunalen Aktivitäten nach Einschätzung des ARGE-Geschäftsführers

12 Diese Rechtsform kommt nach Einschätzung der Bielefelder Geschäftsführung auch der Arbeitsagentur stärker entgegen, weil damit der „Zugriff“ weit größer ist und Kontrollbedürfnisse eher Berücksichtigung finden können als in Form der GmbH.

13 Das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ mit bundesweit über 100 Kommunen war eine Gemeinschaftsinitiative der Hans-Böckler-Stiftung, der Bertelsmann Stiftung und der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle) von 1998 bis 2002. Ein Teilnetzwerk bearbeitete das Thema : Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung (vgl. auch Radloff 2002).

14 Die Bertelsmann Stiftung initiierte im Jahr 2000 (bis 2003) ein Netzwerkprojekt zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung unter Beteiligung von 24 Kommunen: BiK – Beschäftigungsförderung in Kommunen.

deutlich forciert wurden, sind sie dennoch keineswegs flächendeckend und eine Reihe von Kommunen haben sich mit diesem Politikfeld überhaupt nicht auseinandergesetzt. Es gilt somit, zunächst einen allgemeinen Standard zu realisieren, was aus der kommunalpolitischen Bewertung in Bielefeld am besten gemeinsam mit der Bundesagentur gelingt.

War die politische Entscheidung für das Kooperationsmodell eher einvernehmlich, trifft dies für den „institutionellen Fusionsprozess“ zwischen Kommune und der Agentur für Arbeit nicht zu. Der Geschäftsführer der ARGE beschreibt die Konstruktionsverhandlungen als Machtpoker: In den Verhandlungen zur ARGE ging es um Macht, Ressourcen und Positionen der Akteure, die „naturgemäß“ in *Machtspielen* austariert werden, unabhängig von der persönlichen Wertschätzung.¹⁵ Es war ein „blauäuger Prozess“, resümiert der ARGE-Geschäftsführer und meint den arbeitsmarktpolitischen Aushandlungs- und Implementationsprozess auf lokaler Ebene. *„Denkt man an die ersten Ausgliederungen aus der Stadt (1992 in Bielefeld), dann hatte das trotz aller Kontroversen und politischen Auseinandersetzungen noch einmal eine völlig andere Qualität, weil es gleichwohl noch politisch kontrollierbar war und das Ganze unter einem Chef (damals OstD) stattfand. Jetzt sind es mindestens zwei Chefs, die sich zunächst einigen müssen“* (ExG 1).

Dieser Aushandlungsprozess führte zu folgenden Ergebnissen:

3.1.1 Die Konstruktion der Arbeitsgemeinschaft „Arbeitsplus“ Bielefeld und ihre Voraussetzungen

Arbeitsgemeinschaften bestehen üblicherweise aus der Partnerschaft zwischen Kommune und örtlicher Arbeitsagentur. In Bielefeld steigt die Komplexität der ARGE-Konstruktion. Ein dritter Partner, der formal als Auftragnehmer der Kommune agiert und auch die Geschäftsführung der ARGE stellt, ist die Regionale Personalentwicklungsgesellschaft mbH (im Folgenden Rege). Diese Gesellschaft ist bereits seit über einem Jahrzehnt als Akteur auf dem Feld der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung aktiv. Der Qualitätsstandard, mit dem Bielefeld in die Arbeitsmarktreform eingestiegen ist, liegt vor allem aufgrund der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen (Vor-) Erfahrungen der Rege hoch, denn sie ist im Kooperationsmodell explizit für das Fallmanagement zuständig. Gerade für dieses Herzstück der Arbeitsmarktreform bringt die Rege hochentwickelte professionelle Qualifikation und viel Erfahrung mit, die sich der überwiegende Teil der neuen Arbeitsgemeinschaften erst noch anzueignen hat.

Die Rege

Die Rege wurde 1992/93 gegründet. Diese Ausgründung aus der Stadt Bielefeld in der Rechtsform der GmbH fand vor dem Hintergrund statt, dass die mit Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung beschäftigten Bereiche auf verschiedene Dezernate verteilt waren. Somit gab es keine wirklich koordinierte und strukturierte Politik, sondern eher viel Lobbyarbeit, wie der Geschäftsführer der ARGE betont, der seinerzeit und heute zugleich Geschäftsführer der Rege war bzw. ist. Damit wurde zugleich ein *Paradigmenwechsel* in der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingeleitet. Die materiellen wie personellen Ressourcen dieses Politikfeldes, d.h. sowohl für Jugendberufshilfe, Sozialhilfe (Arbeit statt Sozialhilfe) als auch für den Bereich der präventiven Arbeitsmarktpolitik, sind in der Rege erstmals gebündelt bzw. zusammengefasst worden.

Zwischen der Sozialverwaltung und der Rege wurde eine neue Aufgabenteilung festgelegt: Die Stadt war für die sozialhilferechtliche Leistungsprüfung und sozialarbeiterische Betreuung jener Klient/innen zuständig, die nicht arbeitsfähig waren. Die Rege war für die Beratung, Qualifizierung und Vermittlung der arbeitsfähigen Hilfesuchenden in den ersten Arbeitsmarkt verantwortlich (vgl. hierzu ausführlich Radloff 2002, S. 21 f.)¹⁶. Im Unterschied zu vielen anderen Qualifizierungs- bzw. Beschäftigungsgesellschaften trat die Rege bewusst als Personalentwicklungsgesellschaft mit konzeptionellem Schwerpunkt in der individuellen Förde-

15 Auch wahltaktische Überlegungen der Politik spielten dabei im übrigen eine Rolle.

16 Vor Hartz IV betreute die Rege im Auftrag der Stadt Bielefeld 6000 der 11.000 Sozialhilfeempfänger/innen.

rung von Arbeitsuchenden (individuelle Beratung, „training on the job“ etc.) an. Spezifische Qualifizierungsmodule sollten Arbeitsuchende in die Lage versetzen, auf dem 1. Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Damit veränderte sich allerdings auch die Zusammenarbeit mit den örtlichen Trägern von (Qualifizierungs-) Maßnahmen. Der Geschäftsführer erinnert sich an „viel Ärger“, weil den Trägern seitens der Rege andere Maßstäbe auferlegt wurden. Im Vordergrund stand weniger eine ineffektive Projektarbeit, etwa im Bereich Kultur oder Ökologie, die nicht den Weg in den 1. Arbeitsmarkt ebnet. Zugleich ist auch weniger in die Beschäftigung auf dem 2. Arbeitsmarkt investiert worden, denn die Qualifizierung hatte oberste Priorität. Die übliche „Verschiebebahnhoftaktik“ konnte somit zurückgefahren werden, traf allerdings noch die Menschen mit komplexem Hilfebedarf.

Im Jahr 2001 fand ein bedeutender inhaltlicher Bruch statt: die Abkehr von der auf „Maßnahmen“ setzenden Arbeitsmarktpolitik hin zu mehr Beratung und Fallmanagement bzw. Arbeitsmarktcoaching. Für diesen Kurswechsel konnte trotz Haushaltssicherungskonzept eine politische Mehrheit gewonnen werden. Um die Arbeit der Rege und ihre Effizienz überprüfbar zu machen, wurde im Gegenzug ein *Controlling-Modell* mit der Verwaltung ausgehandelt.

In den Jahren 2001 bis 2004 ist die Personalkapazität der Rege von 30 auf 80 Beschäftigte gestiegen, allerdings erhielten alle ab 2001 eingestellten Beschäftigten befristete Arbeitsverträge. Gleichzeitig ist die *Beratungsarbeit* gestärkt worden, wozu auch die Entwicklung des Fallmanagements¹⁷ gehört. Das Rege-Personal wurde im Bereich des Fallmanagements intensiv geschult. Das bedeutet: Was heute mit Hartz IV vorangebracht werden soll, hat in Bielefeld bereits früh begonnen.

Das Fallmanagement in der ARGE

Mit dem Anspruch der Arbeitsmarktreform, die Sozialhilfebezieher/innen in die Arbeitsmarktpolitik (Fordern und Fördern) zu integrieren, avanciert das Instrument des Fallmanagements zu einem Herzstück von Hartz IV. Von den 11.000 Sozialhilfebezieher/Innen sind in Bielefeld 95 % in das SGB II gemeldet worden. Vor diesem Hintergrund wird allerdings erwartet, dass die Komplexität der Fälle steigt. Zur Beratungsarbeit gehören daher Anamnese- oder Diagnosekenntnisse dazu, um geeignete Fördermaßnahmen einleiten zu können. *„Meine Vermutung ist, dass es einen ganz hohen Anteil dabei gibt (nicht nur Drogen- oder Alkoholabhängige oder Obdachlose – die sind ja bekannt), die selbst kein Bewußtsein für ihre psychischen Störungen oder Krankheiten haben. Und das wird auftauchen und wird transparent. Wenn man dann Sachbearbeiter ohne Anamnese- oder Diagnosekenntnisse und ohne Beratungskompetenz hat – das heißt nicht, dass diese dann auch therapieren können und sollen, aber sie müssen es erkennen, um verweisen zu können – dann kann dieser Ansatz nicht klappen“* (ExG 1). Die Rege hat diesen Ansatz der Aktivierung bereits frühzeitig erkannt und ein Qualifikationskonzept für Fallmanagement (vgl. auch Tafel 2004) ausgearbeitet. Aber selbst für das relativ weit entwickelte Fallmanagement¹⁸ in Bielefeld gesteht der Geschäftsführer ein, dass noch gelernt und Know-how aufgebaut werden muss.

Insgesamt herrscht in Bielefeld unter den Fallmanagement-Experten die Meinung vor, dass der Anteil des Fallmanagements, den Hartz IV erfordert, weit unterschätzt wird. In der Prioritätenliste für die Umsetzung des SGB II stand zu vorderst die Funktionsfähigkeit der passiven Leistungen: die Zahlbarmachung. Die qualifizierte Umsetzung eines Fallmanagements wird gegenwärtig somit auch durch „exorbitant“ gestiegene *Fallzahlen* zusätzlich behindert. Fallmanager/innen werden „sachfremd“ für die passiven Leistungen eingesetzt, da unter anderem noch immer Personal fehlt (s.u.). Das bedeutet: Was eigentlich ganz oben auf der arbeitsmarktpolitischen Reformagenda steht, nämlich das Fallmanagement, hat in Bielefeld zunächst untergeordnete Priorität, wie etwa auch die Personal- und Betriebsräte feststellen.

17 Fallmanagement und „Casemanagement“ werden in Literatur und Praxis meist synonym verwendet, so auch in unserer Studie. So spricht man in Bielefeld eher von Fallmanagement, während man in Mülheim von Casemanagement spricht.

18 Eine einheitlich zu verstehende Definition von Fallmanagement darf in Kommunen bzw. in Arbeitsgemeinschaften nicht vorausgesetzt werden. Selbst Fallmanagement-Experten sind sich keineswegs einig darüber, wie weit etwa das Fallmanagement reicht, ob es die Vermittlung mit einbezieht oder nicht. Aber auch bei den drei Partnern allein in Bielefeld kann man keineswegs von einer einheitlichen Definition bzw. von einem einheitlichen Verständnis des Fallmanagements ausgehen.

Darüber hinaus haben sich die Handlungs- und Gestaltungsspielräume von Fallmanager/innen reduziert. Haben sie vor Hartz IV selbst Anforderungsprofile und Maßnahmen relativ kurzfristig entwickelt und mit den Bildungsträgern verhandelt, so sollen sie heute auf Bildungsangebote reagieren und verhandelt wird auf anderen Ebenen. Die vorhandenen Qualifikationen und Kompetenzen für Fallmanagement werden zu wenig abgerufen und noch profitieren die Klient/innen von dem vorhandenen Know-how wenig.

Diese Defizite haben bereits zwei Konsequenzen. Sie betreffen:

- Den *Eingliederungstitel*, der in Bielefeld mit 33 Mio. Euro fast das Doppelte des Finanzvolumens im Vergleich zu dem umfasst, was Kommune und BA vorher für diese Zielgruppe aufgebracht haben. Der Titel kann kaum abgerufen werden, weil mangels fachgerechtem Einsatz der Fallmanager/innen eine Voraussetzung fehlt – die Eingliederungsvereinbarungen mit den Klient/innen.
- Die lokalen *Bildungsträger*, denn die qualifizierte Bielefelder Trägervielfalt und ihr Know-how, gerade für bestimmte Zielgruppen, ist gefährdet. Was sich seit 3-4 Jahren bereits in der BA abzeichnet – und nun durch die Maßnahmenpraxis in der ARGE unter den Vorgaben der BA fortgesetzt wird, führt im Ergebnis dazu, dass die Träger ihr Personal (bis zu 50 %) entlassen oder sogar (in zwei Fällen) über Insolvenz nachdenken. Durch die Vorgabe, eher kurzzeitige Maßnahmen anzubieten, und durch eine neue komplexe Antragspraxis, verbunden mit großen Pausen für Anschlussangebote, können die Bildungsträger ihre bisherige Qualität nicht aufrecht erhalten. Die Folge sind Raum-, Werkstätten- und Personalkündigungen bis hin zur Befürchtung, dass in den Trägereinrichtungen künftig mit weniger qualifiziertem Personal gearbeitet werde. Zugleich trägt die neue bundesweite Ausschreibungspflicht zu einem Abbau vielfältiger und bedarfsgerechter lokaler Angebote und einer breiten lokalen Trägerlandschaft bei.

3.1.2 Implementation des Kooperationsmodells und die Folgen für die Beschäftigten

Wenngleich die Entscheidung für das Kooperationsmodell und für die Rechtsform der GmbH in Bielefeld im Vergleich zu anderen Arbeitsgemeinschaften relativ früh fiel, war jedoch lange unklar, ob und wie die Rege mit ihren Kompetenzen auf dem Feld des Fallmanagements in dieses Modell einbezogen wird. Die Verhandlungs- und Aushandlungsprozesse zwischen den drei Akteuren (Stadt, Arbeitsagentur und Rege) dauerten bis kurz vor dem Start der ARGE am 1.1.2005 an. Sie reichen bei der grundsätzlichen Auslegung von Regeln bzw. deren Interpretation aber noch bis in die Gegenwart hinein. Vergleichbares gilt für spezifische Sachverhalte, Lebenslagen oder Individuallösungen, die gesetzlich nicht berücksichtigt wurden.

Die anhaltenden Verhandlungsprozesse finden aber auch vor dem Hintergrund statt, dass

- die Kommune vor Hartz IV für bestimmte lokale Spezifika vertretbare Lösungen gefunden hatte, die nicht mehr in die noch unkonturierte Systematik des SGB II passen,
- die Bundesagentur für Arbeit die Definitionsmacht in der Regelinterpretation beansprucht.

Damit ist die Steuerungsproblematik in der Bielefelder ARGE angesprochen.

Steuerung der Arbeitsgemeinschaft

Eine „übergeordnete“ Steuerungsgruppe¹⁹, die sich aus dem Leiter der Arbeitsagentur, dem Sozialdezernenten und dem Geschäftsführer der Rege zusammensetzt, hat die Ausgestaltung der ARGE in regelmäßigen Zusammenkünften verhandelt. Die Interessenvertretung war daran lediglich „sporadisch“ und nur auf eigene Nachfrage hin vertreten. Eine intransparente Informationspolitik behinderte gleichzeitig die personalvertretungsrechtliche Einflussnahme und Positionierung. Eine offizielle Vorlage erhielten die Personalvertreter/innen erst Mitte Dezember 2004. Die Personal- und Betriebsräte der ARGE sind folglich keine Ko-Manager im Prozess der Institutionalisierung, was aber nicht bedeutet, dass sie machtlos wären, aber in der

¹⁹ Für die ARGE gibt es darüber hinaus eine Gesellschafterversammlung und einen Beirat, in dem unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen vertreten sind, u.a. auch Gewerkschaft und kommunale/AA Gleichstellungsbeauftragte.

ARGE-Konstruktion sind ihr Handlungsfeld und -spielraum erheblich eingeschränkt (vgl. hierzu ausführlich Kap. 3.1.3).

Die Steuerung ist in dieser ARGE-Konstruktion allerdings grundsätzlich problematisch, da auch die Verhandlungspartner nur über eingeschränkte Entscheidungsrechte verfügen. Alle involvierten Akteure haben Rückkopplungs- und Abstimmungspflichten: Der Leiter der Arbeitsagentur gegenüber der Regionaldirektion (ehemals Landesarbeitsamt) und der Bundesagentur, der Sozialdezernent gegenüber den Protagonisten in der Stadtverwaltung und der Kommunalpolitik, der Rege-Geschäftsführer gegenüber den Gesellschaftern. Das heißt: Selbst wenn sich der Steuerungskreis trotz institutioneller Unterschiede und Interessenlagen auf einen Konsens einigt, muss dies noch nicht die letzte Entscheidung sein. Diese Ungewissheit der lokalen Hauptakteure über ihre eigenen Verhandlungskompetenzen hat u.a. mit dazu beigetragen, dass die Informationspolitik als eher schleppend wahrgenommen wird und Beschäftigte wie Personalvertretungen verunsichert.

Die Rolle der Bundesagentur für Arbeit

Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit erhebt im Kooperationsmodell einen wesentlichen Steuerungsanspruch, den sie über die Regionaldirektionen an die örtlichen Arbeitsagenturen weitergibt. Das bedeutet unter anderem, dass selbst die kooperativsten Agentur-Mitarbeiter/innen und Führungskräfte durch ihre zentrale Weisungsgebundenheit nur begrenzte Handlungsspielräume für die lokale Verhandlung und Ausgestaltung besitzen.

Diese zentralistische Rolle der Bundesagentur wird von allen Befragten, einschließlich der Mitarbeiter/-innen und Personalräte der Agentur für Arbeit, stark kritisiert. Gerade diejenigen, die aus der zentralistisch organisierten BA stammen und das System am ehestens nachvollziehen können, beobachten eine Entwicklung, in welcher der Zentralismus der BA²⁰ eher zunimmt und für die Arbeit und den Auftrag von Hartz IV in der ARGE kontraproduktiv ist. Im Ergebnis ist die Organisation der Arbeitsgemeinschaft aus Sicht aller Akteure eine „dominante Veranstaltung der BA“. Das sei zu Beginn nicht in dieser Schärfe erkennbar gewesen. Eine Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen Kommune und Arbeitsagentur erkennen die Befragten nicht, was zur Folge habe, dass die seit 10 Jahren aufgebauten lokalen Strukturen und Systeme im Rahmen der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zum Teil unberücksichtigt bleiben und Qualifikationen wie Kompetenzen nicht abgerufen werden. Alle Befragten sind sich einig, dass dies ein Rückschritt für die lokale Arbeitsmarktpolitik in Bielefeld bedeutet.

Ins Zentrum der Kritik rücken die *Handlungsempfehlungen/Geschäftsanweisungen* (HEGA) der Bundesagentur und ihr Anspruch, dass die ARGE (nicht nur in Bielefeld) diesen folgt. Die ARGE-Geschäftsführung hebt besonders die „HEGA 59“ hervor, die der ARGE das selbständige Wirtschaften untersagt. Die Aufgabe der Finanzverwaltung unterliegt danach der Arbeitsagentur bzw. der BA und der Haushaltsbeauftragte der BA hat jede Ausgabe, die der Geschäftsführer der ARGE zeichnet, gegenzuzeichnen. „Damit wird der gesamte Anspruch an die Arbeitsmarktreform der Regionalisierung und Dezentralisierung von Entscheidungen von der Bundesagentur völlig auf den Kopf gestellt“ (ExG 1).

Solche und andere *bürokratisch-zentralistischen Eingriffe* der BA halten auch die Personalvertretungen für „fatal“. Vor Ort erarbeitete (und mit dem Stadtrat abgeklärte) Ergebnisse oder Vertragsgestaltungen würden durch nachträgliche Vorgaben der BA-Zentrale „torpediert“. Die Eingriffe beziehen sich keineswegs nur auf die Finanzen (Mittelbewirtschaftung, Stellenplan etc.), sondern auch auf Rechtsauffassungen oder Standards, wie Arbeitsplätze eingerichtet werden. So sind beispielsweise die Baurichtlinien der BA anzuwenden, die sich von den städtischen unterscheiden. Man streitet dabei etwa über „Zwischentüren“ in Büros, resümieren die Personalvertreter/innen aller drei Organisationen, die in derartigen Auseinandersetzungen eher auf die Zuschauertribüne verwiesen werden (vgl. Kap. 3.1.3).

20 Eine Begründung für die zunehmende Zentralisierung erkennen insbesondere die ARGE-Beschäftigten aus der Arbeitsagentur darin, dass mit der Modernisierung der BA vor allem die Mittelinstanzen stark gefährdet waren – schließlich einigte man sich darauf, die ehemaligen Landesarbeitsämter zu Regionaldirektionen umzustrukturieren. Um ihre Existenzberechtigung zu legitimieren, so mutmaßen die Beschäftigten, werden nun etwa die Handlungsanweisungen aus der BA-Zentrale in den Direktionen noch einmal rigider ausgelegt.

An dieser Einschätzung zu Regeln und Regulierungen knüpfen die Beschäftigten nahtlos an. Gegenwärtig arbeiten sie vor allem an den Vorgaben zu Verfahren und Anträgen, weniger mit dem Klient/innen: „Der Verwaltungsanteil ist so groß geworden, dass die eigentliche Beratungstätigkeit völlig in den Hintergrund tritt“ (GD 1). Statt Vereinfachung, Verwaltungsabbau und gegenseitige Bereicherung der unterschiedlichen Professionen ist das Gegenteil eingetreten. Die vorhandenen Arbeitsqualitäten und -potenziale der Beschäftigten wie Führungskräfte aus den drei „Quellorganisationen“ sind nicht synchronisiert. Zudem sei versäumt worden, Regelungen zu vereinfachen oder zu pauschalieren. Aus der Sicht der Beschäftigten sind vielmehr Konstrukte geschaffen worden, „die fast nicht mehr zu überbieten sind“. Beispiele sind etwa:

- Die Ermittlung des Freibetrages zur Werbekostenpauschale ist hoch komplex und aufwendig. „Freibetrag einer Werbekostenpauschale lag früher in der Sozialhilfe bei 10 D-Mark. Das ist heute ein 360stel des Wertes des Einkommensteuerfreibetrages aus der Steuererklärung von 1979 – mal etwas übertrieben. Aber man hätte sagen können 15 Euro Festbetrag und gut. Da muss man nicht wissen, wo es herkommt, das ist ein Betrag, den kann jeder nachvollziehen, es ist eine geringe Abweichung von dem, was die Experten ausgerechnet haben. Die packen das dann in irgendwelche Armutsberichte rein, ziehen sich dann Teilbeträge raus ... Ich hatte bei der Schulung oft den Eindruck, dass hier eine versteckte Kamera mitläuft“ (GD 1).
- Die Einkommensbereinigung sollte einfach sein – in der Praxis zeigt sich das Gegenteil. „Man hat uns vorher gesagt, das geht ganz einfach. Das ist ein Prozentsatz des Pauschalbetrages. Das ist es aber nicht. (...) Es weiß keiner... Wenn sie 20 Sachbearbeiter jetzt Anfang März hinsetzen, die per Hand für einen Fall eine Einkommensbereinigung errechnen sollen, bekommen sie 20 unterschiedliche Ergebnisse“ (GD 1).
- Zudem sind Anträge erforderlich, die vorher nicht gestellt werden mussten, deren Sinnhaftigkeit allerdings angezweifelt wird.²¹
- In der BA-Logik kommen bestimmte Maßnahmen nicht vor. Will man den lokal bereits erprobten Standard bewährter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen halten, wird diese Arbeit durch ein hohes Maß an Bürokratie und eine „Flut von Einzelanträgen“ erschwert, von denen die Beschäftigten nicht wissen, wie sie diese realisieren sollen.

Das Urteil der Beschäftigten auf einen Nenner gebracht lautet: „Man ist schlicht sehr damit beschäftigt dem Verwaltungsstandard zu genügen“ (GD 1).

Personalkonstruktion, -verteilung und -rekrutierung in der ARGE

Wie bei Kooperationsmodellen üblich, verfügt auch die ARGE als GmbH über keine Personalhoheit. Die Dienstaufsicht für das eingebrachte Personal liegt weiterhin bei den beteiligten drei Partnern, die Fachaufsicht beim Geschäftsführer der ARGE. Grundsätzlich wurden mit dem Personal von Stadt und BA Personalgestellungsverträge geschlossen. Die überwiegende Zahl der ARGE-Beschäftigten sind „gutwillig überredet worden“. Eine tatsächliche Personalauswahl gab es lediglich begrenzt, da grundsätzlich die Beschäftigten der Mutterhäuser in die ARGE wechselten, deren Aufgaben in die neue Institution übergegangen sind. Das heißt, das zuständige Personal für Sozialhilfe (Stadt), für Arbeitslosenhilfe (Agentur für Arbeit) und für Fallmanagement (Rege) wechselte in die ARGE (ca. 230 Stellen). „Hierbei ist die BA wie immer sehr schematisch und bürokratisch vorgegangen, indem sie gesagt hat, ich rechne aus allen Vergütungs- und Besoldungsebenen diejenigen Anteile heraus, die sich früher mit Arbeitslosenhilfe beschäftigt haben. Und das ergibt für Bielefeld 65 Stellen. Da das überwiegend Leute im mittleren Dienst sind, gehen diese Leute mit ihrer Stelle und ihrer Bewertung in die ARGE“ (ExG 2).

²¹ Ein Beispiel sind die Sprachkurse: Eine hiermit verbundene kostenträchtige Mehrarbeit an Verwaltungsarbeit durch neuerdings notwendige Antragstellung und -bearbeitung erfordert 1-2 Zusatzkräfte, die jedoch in der Personalberechnung unberücksichtigt blieb.

Abbildung: Die Arbeitsteilung der drei Partner in der ARGE

| Bundesagentur/Arbeitsagentur | Stadt | Rege mbH |
|---|--|--|
| 65 Beschäftigte (aus: Arbeitslosenhilfe) | 110 Beschäftigte (aus: Sozialhilfe) | 60 Beschäftigte (aus: Fallmanagement) |
| stellvertr. Geschäftsführer | stellvertr. Geschäftsführer | Geschäftsführer |

Im „Kapazitäts- und Qualifikationsplan“ der ARGE (vergleichbar einem Stellenplan) gibt das Organigramm Auskunft über Aufbauorganisation, Funktionsverteilung und Stellenbedarf.

Funktionsverteilung

- 1 Geschäftsführer (gleichzeitig Rege-Geschäftsführer)
- 2 Stellvertretungen (aus BA und Stadt)
- 5 Geschäftsbereichsleiter, regional und nach passiven und aktiven Leistung (Fallmanagement für Personen mit komplexen Vermittlungshemmnissen und Vermittlung) organisiert.
- 21 Teamleitungen

Die Art der Personalrekrutierung für die ARGE und das Ringen um Zuständigkeiten bzw. der Machtpoker im Kooperationsmodell legt in Bielefeld allerdings auch als *gleichstellungsrelevante Problemzone* offen. So beschreibt der Geschäftsführer der ARGE das Ergebnis, wie sich der Verhandlungs- und Machtpoker auf die Funktionsverteilung ausgewirkt hat, wie folgt: Das Leitungsgremium (5 Geschäftsbereichsleitungen) und die beiden stellvertretenden Geschäftsführerstellen sind „*leider nur männerbesetzt*“ (ExG 1). Der ARGE-Geschäftsführer hatte keine Einwirkungsmöglichkeit, um die Leitungsfunktionen auch mit Frauen zu besetzen. Wie bei jeder Fusion waren wichtige Positionen von allen beteiligten Institutionen paritätisch zu besetzen und damit gesetzt. „*Jeder hat so seine gesetzten Stellen*“ mit in die ARGE gebracht, die überwiegend von Personalauswahlprozessen ausgeschlossen waren. Bei diesem *Machpoker*²², resümiert der Geschäftsführer, „*fallen die Frauen hinten runter*“. Auf eine geschlechtergerechte Verteilung von Führungspositionen ist nicht geachtet worden. Diese Situation spiegelt sich auch in den Teams wider: So stellt die Rege 3 Teamleiterinnen (von insgesamt 21); die AA bringt ausschließlich männliche Teamleiter ein und die Stadt eine Teamleiterin. Gegenwärtig versuchen die städtische Gleichstellungsbeauftragte und die Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) bei der Arbeitsagentur den noch verstellten Zugang in die ARGE über einen Kooperationsvertrag zu öffnen.

Stellenbedarf

In Bielefeld wurde ein *Stellenbedarf* von ca. 280 errechnet.²³ Demnach fehlen gemäß Kapazitäts- und Qualifikationsplan noch bis in den März 2005 hinein knapp 50 Beschäftigte. Für diese Stellen sind zwar die finanziellen Mittel vorhanden, ungeklärt ist aber die Frage, wer Einstellungsträger sein kann/darf. Dahinter verbirgt sich ein organisationsrechtliches Problem: Die ARGE darf als Einrichtung ohne eigenen Status (Personalhoheit) kein Personal einstellen, Stadt und BA unterliegen ihren Stellenplänen, nach denen sie personalpolitisch handeln, und auch die Rege kann/darf über ihren Auftrag (Fallmanagement) hinaus niemanden einstellen²⁴.

22 Wenn der *Machpoker* gerade bei Fusionen (so auch in der Wirtschaft) am größten ist, dann verlieren die Frauen nach Beobachtung des Geschäftsführers u.a. mangels Netzen. Der ARGE-Geschäftsführer schlussfolgert: „*Es müßte mal eine Untersuchung geben: Vor und nach Fusionen, wie viele Frauen und Männer (ausgehend von den Ursprungsorganisationen) noch und wieder auf Führungspositionen sind bzw. kommen, und wie sich die Verteilung vorher und nachher gestaltet. Meine These: Die Situation für Frauen verschlechtert sich mit dem Machpoker*“ (ExG1).

23 Berechnungsgrundlage war wie folgt: 1 zu 75 persönliche Ansprechpartner im Jugendbereich, 1 zu 150 persönliche Ansprechpartner im Erwachsenenbereich, 1 zu 140 im passiven Leistungsbereich.

24 Erst Ende April 2005 konnten sich die Verhandlungspartner per „Arbeitnehmerüberlassung“ auf befristete Verträge einigen, um die Personallücke zu schließen.

Diese Personalsituation und das Ringen um Zuständigkeiten weist bereits auf die u.a. hieraus resultierende Arbeitsbelastung der ARGE-Beschäftigten hin. Der personellen Unterbesetzung stehen gleichzeitig aber steigende Fallzahlen gegenüber²⁵. Eine Überbrückung mit „Aushilfskräften“ lindert die Arbeitsbelastung nur bedingt, weil auch diese zum Teil aus fachfremden Bereichen stammen und zunächst von den Beschäftigten selbst eingearbeitet werden müssen, die ihrerseits unter hohem Arbeitsdruck stehen. Aber selbst für das angestellte Personal ist mit einer ca. dreimonatigen Einarbeitungszeit (mit Hospitationen) zu rechnen, wofür man früher ca. 1 Jahr rechnete, wie die Beschäftigten monieren.

Mit dem organisationspolitisch schwierigen „Einigungsprozess“ der drei unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Akteure und der ohnehin engen Zeitspanne für die Umsetzung des SGB II sind zentrale Implementationsprobleme verbunden, die die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten betreffen, aber letztlich auch zu Lasten der Klient/innen gehen.

Die gravierendsten Implementationsprobleme

Grundsätzlich wurden mit den Beschäftigten der Stadt und der AA Personalgestellungs- bzw. Dienstleistungsüberlassungsverträge geschlossen. Der städtische Personalrat hat zusätzlich eine Dienstvereinbarung ausgehandelt, die als Beschäftigungssicherungsvereinbarung zu verstehen ist und eine Arbeitsplatzbewertung nach einem Jahr Laufzeit der ARGE beinhaltet.

Eine derartige Dienstvereinbarung ist dem Personalrat der BA nicht gelungen, „weil die Geschäftsführer der Arbeitsagenturen aus Nürnberg die Anweisung haben, derartige Dienstvereinbarungen nicht abzuschließen, wo es also um Beschäftigungssicherung oder Besitzstandswahrung und all diese Dinge geht“ (ExG 2).

Für die Beschäftigten der Rege musste eine andere Lösung gefunden werden. Der überwiegende Teil der Rege-Beschäftigten war lediglich befristet beschäftigt und wäre die ARGE nicht (rechtzeitig) in Betrieb gegangen oder die Rege nicht in die ARGE integriert worden, dann hätte dies für viele Beschäftigte Arbeitslosigkeit zur Konsequenz gehabt. „Wenn das alles nicht stattgefunden hätte, dann würden wir jetzt alle auf der anderen Seite vom Schreibtisch sitzen“ (GD 1). Insofern konnte der Geschäftsführer der ARGE in den Verhandlungsprozessen entfristete Arbeitsverträge für die in die ARGE wechselnden Rege-Beschäftigten aushandeln (solange die ARGE besteht). Allerdings sei hinzugefügt, dass sie als Rege-Beschäftigte zumeist ohne Tarifierung grundsätzlich unter schlechteren arbeitsvertraglichen Bedingungen arbeiten als ihre Kolleg/innen bei Stadt und BA.

Zu den unterschiedlichen Vertragsgestaltungen und Arbeitsplatzsicherheiten kommen *unterschiedliche Tarife* in Kommune und AA (und in der Rege als 3. Partner) hinzu, die in der Kooperation noch nicht synchronisiert sind und bis zu 3 Stufen (zwischen mittlerem und gehobenem Dienst) bei vergleichbaren Tätigkeiten differieren. Die städtischen Beschäftigten (vergütet nach A 10) (ebenso wie die Beschäftigten der Rege) fühlen sich „entmündigt“ und „in die Steinzeit versetzt“, was wesentlich mit ihrem eingeschränkteren Handlungsspielraum und geringerer Aufgabenbreite zu tun hat. Im Fall einer Organisationsuntersuchung befürchten sie eine Abwertung ihrer Stellen. Erste Flucht- und Abwanderungstendenzen (Bewerbungen) aus der ARGE sind daher bereits festzustellen.

Anders die AA-Beschäftigten (vergütet nach A 7): sie erhoffen eine Aufwertung ihrer Tätigkeit durch die kommunalen Vorbilder, deshalb sei die ARGE für Beschäftigte der Arbeitsagentur eine gute Adresse. Allerdings wird auch die Frage gestellt, ob die Beschäftigten der Agentur mit ausreichender Qualifikation in die ARGE „geschickt“ wurden. Denn die Beschäftigten der Stadt und der BA haben nicht nur unterschiedliche Tarife, sondern auch einen unterschiedlichen „Qualifikationsbackground“ (ExG 2). Daran knüpft die Frage

25 In Bielefeld werden im März 2005 knapp 20.000 Bedarfsgemeinschaften betreut. Damit liegt diese Zahl um 1.800 über dem für diesen Zeitpunkt errechneten Soll. Dabei werden unterschiedliche Begründungen für die steigenden Fallzahlen genannt und es ist keineswegs allein auf die (ehemaligen) ca. 11.000 Sozialhilfefälle, die ca. 95 % in das SGB II gemeldet wurden, zurückzuführen. So sei beispielsweise ein weiterer Faktor, dass ein Teil der AGL I Bezieher/innen (irgendwann) unter das SGB II fallen und zu AGL II Bezieher/innen werden. Beschäftigten zufolge sei auch zu beobachten, dass Bedarfsgemeinschaften auseinander gehen, um eine Anspruchsberechtigung zu behalten oder wieder zu erlangen. Letzteres sei allerdings empirisch nicht belegt. Sollte diese Einschätzung über Einzelfälle hinaus zutreffen, dann hätte dies auf Sicht gewiss noch völlig unüberschaubare Folgen für Familien und (familienähnliche) Lebensgemeinschaften.

nach der gerechten Verteilung von Arbeit an: *„Bekommt der Kollege des mittleren Dienstes weniger Fälle zu Lasten der Kollegen des gehobenen Dienstes? Teilt man es quantitativ oder qualitativ auf?“* (ExG 2). Denkbar wäre etwa nach der Komplexität eines Falles zu verteilen, wobei sich dann die Problematik stellt, wer die Komplexität eines Falles (besonders im Voraus) abschätzen kann.

Völlig ungeklärt ist auch das Thema *Beurteilung*, besonders vor dem Hintergrund des neuen Tarifrechts zur Leistungsbeurteilung. Darf ein städtischer Vorgesetzter einen Mitarbeiter der Arbeitsagentur beurteilen oder umgekehrt? Dieses Verfahren bezweifeln jedenfalls die Personalvertretungen.

Unsicher sind sich vor allem Personalvertretungen und Beschäftigte, wie künftig Leistungen bewertet werden, *wenn man genügend Klienten vermittelt hat oder „weggeschafft“ hat* (GD 1). Wohin etwa die „Statistikorientierung“ der BA führt, scheint ungewiss, man bereitet sich allerdings innerlich offenbar auf unterschiedliche Szenarien vor.

Die Beschäftigten stehen selbstbewußt zu dem Vorwurf einer hohen Quote von *fehlerhaften Bescheiden*. Wie in allen Kommunen erhält die Zahlbarmachung zu Beginn des Jahres 2005 oberste Priorität. Allein die Menge von Anträgen und einzugebenden Daten in einem sehr kurzen Zeithorizont sowie der Druck, ad hoc zwischen SGB II und SGB XII entscheiden zu müssen, sind Anforderungen, die Fehleranfälligkeit geradezu vorprogrammieren. Parallel zu dem Kraftakt der Umsetzung von Hartz IV arbeiten die Beschäftigten Rückstände auf, die sie selbst nur noch in der Maßeinheit „Umzugskartons“ messen. Die Arbeits- und Rahmenbedingungen, unter denen die Beschäftigten Hartz IV umsetzen, lassen sich wie folgt zusammenfassen: ein nicht ausgereiftes EDV-Programm (A2LL)²⁶, in dem bis heute noch nicht alle Funktionen aktiv sind und das die Beschäftigten als „Arbeitsverhinderungsprogramm“ bezeichnen, das Fallzahlenproblem, das Qualifizierungsproblem und schließlich die „Vorgabenflut“ der BA-Zentrale. Mittlerweile gibt es eine Überlastungsanzeige seitens der Beschäftigten, die nicht mehr allein an Anfangsschwierigkeiten glauben, sondern eher mit anhaltenden Problemstellungen rechnen.

Die Qualifizierung des ARGE Personals stufen die Beschäftigten eher als marginal ein. Sie bringen es auf die Formel: *„Laien schulen Laien“*. Ein Beispiel für diesen Trend sind ein- oder halbtägige Schulungen mit einer Kollegin, die sich als Dozentin *„etwas angelesen hat“*.

Partizipation und Organisationsentwicklung sind in der ARGE-Konstruktion ebenfalls vernachlässigt worden, jedenfalls aus Sicht der Beschäftigten. Sie stellen die Frage, warum diejenigen, die sich in der Arbeit auskennen, nicht in den Diskurs über die Realisierungs- und Umsetzungschancen einbezogen wurden. Damit wären der ARGE durchaus einige Schwierigkeiten erspart geblieben. Auf diese Weise hätte man u.a. feststellen können, wie unterschiedlich lokale Bedingungen und Voraussetzungen sind und jede lokale Kooperation anderen Strukturen und Rahmenbedingungen folgen muss.

Aufgrund der fehlenden Eigenständigkeit und Personalhoheit der ARGE fehlt den Beschäftigten eine Identifikationsmöglichkeit, da sie nicht mehr in ihren Mutterhäusern bzw. Quellorganisationen arbeiten, sondern unter drei Organisationsphilosophien. Die Beschäftigten vermissen die Philosophie des Ganzen, eine corporate identity: *„Ich arbeite gerade einen neuen Kollegen ein. Was vermittele ich, die Rege-Philosophie, die ARGE-Philosophie oder was ist es jetzt?“* (GD 1). Etwas sarkastisch merken sie an: *„Letztlich ist es doch die BA-Philosophie – die allen übergestülpt wird“* (GD 1). Auch Themen wie *Teamentwicklung* haben gegenwärtig überhaupt keinen Platz, wengleich gerade dies vor dem Hintergrund dreier aufeinander treffender unterschiedlicher Organisationskulturen wichtig wäre.

Zusätzlich zu den geschilderten internen organisations- und personalpolitischen Implementationsproblemen arbeiten die Beschäftigten der ARGE unter einem starken *externen Druck*. Damit sind zum einen die Klient/innen gemeint, für die Hartz IV *„eher als rotes Tuch“* (ExG 1) gilt. Zum anderen ist damit die Politik angesprochen. Diejenigen Personen, von denen die Beschäftigten mehr Respekt, Verständnis und Anerkennung für ihre Arbeit und ihren Einsatz erwartet hätten, haben sie dagegen *„an den Pranger gestellt“* –

26 *„Dieses Programm hatte auch bis Januar nicht die Möglichkeiten, alle AGL II Gelder pünktlich auszahlen zu können. Es gab ein Nothilfeprogramm, das die Beschäftigten in Tag- und Nachtschicht aufgebaut hatten, damit die Klienten rechtzeitig ihr Geld bekommen können. Innerhalb kürzester Zeit wurden 8000 Anträge „reingekloppt“ und da sind Fehler passiert“* (GD 1), was jetzt sukzessive nachgearbeitet werden müsse.

vor allem aus der Bundespolitik. Auch unter diesem Eindruck hat die Motivation für die Arbeitsmarktreform bei den Beschäftigten gelitten.

3.1.3 Die Rolle der Personalvertretungen

Sobald die Planungen für die ARGE starteten, versuchten die betroffenen Personalvertretungen, sich in die Verhandlungen einzubringen, um ihre Bedenken und Forderungen vorzubringen. Die Personalvertretungen wurden nicht automatisch in die Organisationsentscheidungen eingebunden, sondern nur sukzessive auf Aufforderung hin, insbesondere bei der Vorbereitung der ARGE-Verträge. Immer wieder mussten Personalvertretungen ihre Beteiligung und vor allem Informationen zum Verhandlungsstand einfordern. *„Es war schon ein etwas zähes Ringen um Informationen“* (ExG 2). Daher kann nicht von einer aktiven Mitgestaltung gesprochen werden, trotz zum Teil erheblicher Umgestaltungen, an denen die Personalvertretungen nach ihrer Meinung hätten beteiligt sein müssen. Auch in der Wahrnehmung der Beschäftigten, die selbst über mangelhafte Informationen verfügten, gelang es ihren InteressenvertreterInnen nur schwer, aktuelle Informationen zum Entwicklungsstand der ARGE zu erhalten.

Inzwischen ist aber ein *Betriebsbeirat* für die Arbeitsgemeinschaft „Arbeitplus“ in Bielefeld gegründet worden. Dieses Gremium besteht aus 6 Personal- und Betriebsräten, wovon je zwei aus den beteiligten Organisationen stammen (Stadt, BA und Rege). Der Betriebsbeirat verfügt über Informationsrechte, kann allerdings nicht als eigenständiges Personalvertretungsorgan für die Beschäftigten der ARGE handeln.

Jeder Personal- bzw. Betriebsrat bleibt für die Beschäftigten seiner Herkunftsorganisation zuständig. In diesem Rahmen haben die jeweiligen Interessenvertreter/innen mehr oder weniger für ihr Segment der ARGE-Belegschaft erreichen können, wie am Beispiel der Arbeitsverträge bereits deutlich wurde. Für die örtlichen PR der Arbeitsagentur kommt aber erschwerend hinzu, dass sie in der zentralistischen Organisationshierarchie der Bundesagentur und damit auch in der Personalvertretungshierarchie an letzter Stelle stehen. Vereinbarungen treffen die Bezirkspersonalräte und der Hauptpersonalrat in Nürnberg, an die sich die örtlichen Personalräte zu halten haben. Damit wird ihr Verhandlungs- und Gestaltungsspielraum stark geschmälert. *„Das ist das Problem des zentralistischen Aufbaus der Bundesagentur“* (ExG 2).

Das größte personalvertretungspolitische Problem liegt allerdings in der Arbeitsgemeinschaft selbst, wo sich die *Mitbestimmung unterhalb Gesetzeslage (LPersVG, BetrVG)* befindet. Die Personal- und Betriebsräte können weder unterschiedliche Eingruppierungen, Fallzahlproblematik (Überlastung), Tätigkeitsinhalte noch Arbeitszeiten bis hin zu Raumfragen für die ARGE regulieren. Auch unterschiedliche *Dienst- bzw. Betriebsvereinbarungen* (etwa zu Arbeitszeiten) drohen in der ARGE obsolet zu werden. Die Versuche der Geschäftsführung, eine Harmonisierung etwa der Arbeitszeiten vorzunehmen, stellt sich allerdings schwierig dar. Solange die ARGE nicht über eigenes Personal verfügt, bleiben die jeweils unterschiedlichen Tarifverträge, Dienst- und Betriebsvereinbarungen (auch für die Arbeitszeiten) bestehen. Solange sind auch die Interessenvertreter/innen nicht verhandlungsmächtig und können kaum in ein Ko-Management für die ARGE eintreten. *„Mit unseren Rechten laufen wir ins Leere“* (ExG 2). Dies beschreibt zutreffend die Mitbestimmungslücke, von der man gegenwärtig noch nicht weiß, wie sie geschlossen werden könnte.

Unsicherheit herrscht unter den Personalvertretungen aber auch zum Thema Gründung eines *Betriebsrats für die ARGE*. Wenn nur fünf Beschäftigte der Meinung sind, die ARGE braucht einen Betriebsrat und ein solcher würde gewählt, dann sind alle Beamten in dieser Konstruktion ohne Vertretung, denn schließlich wären auch die Personalvertretungen der Herkunftsorganisationen nicht mehr zuständig. *„Eigentlich müsste es für die Arbeitsgemeinschaften so etwas wie ein Postpersonalrechtsgesetz geben, womit sicher gestellt ist – für den Fall dass die ARGE einmal eigenes Personal und eigene Betriebsräte hat – dass die Beamten auch aktives und passives Wahlrecht bekommen“* (ExG 2). Ob ein Betriebsrat für die Arbeitsgemeinschaft an die Personalhoheit der ARGE geknüpft sein sollte oder nicht, darüber gehen die Einschätzungen auseinander, zumal ein solcher Fall noch nicht bekannt ist.

Gleichstellungspolitische Bewertung des Kooperationsmodells

Frauen sind nach Einschätzung der *kommunalen Gleichstellungsbeauftragten* als Klientinnen von Hartz VI in besonderer Weise betroffen. Die Gleichstellungsbeauftragte ist ähnlich ihren Kolleg/innen vom Personalrat grundsätzlich für das von der Stadt entsandte Personal als „Interessenvertretung“ zuständig, darüber hinaus aber für die (weibliche) Bevölkerung. Ihre Einschätzung zum Kooperationsmodell in Bielefeld ist folgende: In dem von der Stadt zu verantwortenden Kooperationsanteil sei ihre Beteiligung gewährleistet. Auch wenn die Arbeitsbedingungen in der ARGE zu hinterfragen sind, sieht die Gleichstellungsbeauftragte gegenwärtig den größeren Handlungsbedarf für die Klientinnen, da sich Hartz IV in vielfacher Hinsicht negativ auf die Frauen auswirkt. Deshalb setzt sie gegenwärtig einen Schwerpunkt auf die Klientinnen.

Die Kernpunkte der Kritik markiert die Gleichstellungsbeauftragte an einigen Beispielen:

- So liege eine besondere Brisanz in der Vertretung der Bedarfsgemeinschaften (§ 38 SGB II), in dessen Systematik die Männer das Sagen über die anderen Mitglieder haben und auf die sich Eingliederungsmaßnahmen konzentrieren. Die Konstruktion der Bedarfsgemeinschaften bringe für Frauen den „Rückfall in die 50er Jahre“ (ExG 3).
- Ein anderes problematisches Feld sind „Frauen in Gewaltbeziehungen“. Diese kommen im Gesetz nicht vor, in der Folge ist ihr Status ungeklärt und ebenso ungeklärt ist, wer, wann, wie lange zahlt, wenn Frauen etwa Schutz in Frauenhäusern suchen müssen.
- Es gibt auch lokal bewährte Strukturen und Regelungen, die in der AGL II Logik allerdings unbekannt sind. So hat man vor Hartz IV Studentinnen, die im Examen stehen, ein Darlehn in Form von Sozialhilfe gewährt.

Wenngleich für die angeführten Beispiele bereits aufgrund massiver Proteste Teillösungen gefunden werden konnten, bleibt der Kristallisationspunkt für die kommunale Gleichstellungsarbeit in der Bielefelder Arbeitsmarktreform vorerst auf die Klientenseite gerichtet, um Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten aufzudecken und ihnen entgegen zu wirken.

Die Klient/innen

Die *Beschäftigten* berichten mit gewissem Zynismus und Sarkasmus über ihre Klientelarbeit. Die Frustration ist hoch. Ihre Kritik bezieht sich aber keinesfalls nur auf ihre eigene Arbeitssituation, sondern auch auf die vielen Ungerechtigkeiten für die Klientel, an denen die Beschäftigten nichts ändern können. In der Realität sei es ein „Leistungskürzungsgesetz“, unter dem zu viele Menschen einen sozialen Abstieg erfahren, wie zwei Beispiele verdeutlichen:

- Die Beschäftigten bemängeln den Umgang mit der *Altersgruppe 50 plus*, die 30 Jahre und mehr gearbeitet und Rücklagen für den Altersruhestand angespart hat und die nun ihre Rücklagen „aufbrauchen“ muss, wohl wissend, dass der Arbeitsmarkt gegenüber Älteren wenig aufnahmefähig ist und „denen nichts anderes fehlt als etwas mehr Jugend“.
- Die Beschäftigten rechnen *Alleinerziehende* mit zwei Kindern und Nebenjob zu den eindeutigen Reformverlierern.

Damit zweifeln die Beschäftigten nicht nur an der Arbeitsorganisation des komplexen Kooperationsmodells in Bielefeld, sondern auch am Gesetz selbst, das ihnen aus der Klientelperspektive in Teilen unausgewogen erscheint. Ihre Identitätsprobleme in der eigenen Arbeit, wo die Arbeitsanforderungen nicht mit persönlichen Werthaltungen kompatibel sind, erhöhen den Arbeitsstress – mit noch nicht absehbaren Folgen.

3.1.4 Perspektiven

Mit dem Einblick in die organisations- und arbeitspolitischen Rahmenbedingungen in Bielefeld eröffnen sich einige grundlegende Implementationsprobleme des Kooperationsmodells, die eine effektive Umsetzung des SGB II beeinträchtigen oder sogar verhindern.

Die Vorstellung, dass sich zwei qualifizierte Arbeitsmarktakteure zusammenschließen (Stadt und AA) und ihre jeweiligen Kompetenzen synergetisch wirken, geht in dieser Konstruktion nicht auf. Zu viele organisations- und personalpolitische Fragen bleiben in der Praxis offen. Hinzu kommen juristische Fragestellungen und Schwierigkeiten (z.B. Rechtsform, LPersVG/BetrVG etc.), aber vor allem auch organisationskulturelle Unterschiede der Partnerorganisationen. Der Geschäftsführer der ARGE zeichnet sich im Bielefelder Kooperationsmodell insbesondere als permanenter Krisenmanager aus. Damit ist ein Arbeitsschwerpunkt des Geschäftsführers umrissen: Die hohe Komplexität des Kooperationsmodells und die anhaltenden Aushandlungsprozesse binden die Arbeitskapazitäten der Geschäftsführung in der Weise, dass einer qualifizierten Weiterentwicklung dieser Organisationsform insgesamt zu wenig Raum bleibt.

Im Kooperationsmodell nehmen die Personalvertreter/innen eher auf der Zuschauertribüne Platz. Auch wenn sie grundsätzlich für die Beschäftigten der eigenen Häuser zuständig sind, haben sie jedoch kaum Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte in der Konstruktion der ARGE. Die Mitbestimmungslücke ist virulent, denn das ARGE-Personal können sie nicht einheitlich vertreten.

Das Personal wird in dieser Situation relativ alleine gelassen, und das im größten Arbeitsmarktreformprozess der Nachkriegszeit. Zu den multiplen arbeitsbezogenen Problemlagen und Ungewissheiten der Beschäftigten (unterschiedliche Tarifverträge, Dienstvereinbarungen und Organisationskulturen) kommt ein Loyalitätsproblem hinzu, dass sich aus der Trennung von Dienst- und Fachaufsicht zweier Behörden (und der Rege) ergibt, denn die Mitarbeiter/innen bleiben nach wie vor weisungsgebunden ihrem jeweiligen Dienstherrn verpflichtet.

Neben den organisations- und personalpolitischen Problemlagen zeigt das Bielefelder Kooperationsmodell allerdings noch eine besondere Problematik: Die Arbeitsmarktreform unterschlägt die lokalen *arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Kompetenzen* und ist insofern nicht anschlussfähig an die bereits aufgebauten Strukturen, so dass in Bielefeld von einem arbeitsmarktpolitischen Rückschritt gesprochen wird.

Eine einfache Absage an das Kooperationsmodell wäre aufgrund dieser Bestandsaufnahme allerdings verfrüht. Unstrittig müssen einige Konstruktionsfehler behoben werden, um die Chancen der Arbeitsmarktreform im Kooperationsmodell zu verbessern und effizienter im Sinne der Klient/innen arbeiten zu können. Dabei käme es darauf an, dass nicht weiter „Stückwerk“ betrieben wird oder mit einzelnen ad-hoc Entscheidungen ein arbeitsmarktpolitischer Flickenteppich entsteht. Vielmehr sollte auf der Basis vorliegender Forschungsergebnisse²⁷ der grundlegende Rahmen eines Kooperationsmodells überprüft werden. Dazu gehören folgende Themen auf den Prüfstand:

- Die *Dezentralisierung von Entscheidungen* auf die lokale Ebene (in die ARGE hinein), um den regionalen/lokalen Arbeitsmarkt angemessen und zeitnah zu berücksichtigen.
- Damit verbindet sich ein Klärungsbedarf hinsichtlich der *Personal- und Finanzhoheit*, wobei Abwertungsbefürchtungen (hinsichtlich Stellenbewertungen) von Teilen der ARGE-Beschäftigten ernst genommen werden sollten, um eine Fluktuation gerade des qualifizierten Personals aus der ARGE zu verhindern.
- Die *Einflussnahme der BA* sollte deutlich reduziert werden und damit auch die *Regelungsdichte*, die für die Arbeit kontraproduktiv ist und Personal an der „falschen“ Stelle bindet.
- Der vernachlässigte Stellenwert der *Organisations- und Personalentwicklung* ist deutlich zu erhöhen. Sie sind unverzichtbare Reformelemente.
- Die *Mitbestimmungslücke* in der ARGE muss geschlossen werden. Gerade in einer neuen Organisationsform und im Umbruch der Arbeitsbedingungen und -aufgaben dürfen die Beschäftigten nicht ohne „ganzheitliche“ Vertretung bleiben.

Ein Fazit aus der Untersuchung des Bielefelder Kooperationsmodells kann wie folgt gezogen werden. Eine ARGE-Leitung sollte mehr Entscheidungs-, Gestaltungs- und Handlungsspielräume erhalten. Eine ARGE-Per-

27 Die hier vorgelegten Ergebnisse der Fallstudie decken sich in wesentlichen Aussagen mit Ergebnissen zweier weiterer Studien (vgl. Czommer/Knuth/Schweer 2005; Reis 2005) und sind somit keine Einzelfallerscheinungen.

sonalvertretung müsste zugleich die Beschäftigten effektiver vertreten können, Personal- bzw. Betriebsräte sollten zu Gestaltern der neuen arbeitsmarktpolitischen Institution avancieren. Beides könnte auch die Unsicherheiten der Belegschaft reduzieren, unter denen sie arbeitet, ihre Arbeitsbedingungen verbessern und hierdurch die Arbeit mit der Klientel effektiveren.

3.2 Das Optionsmodell der Stadt Mülheim

Sechs deutsche Städte haben sich neben den Kreisen für das Optionsmodell entschieden. Die Stadt Mülheim in Nordrhein-Westfalen gehört zu diesem exklusiven Kreis und nimmt in der Hartz IV Landschaft des westlichen Ruhrgebiets eine Inselstellung ein. In der Mülheimer Verwaltung sind die organisatorischen Herausforderungen nach der Einführung der Optionslösung einschneidend, wenngleich der Organisationswandel weniger „tief“ ausfällt wie im Falle von Kooperationsmodellen und im direkten Vergleich zur Stadt Bielefeld mit ihrem spezifischen Kooperationsmodell (vgl. 3.1 sowie 4.).

Wie beeinflusst dieser Weg die kommunale Beschäftigungsförderung bzw. arbeitsmarktpolitische Trägerlandschaft? Diese Perspektive sei dem Einstieg in die Organisationspraxis vorangestellt.

Auch in Mülheim erfuhren die Trägerlandschaft und Bildungsinstitutionen in den letzten Jahren Einschnitte. Sie wurden kurz gesagt „gesundgeschrumpft“, da wie im bundesweiten Trend die finanziellen Mittel nicht mehr im gleichen Umfang vorhanden sind wie in früheren Zeiten. Die kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik setzt nicht zuletzt unter diesen Vorzeichen auch in Mülheim nicht mehr auf „konfektionierte Maßnahmen“ für viele Arbeitsuchende, sondern ihren differenzierten und passgenauen Zuschnitt unter Berücksichtigung der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation.²⁸ „Alte Massen-Trainingsmaßnahmen“ wie diejenigen der Arbeitsagentur, z.B. allgemeine Bewerbungstrainings, werden nicht mehr durchgeführt, sondern nach individuellem Bedarf gefördert. Dieses Konzept beeinflusst durchaus die Trägerlandschaft, denn diejenigen, die in der Vergangenheit mehr der Bundesagentur zugearbeitet haben, entließen bereits Personal. Davon sind die großen Träger (wie Diakonie, Caritas) allerdings weniger betroffen.

Im Zentrum des Mülheimer Konzepts steht demnach folgendes Leitziel: individuelle Lösungen für individuelle Problem- und Potenziallagen. Die Träger sollen entsprechende Angebote vorhalten und die Fallmanager aus dem bestehenden Angebot der Träger Maßnahmen für den jeweiligen Fall auswählen. Das ist das Ziel. Derzeit muss ermittelt werden, welche Kundschaft mit welchen Bedarfen zu betreuen ist, da noch nicht mit allen ALG II Empfängern Gespräche geführt wurden, die nach dem Optionsmodell nun zum kommunalen „Bestand“ gehören. Erst wenn der Bedarf an Maßnahmen sicher bestimmt werden kann, soll die konkrete Maßnahmenplanung (im Laufe des Jahres 2005) einsetzen.²⁹ Daher wird die Planung von Kursen und Maßnahmen noch aufgeschoben und zunächst der Markt, d.h. die Angebote der Qualifizierungsträger überprüft. Im Rahmen dieser kommunalen Systematik der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind mit den örtlichen Trägern Kontakt aufgenommen und erste Vereinbarungen getroffen worden. Im Fokus dieses Vorhabens stehen Verträge mit spezifischen Leistungsmodulen, und nur wer diese Module anbietet und umsetzt, wird auch die entsprechenden finanziellen Mittel erhalten.³⁰

7.400 Bedarfsgemeinschaften werden in Mülheim betreut³¹, in einem Optionsmodell, das wie folgt initiiert und implementiert worden ist – mit spezifischen Folgen für die Beschäftigten.

28 Zuständig ist ein Stab (Controlling, Maßnahmenplanung, Rehabilitation) der Mülheimer Sozialagentur, der mit einer Job Service GmbH zusammenarbeitet (vgl. 3.2.1).

29 Dieser Zeitraum betrifft nicht die unter 25jährigen Arbeitsuchenden. Mit dieser Klientel sind Vorgespräche geführt worden, der Bedarf ist ermittelt und in der gegenwärtigen Planungsphase werden konkrete Maßnahmen entwickelt, die im Sommer 2005 beginnen werden.

30 Die Stadt benötigt solche Partner bzw. Anbieter ebenfalls für die Erschließung von Zusatzjobs (1 €), wovon im Jahr 2005 800 realisiert werden sollen, knapp 600 sind inzwischen besetzt.

31 Die Vorplanung beruhte auf 7.300.

3.2.1 Modellentscheidung und Konzeption

Hartz IV ist nicht nur auf der Bundesebene zum politischen Spielball geworden, sondern ebenfalls auf der lokalen Politikarena. Dazu liefert die Mülheimer Modellentscheidung kommunales Anschauungsmaterial. Die Entscheidung für das Optionsmodell traf nicht nur den Personalrat, sondern auch die Verwaltung unvorbereitet. Die Verwaltung hatte sich seit der gesetzgeberischen Umsetzung von Hartz IV auf die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft eingestellt und dieses Vorhaben konzeptionell entsprechend vorbereitet. Im Sommer 2004 wurde allerdings die SPD-Fraktion, die das Kooperationsmodell lancierte, von CDU, FDP und Grünen überstimmt. Ihr Mehrheitsbeschluss ebnete den Weg für die Wahl des Optionsmodells. Die wesentlichen Argumente für diese Beschlussfassung waren die größere Ortsverbundenheit bzw. Ortsnähe der kommunalen Verwaltung, ihre kommunale Kompetenz, die regionale Verwobenheit sowie die Aussicht, den Handlungsvorgaben der Bundesagentur für Arbeit weniger ausgesetzt zu sein.

Daher kam zunächst der Austausch mit der Arbeitsagentur zum Stillstand, die nach dieser Mülheimer Beschlusslage „aus dem Spiel“ war. Die Agentur für Arbeit zeigt wenig Verständnis für diesen Schwenk zum Optionsmodell. Zumindest die Führungskräfte bewerten das Verhältnis zur Arbeitsagentur aber dennoch als partnerschaftlich: *Wir befinden uns nicht in einer eskalierenden Konkurrenz zur Agentur für Arbeit, aber wir nehmen durchaus den Wettbewerb im konstruktiven Sinnen an* (ExG 4). Diese eher vorsichtige politische Bewertung wird noch relativiert werden müssen (vgl. 3.2.2), wenn der empirische Blick genauer auf den Implementationsprozess zum Mülheimer Optionsmodell gerichtet wird.

Die „Wende“ verkürzte die Vorbereitungszeit bis zum Inkrafttreten von Hartz IV im Januar 2005 allerdings erheblich. Nach dieser Ratsentscheidung zum Optionsmodell war zunächst das Antragsverfahren zu durchlaufen. Die endgültige Zusage, dass Mülheim als alleiniger Träger der Grundsicherung zugelassen wird, erhielt die Kommune mit Bescheid von Ende September 2004. Bis zu diesem Zeitpunkt waren noch zwei verschiedene Szenarien (ARGE oder Optionsmodell) denkbar und erst danach konnte die konkrete organisatorische und logistische Planung der Umsetzung beginnen und die Personalauswahl durchgeführt werden.

Wie bewerten die Beschäftigten diese Grundsatzentscheidung? Diejenigen, die unter dem Optionsmodell arbeiten, halten die Mülheimer Entscheidung grundsätzlich für richtig, trotz der Implementationsprobleme (vgl. 3.2.2). Die Abkehr vom ARGE-Modell widerspricht ihren Interessen nicht, insbesondere nicht den Bedürfnissen der Klientel, die sie in erster Linie im Blickfeld ihrer Bewertung haben. Anders als in einer zentralistisch organisierten Behörde wie der Arbeitsagentur kann die Kommune nach Meinung der Beschäftigten schneller reagieren und insbesondere effektiver wie individueller auf die Klientel eingehen. Hinzu kommt die bessere Zusammenarbeit mit den lokalen Unternehmen: *Da hat die Arbeitsagentur sehr schlechte Karten. Viele Unternehmen sind nicht mehr bereit, mit der Agentur für Arbeit zusammenzuarbeiten und offene Stellen zu benennen. Daher ist der andere Weg von Vorteil* (GD 2). Der Anspruch, die Arbeitsuchenden auch vermitteln zu können, ist folglich hoch.

Die Entscheidung für das Optionsmodell stützen aber auch die Erfahrungen mit zwei kommunalen arbeitsmarktpolitischen Institutionen: die Sozialagentur und die Job Service GmbH (im Folgenden JSG).

Die Sozialagentur Mülheim

Die Sozialagentur Mülheim, die die Hartz IV Klientel betreut, hat eine örtliche Vorlauforganisation. In der Styruer Sozialagentur (einem Stadtteil von Mülheim) wurde das Casemanagement als ganzheitliche Betreuungsform seit dem Jahr 2003 bereits praktiziert. Die Styruer Sozialagentur wurde zu einer festen Institution in diesem Stadtteil, mit effektiver Zusammenarbeit und schnellen Kommunikationswegen zu anderen örtlichen Organisationen und Initiativen. Diese Ortsgebundenheit hat sich für ihre Funktionsfähigkeit als entscheidender Vorteil erwiesen. Schon vor Hartz IV und der Entscheidung für das Optionsmodell bestand daher die Absicht, dieses Konzept auf das gesamte Stadtgebiet auszudehnen.

Die Sozialagentur beschäftigt heute etwas über 100 Mitarbeiter in unterschiedlichen Teams. Die Sozialagentur Styrum ist ein Team der gesamtstädtischen Sozialagentur, bleibt aber für diesen Stadtteil als dezentrale Außenstelle zuständig. Ein dezentralisiertes, stadtteilorientiertes Organisationkonzept wäre nach den

Styrumer Erfahrungen zwar vorteilhafter, aber unter dem Zeitdruck (wie fehlender Räumlichkeiten) konnte diese Alternative nicht verfolgt werden. Sollte das Optionsmodell fortgeführt werden, ist aber nicht auszuschließen, dass langfristig eine dezentrale Organisationsstruktur angestrebt wird.

Die Job Service GmbH (JSG)

Die JSG existiert seit Januar 2003 mit den Schwerpunkten Arbeitnehmerüberlassung, Bewerbungsmanagement, Assessment Center etc. Die Gesellschaft ist eine Ausgründung aus dem alten Amt für Beschäftigungsförderung, in der nach ihrer Gründung zunächst nur 2-3 Angestellte beschäftigt waren. Später wechselten ca. 15 Beschäftigte (überwiegend Beamte) in die JSG. Die Stadt Mülheim hat wie andere Kommunen in der Vergangenheit Arbeitsmarktpolitik betrieben und in diesem Zuge (auch im Zusammenhang mit dem Modellprojekt Sozialagentur) die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten neu geordnet, d.h. in der JSG gebündelt. Teilbereiche nach SGB II wurden an die JSG abgegeben, gemeint sind die eher unternehmensorientierten, die als Produkte an die Arbeitgeberseite „verkauft“ werden können.³² Die JSG ist heute als 100prozentige städtische GmbH für die Stadt Mülheim zuständig. Mit Unterstützung der JSG gilt die schwierige Vermittlung von Langzeitarbeitslosen im Optionsmodell als realisierbar.

Die Zusammenarbeit zwischen Sozialagentur und JSG ist wie folgt geregelt. Die JSG wird von der Sozialagentur mit der konkreten Vermittlung in Arbeit beauftragt. Das bedeutet: Erster Anlaufpunkt der Hartz IV Klientel ist die Sozialagentur. Nach einer Grundsatzbefragung bzw. Anamnese und einer Einstufung, für welche Klientel welche Integrationsstrategie geeignet ist, wird der/die Betroffene an die JSG überwiesen. Sie erhält den Auftrag, eine Arbeitsstelle zu suchen, das Instrument der Zeitarbeit zu nutzen oder ggf. eine Weiterqualifizierung einzuleiten. Im Falle finanzieller Verbindlichkeiten, die aus ihrem Auftrag entstehen, prüft der kommunale Casemanager der Sozialagentur das Vorhaben, d.h. bei ihm verbleibt die Gesamtsteuerung (inklusive Finanzverantwortung) für den Einzelfall.

Die Sozialagentur übernimmt die Gesamtsteuerung von Hartz IV, da das unternehmensbezogene Profil der JSG erhalten bleiben soll. Die JSG ist Partner, vor allem aber Dienstleister für die Sozialagentur. Damit ist versucht worden, eine Strategie der Beschäftigungsförderung umzusetzen, wie sie in der Stadt Offenbach und anderen Kommunen entwickelt wurde.

Die JSG vermittelt hauptsächlich auf dem lokalen Arbeitsmarkt. Lokal heißt aber nicht nur in der Stadt Mülheim, sondern auch in die Nachbarstädte. Die überregionale Vermittlung macht (wie bei der Arbeitsagentur) aufgrund der speziellen Klientel aber nicht den größten Anteil aus. Trotz aller verschärften Zumutbarkeitskriterien von Hartz IV, auch im Bereich der Mobilität, entspricht das Konzept der überregionalen Vermittlung kaum diesem arbeitsmarktfernen Klientel. Das zeichnet sich bereits ab. Besondere Bedeutung erlangt daher der lokale und regionale Arbeitsmarkt, auf dem die JSG aktiv ist. Einige Arbeitgeber wickeln ihre Ausbildungssuche z.B. komplett über die JSG ab, die Bewerber/innen für Ausbildungsplätze vorschlägt und das Auswahlverfahren durchführt. Damit konnten einige Arbeitgeber an die JSG gebunden werden, die ggf. auch weiteres Personal über die JSG rekrutieren lassen. Dieser Vertrauensvorschuss eröffnet mittelfristig die Perspektive, mehr ALG II Bezieher in die Unternehmen zu vermitteln. Folgende Strategie soll aufgehen: Ein gut positionierter Personaldienstleister wird auch weniger qualifizierte Arbeitsuchende (als Mitnahmeeffekt) in den Unternehmen unterbringen können, mit denen erfolgreich in der Vermittlung von qualifiziertem Personal zusammengearbeitet wird. Diese Möglichkeit bewerten die verantwortlichen Führungskräfte als einen Vorteil gegenüber der Arbeitsagentur, denn die JSG stellt einen konkreten Ansprechpartner für jeden Arbeitgeber zur Verfügung, der dessen Personalanliegen regelt, ohne dass der Arbeitgeber den gesamten Support kennt, den sein Ansprechpartner (auch durch die Sozialagentur) erhält.

Das Klientel der JSG hat sich nach der Mülheimer Optionslösung verdoppelt und die JSG wurde personell (auf über 30 Mitarbeiter) aufgestockt. Insbesondere sind sogenannte Jobberater eingestellt worden, welche die Hartz IV Klientel betreuen (Anamnese, Beratung, Vermittlung).

³² Daher wurde ganz bewußt kein Name wie etwa Beschäftigungsgesellschaft der Stadt Mülheim o.ä. gewählt.

3.2.2 Implementation des Optionsmodells und die Folgen für die Beschäftigten

Die vorgestellte „Theorie“ des Mülheimer Optionsmodells wird unter folgenden Rahmenbedingungen umgesetzt, die zu spezifischen Implementationsproblemen führen. Sie waren zu überwinden oder sind teilweise noch zu lösen.

Steuerung, Personalauswahl und zentrale arbeitsvertragliche Regelungen

Eine Lenkungsgruppe steuert die Implementation. An ihrer Spitze steht der Sozialdezernent. In der hierarchischen Rangfolge folgt Leiter der Stadtkanzlei sowie ein Projektbeauftragter. Ein Abteilungsleiter ist für den Aufbau der Sozialagentur und damit die Durchführung von Hartz IV zuständig.

Mitarbeiterbeteiligung fand vor allem im Modellprojekt „Sozialagentur Styrum“ statt. In diesem Pilot wurden alle Verfahrensabläufe im Bereich Casemanagement und die interne Organisationsstruktur in Projekt- und Arbeitsgruppen entwickelt. Dieser Organisationsentwicklungsprozess ist wissenschaftlich begleitet worden. Die Grundlogik der Styruer Organisation wurde in der neuen Struktur der gesamtstädtischen Sozialagentur adaptiert. Zeitintensive Verfahren zur Beschäftigtenbeteiligung wurden in der Implementationsphase nicht mehr eingesetzt. *Man muss nur Veränderungen wegen der Größenordnung durchführen. Da gabs wenig Beschwerden der Mitarbeiter. Die wußten von den Kollegen, dass das Verfahren funktioniert und ausgetestet ist* (ExG 4). Spezifische Fragestellungen werden aber auch heute von einzelnen Teams bearbeitet, etwa zu Arbeitsabläufen oder rechtlichen Problemstellungen von Hartz IV. Diese Beteiligung bezieht sich auf akut gestaltbare Prozesse und erschließt das Fachwissen und die Erfahrungen der Beschäftigten.

Zeitgleich mit dem organisatorischen Aufbau der Sozialagentur und dem Ausbau der JSG erfolgte die Personalauswahl für beide Organisationen. Die Personalrekrutierung erfolgte sowohl verwaltungsintern als auch -extern. Als erstes wurde aber geprüft, welches vorhandene Personal der Verwaltung für die zu besetzenden Positionen in der Sozialagentur geeignet ist. Die Personalstellen sind deshalb zunächst verwaltungsintern ausgeschrieben worden.

Gemeinsam mit dem Personalrat wurde die Personalauswahl orientiert an der fachlichen, qualitativen Eignung durchgeführt. Für die Sozialagentur galt das Prinzip, Bewerber als Fallmanager einzusetzen und andere mit Verwaltungsaufgaben zu betrauen. Insbesondere für die Beschäftigten aus dem Bereich des Sozialamtes sollte eine sinnvolle Verwendung für die vorhandenen Qualifikationen und Kompetenzen gefunden werden. Ein großer Teil der Beschäftigten stammt aus dem Bereich des Schulverwaltungsamtes, wozu die Tageseinrichtungen gehören mit Erzieherinnen oder Sozialpädagogen, die übrigen Mitarbeiter aus dem Bereich des Sozialamtes.³³ Andere verwaltungsinterne Mitarbeiter waren bereits vorher in der Sozialagentur Styrum mit Casemanagement betraut und gingen gewissermaßen nahtlos in das Personal der gesamtstädtischen Sozialagentur über.

Dieses interne Stellenbesetzungsverfahren schaffte Transparenz über die Anzahl der extern zu besetzenden Stellen. Es zeigte sich, dass das vorhandene Personal nicht ausreicht, um alle Case-Managementstellen zu besetzen. Daher musste externes Personal angeworben werden. Das folgende externe Personalauswahlverfahren nahm allerdings einige Zeit in Anspruch mit der Konsequenz, dass erst im Januar 2005 über die letzten externen Stellenbesetzungen entschieden wurde. Einige extern Eingestellten nahmen ihre Tätigkeit (z.B. aufgrund von Kündigungsfristen) erst nach dem 1. März 2005 auf.

33 Bereits vor etwa drei Jahren wurde das Jugendamt aufgelöst und Teile des Jugendamtes mit dem Schulverwaltungsamt zu einem neuen Amt vereinigt.

Auswahlkriterium für das externe Personal waren die Erfahrungen im Fallmanagement, z.B. bei freien Trägern, Bildungsträgern etc. Einige verfügten bereits über eine weiterführende Ausbildung zum Casemanager. Dieser Personalrekrutierungsmodus hat zwei Vorteile:

- Die Klientel erwartet nicht nur materielle Leistungen, sondern auch konkrete Förderungen wie Lohnkostenzuschüsse, Qualifikations- und Trainingsmaßnahmen. Im Umgang mit diesen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten ist das neue Personal weitgehend erfahren.
- Zugleich konnte bereits mit dem Casemanagement begonnen werden, fast schon als eine Art Sachzwang, da einige extern Eingestellte ausschließlich über berufliche Qualifikationen in diesem Bereich verfügen und aufgrund mangelnder Verwaltungserfahrung kaum in der Zahlbarmachung einsetzbar sind (vgl. unten).

Im Rahmen der Stellenbesetzung wurde ferner darauf geachtet, dass die beruflichen Erfahrungen des eingestellten externen Personals im Bereich „Vermittlung in Arbeit“ auf die einzelnen Teams der Sozialagentur verteilt sind, um das Know-How aus der „alten“ Sozialhilfe mit den neuen Aufgaben zur Qualifizierung und Vermittlung effektiv zu kombinieren.

Die Casemanager sollen nach BAT IVa eingestuft werden, was ein deutlicher Anreiz ist, sich auf die Position zu bewerben. Diese Eingruppierung der Casemanager richtet sich nach dem Styruer Tarif-Konzept. Dort werden seit drei Jahren die Casemanagementstellen nach BAT IVa (vergleichbar A11) vergütet. *„Damit waren hier natürlich Pflöcke gesetzt. Es ist zwar letztendlich noch keine endgültige Eingruppierung erfolgt, sondern wir haben da mit Zuschlägen gearbeitet, aber für Casemanagement ist diese Bewertung schon ins Auge gefasst. Das ist schon ein Anreiz, sich auf diese Stellen zu bewerben.“* (ExG 5)

Intern wie extern eingestellte Mitarbeiter/innen erhalten in der Sozialagentur nicht sofort „Dauerarbeitsplätze“. Das bedeutet: Die externen Neueinstellungen sind auf ein Jahr befristet.³⁴ Grundsätzlich besteht aber die personalpolitische Perspektive, den Beschäftigten mindestens eine Beschäftigungsmöglichkeit innerhalb der sechsjährigen Experimentalphase zu eröffnen. Für die internen Mitarbeiter/innen gilt analog eine einjährige Probezeit unter Fortführung des unbefristeten Arbeitsvertrags mit der Kommune. Diese zeitlichen Einschränkungen erfolgen aus zwei Gründen:

- Um im Falle eines Scheiterns des Optionsmodells zu vermeiden, dass 25-30 neue Mitarbeiter/innen in der Kommunalverwaltung untergebracht werden müssten.
- Um eine größere personalpolitische Flexibilität zu erhalten, denn nach einer Vereinbarung mit dem Personalrat wird die Eignung mittels Zielvereinbarungen (Ende 2005) überprüft. Damit konnte eine größere Anzahl von Bewerbern aus der Verwaltung intern rekrutiert werden, denn: *wenn jemand fest auf einer Stelle sitzt, dann ist das immer gelaufen für die nächsten hundert Jahre* (ExG 4).³⁵

Wie beurteilen die Beschäftigten diesen personalpolitisch flexiblen Ansatz? Die Probezeit der verwaltungs-internen Mitarbeiter/innen beurteilen sie zwiespältig. Einerseits können sie gegenwärtig noch nicht genau einschätzen, welche Anforderungen und Belastungen in der Praxis auf die Beschäftigten mittelfristig zukommen. Im Zweifelsfall können sie nach einem Jahr aufgrund ihrer unbefristeten Arbeitsverträge in die Verwaltung zurückkehren. Andererseits sind diejenigen Mitarbeiter/innen über die Probezeit irritiert, die bereits vorher in der Styruer Sozialagentur Casemanagement durchführten. Die Neueingestellten hätten hingegen ohne die Befristung zwar mehr persönliche Planungssicherheit, dennoch sind ihre Sorgen um den Arbeitsplatz nicht allzu groß, denn unabhängig davon, welches Hartz IV-Modell bzw. – Projekt im Zukunft fortgeführt wird, erwarten sie, dass die Kommune weiterhin auf die eingearbeiteten Mitarbeiter/innen angewiesen sein wird.

34 Trotzdem gab es mit über 1000 Bewerbungen genügend Interessenten.

35 Die intern ausgewählten Verwaltungsmitarbeiter haben kein Rückkehrrecht auf ihre alte Stelle nach sechs Jahren Optionsmodell, allerdings nach der einjährigen Probezeit. Diejenigen, die früher in der alten Sozialhilfesachbearbeitung beschäftigt waren, können nach der Probezeit natürlich nicht einfach an die nach Hartz IV entfallenen Arbeitsplätze zurückkehren.

In der JSG wurden im Rahmen der Neueinstellungen auf Mitarbeiter/innen Wert gelegt, die aus der Wirtschaft stammen und Arbeitsmarktkenntnisse mitbringen (in Kombination mit kommunikativen Fähigkeiten und sozialer Kompetenz). Darüber hinaus wurde differenziert, ob die beruflichen Kenntnissen im Bereich Weiterbildung oder Industrie erworben wurden, um alle Geschäftsbereiche, in die vermittelt werden soll, abzudecken. Die Personalzahl hat sich danach fast verdoppelt. Die Beschäftigten der JSG sind fast alle unbefristet eingestellt und mit den neuen Mitarbeiter/innen wurden Gespräche über die Ziele und Vorstellungen geführt. Anders als die Verwaltungsmitarbeiter/innen, die in der Sozialagentur beschäftigt sind, sehen die Beschäftigten allerdings größere Arbeitsplatzrisiken im Falle des Scheiterns des Optionsmodells, wenngleich nicht alle. Die personell aufgestockte JSG könnte in Teilbereichen durchaus wieder reduziert werden, etwa im Bereich der Jobberater etc., wenn künftig auf der lokalen Ebene andere arbeitsmarktpolitische, institutionelle Strukturen favorisiert werden sollten.

Die Personalstruktur der Sozialagentur kennzeichnet im Ergebnis Folgendes:

- 40 Beschäftigte wurden verwaltungsintern für die Besetzung der Casemanagementstellen ausgewählt. Die anderen Mitarbeiter/innen erhielten adäquate Stellen in Bereichen wie der Zahlbarmachung, Grundsicherung, Antragsannahme, Koordination, Refinanzierung (Rückgriff auf unterhaltspflichtige Angehörige). 25 Beschäftigte sind neu eingestellt worden.
- Die einzelnen Bereiche werden jeweils von städtischen Führungskräften (Bereichsleitung) geleitet.
- Über 52 Casemanager betreuen in der Sozialagentur die arbeitsuchende Hartz IV Klientel. 12 Casemanager/innen bilden jeweils ein Team.³⁶
- In der Sozialagentur sind mehr Frauen (über zwei Drittel) als Männer beschäftigt. Frauen sind auch auf der Führungsebene vertreten, wenngleich „nach oben“ mit abnehmender Tendenz. Bei den Teamleitungen besteht aber sogar ein Verhältnis von 6:3 zugunsten der Frauen. Das Geschlechterverhältnis gilt nach Bewertung des Personalrats als ausgeglichen. *„Der Frauenanteil überwiegt, auf der Teamleitungsebene ganz deutlich, darüber auf der Abteilungsleiterebene auch nicht schlecht.“* (ExG 5) In geschlechtsspezifischer Hinsicht wird in Mülheim daher sogar ein „umgekehrtes“ Vorgehen verfolgt: In jedem Casemanagement-Team sollen wenigstens auch zwei männliche Kollegen mitarbeiten.

Welchen Herausforderungen und Belastungen müssen sich die Beschäftigten in der Startphase des Mülheimer Optionsmodells stellen? Eine Antwort darauf ist charakteristisch: *Und dann kamen die ersten heißen Tage. Wir mussten zusichern, dass wir ab dem 01.01.05 die Einrichtung funktionstüchtig stehen haben. Das ist auch schon ein Unterschied zu den ARGEn gewesen, wir mussten ab Januar startklar sein, konnten nicht irgendwelche virtuellen Lösungen präsentieren, die virtuelle ARGE* (ExG 4).

Die gravierendsten Implementationsprobleme

Nach der offiziellen Öffnung der Sozialagentur (am 27.12.2004) und in der Folgezeit war der Publikumsandrang hoch und übertraf die Erwartungen, denn es wurden mehr Anträge auf ALG II eingereicht als von der Arbeitsagentur vorab mitgeteilt. Die Beschäftigten gerieten unter Zeitdruck.

Dazu haben weitere Schwierigkeiten beigetragen, etwa die Übernahmeprozedur der Fälle von der Arbeitsagentur, zumal ursprüngliche Vereinbarungen nicht funktionierten und eine große Anzahl von kurzfristigen Bewilligungen (etwa für einen Monat) die Problemlage verschärften. Nach Übernahme der Unterlagen von der Arbeitsagentur stellte sich zudem heraus, dass die Daten aus der Arbeitslosenhilfe, die für die Zahlbarmachung bzw. die Anspruchsprüfung notwendig sind, unvollständig waren. Erst umfangreichere Nachforschungen schafften gesicherte Grundlagen zur Bedürftigkeitsprüfung, jede dieser Recherchen erhöhte aber zugleich das Publikumsaufkommen. Eine weitere Hürde war der Antragsrücklauf mit verspäteter Abgabe

³⁶ Unter Einrechnung der Jobberater und Firmenkontakter der JSG, die im Mülheimer Optionsmodell auch dem Konzept „Fallmanagement“ zugeordnet werden, erweitert sich die Zahl der Casemanager auf über 70.

oder nicht vollständig ausgefüllten ALG II-Anträgen. Um den Start dennoch reibungslos zu gewährleisten, verfuhr die Verwaltung „großzügig“ und zahlte zunächst das ALG II aus.³⁷

Natürlich spielt bei diesem Zeitdruck auch die Umorientierung vom ARGE-Modell zur Optionslösung eine Rolle. Aus Sicht der Beschäftigten erfolgte die Umsetzung von Hartz IV danach überstürzt und man konnte nicht mit dem entsprechend ausgebildeten Personal am 1. Januar an den Start gehen. Die späten Stellenausschreibungen und -besetzungen mussten durch Überstunden kompensiert werden, bis die neuen Kolleg/innen nachrückten. Das heißt: Die Arbeitsdichte wurde insgesamt über Überstunden und Wochenendarbeit aufgefangen, die Beschäftigten arbeiteten bis ins Frühjahr 2005 hinein unter Hochdruck.³⁸

Eine herausragende Anfangsschwierigkeit besteht, wie in allen Optionskommunen und ARGEs, besonders in der Gewährleistung der „Zahlbarmachung“. Diese Belastungen in der Zahlbarmachung beruhen aber auch auf fehlenden Fachkenntnissen, denn auf den 24 Personalstellen sind die meisten Beschäftigten fachfremd aus anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt worden und mussten komplett eingearbeitet werden.

Die Situation ist für die Mitarbeiter der Zahlbarmachung auch zum Befragungszeitpunkt (Mai 2005) noch problematisch: *Wir haben die 3000 Akten vom Arbeitsamt Anfang Januar vor die Tür gesetzt bekommen und gleichzeitig in der ersten Januarwoche kamen auch 24 neue Mitarbeiter aus allen Bereichen des Rathauses und der Eigenbetriebe etc., die durchweg von der EDV keine Ahnung hatten. Wir hatten halt die Aufgabe, alle Fälle von der Agentur für Arbeit Monat für Monat quasi zu übernehmen. Bei uns gestaltet sich das eher andersherum, es fing noch relativ ruhig an, jeden Monat bekommen wir jetzt 300 – 400 Fälle zusätzlich in den laufenden Bestand rein. Und jeden Monat wird im Grunde das Chaos auch größer. Da bewegen wir uns jetzt schon auf sehr dünnem Eis* (GD 2). Hinzu kommt, dass die materiellen Leistungen bei der Klientel im Vordergrund stehen. Sie sprechen in Folge bei der Zahlbarmachung vor und machen nicht den (aus ihrer Sicht) Umweg über das Casemanagement.

Zur Sicherung der Zahlbarmachung wurde daher auch Personal an diesen Brennpunkt verschoben, allerdings mit der Folge, dass das Casemanagement in der Startphase von Hartz IV zurückgefahren werden musste, obwohl die intensive Betreuung ein zentraler arbeitsmarktpolitischer Reformansatz sein soll: *„Alle Kollegen sind dabei, die Zahlbarkeit in den Griff zu bekommen, die Akten zu übernehmen und zu prüfen. In der Lenkungsgruppe besteht die Einschätzung, dass man frühestens Mitte des Jahres ansatzweise mit dem Casemanagement beginnen kann. Die Versuche, in Arbeit zu vermitteln, können also noch nicht sehr intensiv gewesen sein, falls sie denn überhaupt schon stattgefunden haben. Daher ist die Perspektive der Arbeitsvermittlung noch kaum einzuschätzen“* (ExG 5). Wenn die Casemanager der Sozialagentur gleichzeitig in der Zahlbarmachung arbeiten, stehen sie folglich unter Doppelbelastungen.³⁹

Trotz der zeitlich begrenzten Personalverschiebungen soll der Betreuungsschlüssel durchschnittlich bei etwa 1:100 liegen. Genauer gesagt: bei den Jugendlichen 1:70 und bei den Erwachsenen 1:110, eingeschlossen die JSG die eine Teilfunktion des Fallmanagements übernimmt.⁴⁰ Ein Schlüssel von 1:75 wurde gesetzlich nicht festgelegt, nur in der Erläuterung zum Gesetz politisch beschrieben. Die befragten Führungskräfte erklären daher, dass die finanzielle Bemessung, die Verwaltungskosten einen Schlüssel von 1:75 nicht zulassen oder ein solcher Schlüssel nur zu Lasten des Integrationstitels realisiert werden könnte, da die Positionen untereinander deckungsfähig sind. Infolge müssten Maßnahmen gekürzt werden, was aber dem Mülheimer Ansatz widerspräche. Daher wird versucht, sich möglichst nah dieser Konstellation anzunähern, auf jeden Fall aber bessere Betreuungsbedingungen als (früher) in Arbeitsagentur wie Sozialamt zu schaffen.

37 Diese Verfahrensweise ist allerdings nur begrenzt durchzuhalten, da spätere Rückforderungen schwierig durchzusetzen sind.

38 Dennoch war die Motivation der Beschäftigten hoch und sie müssen z.B. aus Sicht der Gleichstellungsbeauftragten fast vor sich selbst geschützt werden.

39 Zur Belastung werden allerdings nach Bewertung der Gleichstellungsbeauftragten auch überregulierte Vorschriften, wenn z.B. alle ab 15-jährigen aus den Bedarfsgemeinschaften sich melden bzw. vorstellen müssen, ungeachtet davon, ob sie noch die Schule besuchen (Gymnasiasten). Dieser erhöhte Verwaltungsaufwand ist ungerechtfertigt für eine Personengruppe, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen kann. Vergleichsweise problematisch ist ebenfalls, falls die Casemanager einschätzen sollen, ob ein Haushaltsgerätezuschuss zusätzlich bewilligt wird. Da der „kommunale Ermittlungsdienst“ (Hausbesuche) abgeschafft ist, muss diese Entscheidung heute vom Schreibtisch aus getroffen werden.

40 In der Zahlbarmachung beträgt der Schlüssel im übrigen 1:300.

„Mehr ist im Rahmen des Budgets nicht darstellbar. Unser Weg ist so rum gewesen: Wieviel Geld haben wir zur Verfügung und wieviel Personal können wir dafür einsetzen“ (ExG 4).

Darüber hinaus sind noch andere organisatorische Herausforderungen zu lösen. Zweierlei ist als erstes zu nennen:

- Trotz des Styrumer Modellversuchs war die Ablauforganisation der gesamtstädtischen Sozialagentur nach der Startphase korrekturbedürftig, da *alles so schnell gestemmt werden musste* (GD 2). Die Arbeitsabläufe wurden angepasst und Korrekturen im Organigramm der Sozialagentur vorgenommen.
- Die Fortbildungsaktivitäten werden verstärkt bzw. einige Schulungen neu aufgelegt, z.B. im Bereich Casemanagement oder zu rechtlichen Themen. Ein Ziel dieser Maßnahmen ist ebenfalls, die Vermittlungsleistungen nach SGB II besser auf die Optionslösung abzustimmen. *Wir können die ganzen Instrumente nutzen, aber wir wollen sie so einsetzen, wie wir es in der Kommune brauchen. Das ist der Vorteil an der Optionslösung, dass wir das können, auf die Gegebenheiten vor Ort reagieren. Da müssen wir nicht erst in Nürnberg nachfragen, sondern vor Ort klären und an die örtlichen Strukturen anpassen* (ExG 4).

Für diese weiterführenden Schulungen plädieren auch die Beschäftigten, da die gegenwärtigen Arbeitsbelastungen mit der beruflichen Qualifikation der Mitarbeiter/innen zusammenhängen. Selbst die verwaltungserfahreneren Mitarbeiter/innen stehen bei Hartz IV nämlich vor neuen Herausforderungen, denn der Umgang mit Aufgaben, die vorher in Händen der Agentur für Arbeit lagen, muss noch erlernt werden (z.B. Vermittlungsgutscheine, Eingliederungshilfen und Bewerbungskosten etc.)

Weiterhin sind aufgrund der kurzfristigen Entscheidung zum Optionsmodell *räumliche Probleme* entstanden. Auch sie sind noch zu lösen.⁴¹

Angesprochen ist vor allem die räumliche Trennung von Zahlbarmachung und Casemanagement. Anders als in Styrum sind die Bereiche räumlich verteilt, da die Zahlbarmachung im Rathaus untergebracht ist. *Das ist einfach zu weit weg. Wenn die Leute Auskunft haben wollen, müssen wir die wieder wegschicken zum Rathaus, die müssen dahin laufen ohne zu wissen, ob wirklich jemand da ist, ein Ansprechpartner mit Akte. Man kann die Leute schon verstehen, wenn die ärgerlich werden* (GD 2). Daher plädieren die Beschäftigten für eine gemeinsame Unterbringung von Casemanagement und Zahlbarmachung (z.B. in einem gemeinsamen Büro).

Eine andere Veränderung der Räumlichkeiten könnte nach Auffassung der Beschäftigten ebenfalls zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Dienstleistungsqualität beitragen. Problematisiert wird die Besetzung der Büros mit zwei Beschäftigten (anders wiederum wie in der Außenstelle Styrum mit ihren Einzelbüros). Gegenwärtig ist sehr genau zu planen, wer wann welche Gespräche mit dem Klientel führt. Parallele Gespräche sind sowohl aus Gründen der Konzentration wie aus datenschutzrechtlichen Gründen kaum zweckmäßig. Diese Planung der Betreuung führt aber zeitweilig zu terminlichen Engpässen. Ein vergleichbares Problem besteht auch bei der Antragsannahme (Empfangsbereich), in der das Klientel lediglich durch eine Trennwand voneinander „abgeschirmt“ ist, obwohl dort persönliche Problemstellungen dargestellt werden müssen.⁴²

Mit mehr Organisationsruhe als in der neuen bzw. erweiterten Sozialagentur konnte dagegen die Aufgabenerweiterung in der JSG erfolgen. Viele Mitarbeiter/innen stammen wie aufgezeigt aus Einrichtungen, in denen sie vermittlungstechnische Kenntnisse erworben haben. Insbesondere war aber der Kundenzustrom anfangs weniger hoch und die neuen Strukturen konnten mit weniger Organisationshektik entwickelt wer-

41 Die EDV-technische Ausstattung ist in Mülheim im übrigen kein grundsätzliches Problem, wengleich die Softwareversion nach Bewertung der Beschäftigten verbesserungsfähig ist.

42 Im Empfangsbereich werden die Fälle in Bezug auf die Arbeitsverteilung vorgefiltert und die Termine für die jeweiligen Teams und Gruppen abgesteckt. Diese Filterung setzt allerdings eine gewisse Erfahrung voraus, um einschätzen zu können, wie zeitintensiv die jeweilige Bedarfsgemeinschaft ist. Nach den ersten Anfangsschwierigkeiten hat sich das Verfahren allerdings eingespielt.

den.⁴³ Inzwischen sind auch in der Zusammenarbeit von Sozialagentur und JSG gangbare Lösungswege gefunden worden.⁴⁴ In gemeinsamen Teambesprechungen werden individuelle Lösungen erarbeitet. Der Prozess dauert aber an und stellt eine zusätzliche Arbeitsbelastung dar, um diese Zusammenarbeit weiter zu effektivieren.

Ganz anders die *Zusammenarbeit mit der Arbeitsagentur*, die sich nach der Entscheidung zum Optionsmodell heute schwierig gestaltet und aus der Sicht der Beschäftigten der JSG verschlechtert hat. Das führt u.U. soweit, dass Stellenausschreibungen, die durch Firmenkontakter der JSG akquiriert und nicht selbst besetzt werden können, im Stelleninformationsservice der Arbeitsagentur nicht mehr veröffentlicht werden. Damit wird den ALG-Bezieher/innen die Möglichkeit genommen, sich darauf zu bewerben. Besser gestaltet sich allerdings die Zusammenarbeit zwischen Sozialagentur und Arbeitsagentur bzw. deren Berufsberatung bei den unter 25jährigen (Eingliederungsmaßnahmen etc), d.h. einem Bereich der Arbeitsmarktpolitik, der politisch hoch bedeutsam ist. Im Allgemeinen erkennen die Beschäftigten jedoch eine Abgrenzungspolitik; die Schnittmengen in der Zusammenarbeit sind gering geworden.

Die Beschäftigten der JSG trauen sich aber durchaus zu, auch ohne die Arbeitsagentur regional wie auch überregional zu vermitteln (via Stellenbörsen und Stellenausschreibungen) oder sogar besser als diese Behörde. Nach ihren Erfahrungen ist der Ruf der Arbeitsagentur in den Unternehmen schlecht und die JSG hat einen eindeutigen Zugangsvorteil. Gegenwärtig wird zudem ein Vorteil gegenüber den ARGEn der Nachbarstädte ausgemacht, da diese noch mit sich selbst beschäftigt sind und interne Konkurrenzkämpfe austragen.

Last but not least: Wie reagiert nach den ersten Erfahrungen das Klientel auf Hartz IV und das Mülheimer Optionsmodell? Die Beschäftigten meinen Folgendes zu erkennen.

Der Paradigmenwechsel durch die Zusammenlegung von zwei steuerfinanzierten Leistungen beinhaltet eine Chance. Viele Doppelbezieher (Arbeitslosen- und ergänzende Sozialhilfe) werden von einer Stelle aus betreut. Darüber hinaus wird die Eigenverantwortlichkeit gefördert, die in der Sozialhilfe nicht (immer) im Vordergrund stand, da der Klientel vieles abgenommen wurde. Hartz IV ist für die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger/innen aber ein deutlicher Einschnitt im Bereich der wirtschaftlichen Leistungen. Unzufriedenheit ist somit vorprogrammiert und die Beschäftigten werden häufig zu den „*Verkündern schlechter Botschaften*“ (ExG 6). Besonders problematisch ist die Situation Älterer über 50 Jahren, die nach nur einem Jahr auf ALG II angewiesen sind, was einem sozialen Abstieg gleichkommt. Dazu addiert sich die Anrechnung der Alterssicherung. Hartz IV kann aber auch eine finanzielle Verbesserung bedeuten, da die ehemaligen Sozialhilfeempfänger/innen materiell (teilweise) besser gestellt sind als zuvor.

Die Betreuungssituation wird im Vergleich zur Arbeitsagentur von vielen Arbeitssuchenden aber als besser bewertet, da die Betreuung persönlicher und zeitintensiver erfolgt. Die Beschäftigten erhalten ein eindeutiges Feedback: Arbeitssuchende erfahren mehr Wertschätzung, sowohl in der Sozialagentur als auch in der JSG. Die Klientel fühlt sich ernst genommen und ihr wird das Gefühl vermittelt, dass tatsächlich die Absicht besteht, eine Hilfestellung zu leisten.

Die befragten Mülheimer Führungskräfte erkennen weiteres:

- Die Anzahl der Widersprüche gegen Bescheide bleibt aufgrund der persönlichen Beziehungen zur Klientel nach den ersten Erfahrungen überschaubar. Bei den Fällen der Arbeitsagentur lag sie bei 6-7 % und bei den eigenen Fällen bei knapp 1 %. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die ALG II Anträge im Jahr 2004 nicht nur zugeschickt wurden, sondern das Klientel ist zur persönlichen Information eingeladen worden. Daher ist auch die Fehlerquote geringer und somit die Notwendigkeit nachzuarbeiten.
- Ein niedrigschwelliges Beschwerdemanagement trägt dazu bei, einerseits die „Kunden“ zufrieden zu stellen und andererseits formale Widerspruchsverfahren zu vermeiden. Bereits am Empfang ist

43 Die Hierarchie war z.B. vorher flach, im Zuge des Ausbaus der JSG sind Teamleiterfunktionen eingeführt worden.

44 Positiv wird z.B. die Zusammenarbeit bei den unter 25jährigen Arbeitssuchenden bewertet, für die bei der JSG eine extra Abteilung eingerichtet ist.

der Zugang zum Beschwerdemanagement möglich, der Beauftragte kann dort ggf. Bescheide unmittelbar überprüfen und auf kurzem Weg handeln. Alle Beschwerden sollen gesichtet und inhaltlich ausgewertet werden, um daraus für die Zukunft zu lernen.

Somit bleibt als letztes zu prüfen, wie der kommunale Personalrat das Mülheimer Optionsmodell und insbesondere dessen arbeitspolitische Problemstellungen und Perspektiven bewertet, sowie die gleichstellungspolitische Beurteilung der Optionslösung.

3.2.3 Personalvertretungsarbeit

Die Rahmenbedingungen der Personalvertretungsarbeit unter dem Mülheimer Optionsmodell kennzeichnet zweierlei:

- Die Verwaltungsspitze vertritt die Auffassung, fachliche bzw. inhaltliche Aufgabenstellungen zunächst vorzubereiten, bevor der Personalrat beteiligt wird. Ganz in diesem Sinne beteiligten die involvierten Akteure die Personalvertretung verspätet (nach deren Reklamation) an der Lenkungsgruppe (seit Anfang November 2004).
- Die politische Wende vom Kooperations- zum Optionsmodell erleichtert die Personalvertretungsarbeit. *„(...) unter dem Aspekt der Personalinteressen haben wir uns mit dem Mülheimer Beschluss, das Optionsmodell zu wählen, sehr leicht getan. Die ganzen rechtlichen Fragen, die noch zu klären gewesen wären zur ARGE, auch die Rechtsform der ARGE, und wie wirkt sich die Rechtsform auf die Rahmenbedingungen der Beschäftigten aus, diese Probleme hatten wir alle nicht mehr. Wir brauchten keine Überleitungstarifvertragsregelungen oder Personalgestaltung im Beamtenbereich, sondern wir konnten uns auf unser eigenes Personal konzentrieren“* (ExG 5).

Letzteres bedeutet aus Personalratssicht, die Neueinstellungen im Bereich Casemanagement auf eine möglichst geringe Anzahl zu beschränken. Die Beschäftigten aus dem früheren Bereich des Sozialamtes sowie der Styumer Sozialagentur sollten vorrangig für die Casemanagementstellen, aber in der Zahlbarmachung berücksichtigt werden. Das vorgestellte zeitversetzte intern orientierte Stellenbesetzungsverfahren entsprach somit auch dieser Intention der Personalvertretung (vgl. 3.2.2).

Die Befristung der Arbeitsverträge von extern eingestellten Beschäftigten (auf ein Jahr) trägt der Personalrat ebenso mit wie die vergleichbare Regelung zur einjährigen Probezeit für das hauseigene Personal. Allerdings soll im Einzelfall anhand von gesicherten Erkenntnissen eine gute Beurteilungsmöglichkeit erreicht werden. Diese Einarbeitungszeit sollen (noch zu entwickelnde) Zielvereinbarungen und Mitarbeitergespräche begleiten, um die Beschäftigten zu schützen und einvernehmliche Personalentscheidungen zu erreichen: *„D.h.: wenn die Verwaltung auf uns zukommt und sagt, derjenige ist nicht geeignet, dann erwarten wir, dass man uns das anhand von gesicherten Erkenntnissen darstellen kann“* (ExG 5).

Für den ungünstigsten Fall eines Scheiterns des Optionsmodells sind keine weiteren Schutzregelungen getroffen worden. Der beste Schutz der extern und befristet eingestellten Beschäftigten besteht aus Personalratssicht heute darin, dass sie Kenntnisse mitbringen, die in der Verwaltung nicht vorhanden sind. Der Personalrat geht allerdings davon aus, dass das Personal auch im Falle anderer institutioneller Regelungen zu Hartz IV weiter beschäftigt werden kann. Grundsätzlich besteht in der Verwaltung der Ehrgeiz, dieses Modell nicht scheitern zu lassen. Sofern diese Situation dennoch eintreten sollte, würde nach dem Willen des Personalrats allerdings kein Unterschied zwischen den hauseigenen Mitarbeitern/innen und den extern Eingestellten gemacht.

Die gegenwärtigen Kernprobleme der Arbeitsbedingungen hebt auch die Personalvertretung hervor:

- Das hohe Publikumsaufkommen, die damit verbundenen Arbeitsbelastungen und der Zeitmangel bzw. Zeitdruck.
- Die Schwierigkeiten in der Antragsüberprüfung, insbesondere bei den von der Arbeitsagentur übernommenen Fällen.
- Die Probleme im Bereich der Zahlbarmachung, der Einsatz der Casemanager/innen in diesem Tätigkeitsbereich und nicht in der Arbeitsvermittlung.

Diese vergleichsweise (zum ARGE-Modell) dennoch „günstigen“ Ausgangsbedingungen der Personalvertretungsarbeit im Optionsmodell scheinen allerdings auch dazu zu führen, dass die Beschäftigten die Personalratsarbeit kaum wahrnehmen und z.B. nicht sehen, wie der Personalrat die Problematik im Bereich der Zahlbarmachung lösen will.

Die JSG ist allerdings eine personalvertretungspolitische Problemzone. Dies relativiert in Mülheim gegenwärtig die Bewertung der interessenvertretungspolitischen Strukturen. Der Personalrat versuchte bereits in der Vergangenheit, in der JSG einen Betriebsrat zu installieren. Alle Initiativen sind gescheitert, da niemand kandidieren und mit zusätzlichen Interessenvertretungsaufgaben betraut werden wollte. Daher werden einzig die (versetzten) Beamten der JSG in grundlegenden, das Dienstverhältnis als Beamte betreffenden Angelegenheiten vom kommunalen Personalrat mittels einer Vereinbarung mit dem Personalamt betreut.

Wie fallen als letztes die gleichstellungspolitischen Bewertungen zum Mülheimer Optionsmodell aus? Hier zeigt sich, auch mit Blick auf die weibliche Hartz IV Klientel, Folgendes (ExG 6):

- Im Optionsmodell Mülheim arbeiten mit hohem Anteil ca. 85 % Frauen.⁴⁵ Die Gleichstellungsbeauftragte fühlt sich in den Implementationsprozess eingebunden, vor allem haben interne und externe frauenrelevante Problemstellungen, die mit Hartz IV verknüpft sind, ein Forum: den „Arbeitskreis Frauen“, in dem alle Amts- und Abteilungsleiter/innen involviert sind.
- Mülheim weist im Bundesvergleich aber eine bildungspolitische Besonderheit auf: den größten Anteil von Hochschulabsolventinnen. Zu ALG II Bezieherinnen werden sie im Falle der längeren Arbeitslosigkeit zumeist nicht und erhalten keine Hilfestellung, da das Einkommen des „männlichen Haushaltsvorstands“ zu hoch liegt.
- Belastend empfinden die Beschäftigten besondere Problemlagen mancher Frauen, für die sie wenig Hilfestellung leisten können: etwa die Situation gewaltbetroffener Frauen. In diesem Fall sowie in Fällen ernsthafter Trennungsabsichten wird eine dreimonatige Karenzzeit gewährt, in der die Frauen AGL II beziehen, aber von Nachweispflichten befreit sind. Dies sind lokale Insellösungen, denn Hartz IV sieht diese „Fälle“ nicht vor.

Abgesehen von dieser Klientelperspektive markiert das Mülheimer Optionsmodell folglich keine gravierende „gleichstellungspolitische“ Herausforderung in der Kommunalverwaltung, im Bereich des Klientel aber sehr wohl eine „frauenpolitische“ Problemstellung.

3.2.4 Perspektiven

Die Stadt Mülheim profitiert in der Umsetzung ihrer Optionslösung von einem Pilotprojekt, der Styruer Sozialagentur, sowie dem Ansatz zur Beschäftigungsförderung durch die JSG. Die Vermittlung von gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen wird aber schwieriges Geschäft bleiben, auch für die JSG, alles andere wäre sicherlich eine arbeitsmarktpolitische Illusion. Die Sichtung der Organisationspraxis und ihrer Organisationsfolgen für die Beschäftigten hat in der Implementationsphase zudem verschiedene Problemzonen aufgedeckt, die im Rahmen eines beteiligungsorientierten Organisationsentwicklungsprozesses zu lösen sind, der sowohl an den Beschäftigten- wie auch an den Kundeninteressen ausgerichtet sein sollte.

Beide Interessen betreffen die räumliche Situation, die noch einmal anzusprechen ist, wenngleich die Mülheimer Akteure beabsichtigen, im Gebäude der Sozialagentur weitere Räumlichkeiten bereitzustellen. Ein „intimerer“ Empfangsbereich würde sicherlich manchem Betroffenen Stress und Schamgefühle nehmen und die dort Beschäftigten könnten offener mit ihrer Klientel umgehen. Auf jeden Fall sollte Hartz IV „unter einem Dach“ organisiert werden, d.h. Casemanagement und Zahlbarmachung zusammen untergebracht sein. Das erleichtert den einzelfallbezogenen Austausch zwischen den Beschäftigten auf kurzem Dienstweg, entlastet daher auch die Zahlbarmachung und verkürzt die Wege, welche die Kunden u.U. zurücklegen müssen.

⁴⁵ Davon arbeiten etwa 54 im Casemanagement, 30 in der Zahlbarmachung und etwa 15 Beschäftigten in Steuerung und Verwaltung.

Perspektivisch könnten in Mülheim auch die Möglichkeiten eines dezentralen Ansatzes in den Stadtteilen (nach dem Styruemer Vorbild) geprüft werden. Dieses Projekt hat sicher langfristigen Charakter, da sich die räumlichen Probleme (auch angesichts knapper bzw. nicht vorhandener Kommunalfinanzen) dadurch potenzieren.

Die Beschäftigten selbst sollten weiter entlastet werden, damit sie sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren können. Die Casemanager/innen dürfen keine Feuerwehrfunktion einnehmen und Doppelbelastungen durch ihre Mitarbeit in der Zahlbarmachung ausgesetzt sein. Das setzt jedoch voraus, dass die Mitarbeiter/innen der Zahlbarmachung keinem unnötigen Publikumsverkehr ausgesetzt sind, der vielfach auf die räumliche Trennung der Bereiche zurückzuführen ist sowie einer Klientel, die sich verständlicherweise als erstes um das „Geld“ kümmert, damit der Lebensunterhalt gesichert ist.

Um die Beschäftigteninteressen besser zu vertreten, ist die interessenvertretungspolitische Problemzone in der JSG aufzuarbeiten. Wenngleich die Beschäftigten selbst dort bislang keinen Betriebsrat einrichten wollten (ohne Zutun der Führungskräfte), sollte ihnen die Einsicht vermittelt werden, dass eine Interessenvertretung, auch wenn sie für ihre Mitglieder Arbeit macht, zu einer wachsenden Institution gehört, die Beschäftigten schützt, demokratische Beteiligung wie auch Ko-Management bedeutet und Arbeitsbedingungen garantiert, unter denen hochwertige Dienstleistungen angeboten werden können. Die Einrichtung eines Betriebsrats in der JSG schafft auch die Aussicht, dass der kommunale Personalrat mit ihm zusammenarbeitet und sie gemeinsam die arbeitspolitische Schnittmenge zweier Institutionen aufarbeiten, die als Partner zusammenarbeiten, wobei die eine Dienstleister für die andere ist und von ihr abhängt. Dabei sollten beide Interessenvertretungen auf eine langfristige Arbeitsplatzsicherheit Wert legen, denn Hartz IV hat Experimentalcharakter und es ist noch nicht ausgemacht, welcher arbeitsmarktpolitische Institutionalierungsansatz in der Praxis bestehen wird.

Damit die spezifische Form der Institutionalisierung von Hartz IV in Mülheim hält, sollte diese Optionskommune weiter ihre arbeitsmarktpolitischen Netzwerke ausbauen, auch mit dem Ziel, einen lokalen Pakt für Arbeit für die schwer zu vermittelnden Langzeitarbeitslosen aufzubauen. Dabei muss die Agentur für Arbeit wieder ins Boot kommen und müssen neue Kooperationsformen zwischen ihr und der Kommune gefunden werden. Das kommunale Optionsmodell sollte nicht zu einer Abgrenzungspolitik führen. Das kommunale Casemanagement darf nicht als Konkurrenzveranstaltung zur Arbeitsagentur verstanden werden und umgekehrt. Die Beschäftigten würden in ihrem „Geschäft“ vor Frustrationen geschützt, die sie nicht zu verantworten haben. JSG und Arbeitsagentur können durchaus gemeinsam wichtige Akteure der lokalen Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung sein, was allerdings voraussetzt, dass sich die zentralistische Behörde auf der lokalen Ebene mehr bewegen kann (bzw. „darf“).

Im Mülheimer Optionsmodell sollte daher eins im Vordergrund stehen: Fördern und Fordern im Rahmen einer lokalen Bündnispolitik für Arbeit. Diese Perspektive hilft auch den Beschäftigten, Hartz IV unter qualifizierten Arbeitsbedingungen kundenorientiert umsetzen.

4. Vergleich, Schlussfolgerungen und weiterführender Forschungsbedarf

Der explorative empirische Einblick in eine ARGE sowie in ein Optionsmodell, die Identifizierung der Interessenvertretungspraxis sowie die Bewertungen der Beschäftigten und Führungskräfte zeigen, wie die neuen arbeitsmarktpolitischen Institutionen als lernende Systeme im Rahmen eines arbeitsmarktpolitischen Erneuerungs- und Reorganisationsprozesses organisiert werden (vgl. Schulze-Böing 2004). Dabei ist bereits eins angesprochen: Organisationslernen ist in dieser Reform nötiger denn je und ihm sollte erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet werden. Der Prozess gleicht gegenwärtig aber mehr einem „Krisenmanagement“, besonders im Falle der ARGE, was die institutionellen Perspektiven von Hartz IV beeinflusst (vgl. 4.1), Auswirkungen auf die Beschäftigten wie Interessenvertretungen hat (vgl. 4.2) und Forschungsbedarf in einem unübersichtlichen Forschungsfeld erzeugt (vgl. 4.3).

4.1 Organisationsperspektiven

Die Untersuchungsergebnisse zur Funktionsfähigkeit der beiden konkurrierenden Modellen zeigen in ihrer Implementationsphase Folgendes.

Im *ARGE Modell* hat der Akteursstatus der Kommunen und der von ihnen in die Arbeitsgemeinschaften entsandten Mitarbeiter/innen unscharfe Konturen. Offen ist, ob die Kommune zum „verlängerten Arm“ der Bundesagentur für Arbeit oder gleichberechtigter Partner wird, denn die Schnittstellen zwischen zentralistischen Steuerungsansprüchen und lokalen Gestaltungserwartungen müssen noch ausgelotet werden. Erst nach der Entwicklung einer tragfähigen Unternehmenskultur wird die ARGE daher ihren arbeitsmarktpolitischen Beitrag effektiver leisten können. Die Bundesagentur für Arbeit wird ihre zentralistische Behördenstruktur aber auch bei allem Goodwill der Modernisierungsakteure nicht so schnell überwinden können. Wie aus der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen inzwischen hinlänglich bekannt ist, muss jede Verwaltungsmodernisierung einen Strukturkonservatismus überwinden, der eben zunächst Verhaltens- und Organisationssicherheit stiftet. Eine Großbehörde wird daher versuchen, ihren „kleinen“ kommunalen Partner zu dominieren, als zentrale Bundesbehörde ihren Unterbau nicht so schnell „aufgeben“ wollen und von ihrem grundsätzlichen Selbstverständnis nicht ohne weiteres abrücken. Der strukturkonservative Zentralismus ist auch eine organisationspolitische Risikoabwehr. Der kommunale Partner ist dagegen weniger hochkomplex strukturiert und hat zudem erhebliche Reform Erfahrungen in den letzten 10 – 15 Jahren sammeln können. Auch wenn diese Verwaltungsmodernisierungen nicht immer von Erfolgen gekrönt waren, so bleiben doch die Innovationserfahrung und die Kenntnis der Voraussetzungen, unter denen Organisationsreformen am besten gelingen. Daher steht das ARGE-Modell vor der Herausforderung, wie die Zusammenarbeit zwischen zwei derart unterschiedlichen pfadabhängigen Organisationsformen gelingen kann.

Eine Kooperation auf Augenhöhe scheint sich jedenfalls noch nicht abzuzeichnen. Vielmehr beeinträchtigen Machtkämpfe und kulturelle Divergenzen den Arbeitsauftrag der neuen arbeitsmarktpolitischen Institution und damit den Implementationsprozess der Arbeitsmarktreform selbst, da sich Verhandlungspartner gegenseitig blockieren. Die mit Hartz IV intendierte Qualitätsverbesserung, indem sich zwei kompetente arbeitsmarktpolitische Akteure auf diesem Feld gegenseitig ergänzen, geht offensichtlich noch nicht auf. Gemeinsames Know-how und Wissenstransfer stoßen in dieser Konstruktion an Grenzen und die zu lösenden arbeitsmarktpolitischen Aufgabenstellungen geraten ins Hintertreffen, da die Organisations- und Verfahrensregeln unter schwierigen Rahmenbedingungen entwickelt und umgesetzt werden.

Diesem Dilemma entgeht *eine Optionskommune*, die im Rahmen des experimentellen, befristeten Konzepts die Möglichkeit erhalten hat, die eigenständige Betreuung von ALG-II – Beziehern zu übernehmen. Zwar erweitert sich im Vergleich zu den alten Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes der Aufgabenbereich, aber anscheinend mit einem „Startvorteil“ gegenüber der ARGE, da auf eine gefestigtere und erprobte Unternehmenskultur zurückgegriffen werden kann. Im Optionsmodell werden einige grundlegende Problemstellungen, die sich in der ARGE zeigen, vermieden. Dafür zeigen sich allerdings einige andere Schwie-

rigkeiten. Offen ist gegenwärtig noch, ob eine kommunale arbeitsmarktpolitische Institution den Transfer von Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit mittel- und langfristig verarbeiten kann. Das heißt verallgemeinernd: Optionskommunen verlängern ihre bewährten Organisationsroutinen, obwohl auch sie nach dem Start von Hartz IV neue Arbeitsaufgaben, organisatorische und technische Implementationsprobleme und den gesteigerten Personalbedarf managen müssen. Auch im Optionsmodell sind neue ablauforganisatorische Regeln zu entwickeln, um die erhöhten Fallzahlen, die erweiterte Zielgruppe planungsstrategisch und operativ zu bewältigen. Andere Probleme könnten aber später auftreten, wenn die Arbeitsuchenden nach den neuen arbeitsmarktpolitischen Zielvorstellungen in Arbeit gebracht werden sollen, darunter vor allem die ehemaligen Sozialhilfeempfänger mit enormen Vermittlungshemmnissen. Dies wird nur gelingen, wenn die Optionskommunen über ausgebauten lokale arbeitsmarktpolitische Netzwerke verfügen bzw. diese kurzfristig aufbauen und lokal vervollständigen.

Vergleicht man die beiden arbeitsmarktpolitischen Institutionen, kann demnach folgende Schlussfolgerung gezogen werden. Die Akteure stehen vor erheblichen Problemstellungen, insbesondere bei rechtlich wie inhaltlich neuen Organisationskonstrukten wie die ARGE. Führungskräfte aus Arbeitsagentur und Kommune, die ihren „Quellorganisationen“ verpflichtet (Loyalität) und in die dazugehörige corporate identity eingebunden sind, sollen die Arbeit partnerschaftlich in den neuen „lernenden“ Institutionen so organisieren, dass die neue Institutionen sogar arbeitsmarktpolitisch funktionsfähiger ist als die jeweilige Herkunftsverwaltung. Das führt zu einem komplizierten Spagat, da im Rahmen der vorgegebenen Verordnungs- und Regelwerke innovative Gestaltungsspielräume für den neuen Organisationszusammenhang aufgespürt und ausgenutzt werden müssen.

Vergleichbares gilt durchaus auch für die Optionskommunen, wenngleich unter anderen Vorzeichen. Sie müssen sich mehr noch als in der Vergangenheit auf dem Feld der kommunalen Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung profilieren, und zwar auch im Wettbewerb zum ARGE-Modell (der benachbarten Kommunen) und zur örtlichen Arbeitsagentur (der Optionskommune). Im letzten Fall sollte die Konkurrenz allerdings nicht zu einer Abgrenzungspolitik zu Lasten der Arbeitsuchenden führen.

Bei der Ausgestaltung der neuen arbeitsmarktpolitischen Institutionen sollten daher die Erfahrungen mit der Verwaltungsmodernisierung auf mehreren Ebenen noch besser genutzt werden.⁴⁶

- Das Know-how der Mitarbeiter/innen und ihrer Personalvertretungen ist für die Ausgestaltung von Arbeitsgemeinschaften und Optionsmodellen nutzbar zu machen. Hartz IV bedeutet eine hohe Herausforderung an einen effizient gemanagten Organisationsentwicklungsprozess, der besondere Führungsaufgaben erfordert. Die Untersuchungsergebnisse deuten allerdings an, dass unter dem bundespolitisch forcierten Reformtempo kein ausreichender beteiligungsorientierter Prozess zustande kommt und damit grundlegende Erkenntnisse aus den kommunalen Reorganisationsprozessen wie auch betrieblichen Umstrukturierungen schon bei der Implementation vernachlässigt werden (müssen).
- Beim Aufbau der neuen Institutionen ist gleichzeitig zu berücksichtigen, wie etablierte Formen der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren (kommunale Bündnisse für Arbeit) zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der dezentralen Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden können. Vorteilhaft ist allerdings in beiden Modellen, wenn auf arbeitsmarktpolitische Vorerfahrungen zurückgegriffen werden kann, an denen sich die institutionellen Konzepte orientieren können.⁴⁷ Das bedeutet aber auch, dass sich im bundesdeutschen Kontext angesichts der offenen Organisationsregeln kein einheitliches Institutionenmodell durchsetzt, sondern noch best-practice Organisationen gesichtet werden müssen.

Die institutionelle Vielfalt und der latente organisationspolitische Schwebezustand werden allerdings auch die Entwicklung arbeits- bzw. personalvertretungspolitischer Strategien bzw. Standards erschweren.

46 Auch überregionale Netzwerke sollten in Anlehnung an das Netzwerk Kommunen der Zukunft das Experiment Hartz IV ausgestalten (vgl. Schulze-Böing 2004).

47 So z.B. auf die Arbeit der Mülheimer Sozialagentur oder in Falle Bielefelds die gemeinsame Job Service Stelle mit Vertretern der Arbeitsagentur.

4.2 Beschäftigte und ihre Interessenvertretung

Die beiden arbeitsmarktpolitischen Modelle erzeugen zusätzlichen Personalbedarf. Damit wird Hartz IV zum „kleinen Beschäftigungsmotor“ für die neuen arbeitsmarktpolitischen Institutionen. Das mag auf der kommunalen Ebene zu begrüßen sein, kann aber die Problemstellungen und Herausforderungen für Beschäftigte und Interessenvertretungen nicht kompensieren. Dazu gehören als erstes befristete Arbeitsverhältnisse, die den Experimentalcharakter von Hartz IV einerseits den Beschäftigten „aufbürden“ und andererseits durchaus die Gefahr bergen, dass eine Personalfluktuaton den Organisationsentwicklungsprozess auch behindern kann, falls es nicht gelingt, das Personal ausreichend an die neuen Institutionen zu binden.

In ARGE wie Optionslösung stehen die Mitarbeiter/innen unter hohem Arbeitsdruck, insbesondere im Bereich der Zahlbarmachung, aber auch angesichts eines Fallmanagements, das sie nicht adäquat durchführen können. In der Startphase von Hartz IV werden Fallmanagementkompetenz in beiden Modellen nicht ausreichend genutzt, sondern im Bereich der Leistungsgewährung bzw. Zahlbarmachung „missbraucht“. Das Leitbild „Fördern und Fordern“ kann als Herzstück der Arbeitsmarktreform zunächst nicht hinreichend umgesetzt werden. Das ist nicht nur für das Klientel, sondern auch für die Beschäftigten bzw. für den Anspruch, mit dem sie angetreten sind, unbefriedigend. Aber nicht nur die Beschäftigten, die Hartz IV mit seinen Spiel- und Verfahrensregeln umsetzen, bewegen sich „auf dünnem Eis“, sondern auch ihre Interessenvertretungen. Die anfänglichen Befürchtungen von Personalräten und Gewerkschaftern, die vor der Umsetzung von Hartz IV geäußert wurden (vgl. 2.), sind nach den Ergebnissen dieser Untersuchung berechtigt, da (besonders im Falle der ARGE) arbeitspolitische Unsicherheitszonen entstehen.

Neue Aufgaben, Positionen und Institutionen führen in beiden Modellen zu einer Art Tarif- bzw. Stellenbewertungspoker. Verständlicherweise versuchen Beschäftigte wie Interessenvertretungen, unter den institutionellen Innovationen von Hartz IV die bestmöglichen Tarife zu erzielen, d.h. die Stellen höher zu bewerten und allen tariflichen Abwertungen vorzubeugen. Diese Strategie ist in Zeiten knapper öffentlicher Kassen einerseits brisant, falls die Arbeitsmarktreform zu einer Steigerung der Personalkosten führt. Andererseits hat die ARGE-Fallstudie gezeigt, wie ein Tarifwirrwarr Unsicherheit stiftet und den sozialen Frieden gefährdet. In ARGE wie in Optionskommune geht es aber nicht nur um die individuelle Einkommensperspektive, sondern auch um eine gerechte Entlohnung für die gestiegene quantitative und qualitative Arbeitsintensität (Fallzahl und Betreuungsqualität). Sie sollten sich auch in der finanziellen Vergütung niederschlagen.

Charakteristisch ist in beiden Modellen der verspätete Einbezug der Personalvertretungen. Forderungen nach einer frühzeitigen Personalratsbeteiligung sind in der Reformhektik bzw. im Zuge des institutionellen Umsetzungstempos nicht oder nur unzureichend umgesetzt worden. Ko-Management der Personalvertretung wird erst zur Korrektur und Legitimation bereits getroffener Entscheidungen gebraucht. Lernende Organisationen sollten die Interessenvertretung in Zukunft auch an Grundsatzentscheidungen frühzeitig beteiligen, d.h. an jeder Organisationsentscheidung, die ihre Weiterentwicklung betrifft. Darüber hinaus sind in beiden Modellen Mitbestimmungslücken aufzuspüren, die aber im Falle der ARGE gravierender ausfallen, wenngleich auch in der Optionskommune mitbestimmungspolitische Schwierigkeiten entstehen. Mitbestimmungsrisiken sind somit mittel- und langfristig nicht auszuschließen. Daher kann durchaus prognostiziert werden, dass die interessenvertretungsschwachen Zonen zunehmen, wenngleich damit nicht gänzlich interessenvertretungsfreie Räume entstehen. Hartz IV fordert somit auch die Gewerkschaften heraus, instrumentelle Strategien zu entwickeln, wie die Mitbestimmungsdefizite aufgearbeitet werden können.

4.3 Forschungsbedarf

Die Forschungsergebnisse dieser Studie zu den organisatorischen Aspekten der Arbeitsmarktreform decken sich im Wesentlichen mit jüngst erschienen Studien (vgl. Czommer/Knuth/Schweer 2005; Reis 2005; Bartelheimer/Wagner 2005). Aus allen genannten Untersuchungen wird erkennbar, dass die Arbeitsorganisation der Institutionen eine wichtige Erfolgsvoraussetzung für eine funktionsfähige Arbeitsmarktreform selbst ist. Das bedeutet für die vorliegende Pilotstudie, dass die ausgewählten Fallstudien keineswegs singuläre, ortsspezifische Erscheinungen sind. Bartelheimer und Wagner (2005) betonen daher zu recht auch die Not-

wendigkeit einer möglichst schnellen und zielsicheren Zusammenführung von arbeitsmarktpolitisch relevanten Erkenntnissen (und Zahlen) als „Arbeitsmarktmonitor“.

Die neuen Hartz IV-Institutionen werfen aber weitere Problemstellungen auf, die noch besser forschungsgestützt und evaluativ zu bewältigen sind. Die Umsetzung von Hartz IV wird nach den Erkenntnissen aus den Fallstudien nur dann gelingen, wenn die Mitarbeiter/innen der neuen Institutionen und ihre Interessenvertretungen sich für deren Aufbau engagieren. Daher sind neben der Prüfung der verwaltungsinternen Funktionsvoraussetzungen einer effektiven lokalen Arbeitsmarktpolitik insbesondere auch weitere Forschungslücken zu schließen. Die wichtigsten Forschungsaufgaben wären die Analyse der

- beschäftigten- und kundenorientierten Gestaltung der Arbeitsorganisation, d.h. auch der Beschäftigtenbeteiligung im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses in lernenden Organisationen;
- neuen Rolle der Interessenvertretungen bzw. der neuen Mitbestimmungslücken sowie des Ko-Managements in der Organisationsentwicklung unter Berücksichtigung arbeitspolitischer und arbeitsmarktpolitischer Zielkriterien;
- gleichstellungspolitischen Effekte der Arbeitsmarktreform auf Seiten der Klientel und auf Seiten der Beschäftigten;
- Weiterführung und Weiterentwicklung der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung im Kooperations- wie im Optionsmodell, d.h. auch der Funktionsfähigkeit in Abhängigkeit von der Qualität der Kooperation beteiligter lokaler Akteure.

Hartz IV wird aber „unter Forschungsdefiziten“ eingeführt. Gesicherte Erkenntnisse zu den aufgeführten Problemstellungen sind durch das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zur Umsetzung der Hartz-Reformen initiierte Forschungs- bzw. Evaluationsvorhaben (Wirkungsforschung) nicht zu erwarten (vgl. ausführlich Kaltenborn u. a. 2004).⁴⁸ Die wissenschaftliche Evaluation des Gesetzgebers ist zu output-orientiert. „Der Gesetzgeber hat die tief greifenden und umfassenden Regelungen des Sozialsystems mit Forschungsaufträgen verbunden. Für das IAB besteht der Auftrag, die Wirkung des Gesetzes hinsichtlich der Eingliederungsleistungen ... zu evaluieren (§55 SGB II in Verbindung mit dem § 283 SGB III). Das BMWA wird darüber hinaus die Umsetzung des SGB II durch optierende Kommunen nach der Experimentierklausel im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung durch die Agenturen für Arbeit untersuchen (§6c SGB III)“ (Beckmann u. a. 2004, S. 5). Eine andere Kritik zur Wirkungsforschung thematisiert, dass sie wenig dazu geeignet sei, übersichtlich nachsteuern zu können, weil sie offenbar interne Inkonsistenzen aufweist und zu wenig aufeinander und miteinander abgestimmt ist (Bartelheimer/Wagner 2005, S. 27 ff.).

(Wissenschaftliche) Beobachter/innen bezweifeln aber grundsätzlich, dass der arbeitspolitische (und rechtliche) Schwebezustand gerade des Kooperationsmodells in Form der Arbeitsgemeinschaften als Leitmodell der Arbeitsmarktreform Bestand haben wird. So stellen etwa Czommer, Knuth und Schweer (2005) vier zukünftige Szenarien in ihrer Studie vor und bewegen sich damit bereits auf dem Feld der Zukunftsforschung (Czommer/Knuth/Schweer 2005, S. 77ff.). Je nach Zukunftsmodell bedeutet dies noch nicht den Durchbruch für eine effektive Umsetzung des SGB II und der Arbeitsmarktreform. Letztere befindet sich allen Prognosen zufolge eher vor einer Neujustierung und keineswegs in der Feinjustierung.

Die wissenschaftliche Bearbeitung des neuen arbeitsmarktpolitischen Forschungsfeldes wird vor diesem Hintergrund zum schwierigen Unterfangen. Dies sollte als letztes durchaus festgehalten werden. Die hohe Dynamik und die aktuelle politische Instabilität führen dazu, dass längere wissenschaftliche Beobachtungszeiten unter konstanten Rahmenbedingungen kaum mehr möglich sind. Gegenwärtig muss jedes Forschungsdesign (Konzept, Beantragung, Bewilligung und Durchführung) quasi permanent dem aktuellen Veränderungsprozess angepasst werden, was Forscher/innen wie Forschungsförder/innen ein hohes Maß an Flexibilität abverlangt. Diese Dynamik wurde auch von den gesetzgebenden Akteuren und Beratern in der konzeptionellen Vorphase von Hartz IV weit unterschätzt. Das bedeutet für die künftige Forschungsförderung zunehmend, dass flexible Umsteuerungen von einmal initiierten und geförderten Forschungsvorgaben realisierbar sein müssen, um auf dem höchst instabilen und fragilen Feld der Arbeitsmarktpolitik dennoch solide forschungsgestützte Ergebnisse für Praxis, Politik und Wissenschaft erarbeiten zu können.

⁴⁸ Ende 2004 vergab das BMWA entsprechende Aufträge an verschiedene Forschungsinstitute bzw. Konsortien. Die ersten Ergebnisse sollen im Herbst 2005 vorliegen. Das Evaluationsprogramm besteht aus fünf Arbeitspaketen, davon sind drei „Forschung“ im engeren Sinne, welche die Wirksamkeit der Instrumente, den organisatorischen Umbau der Bundesagentur für Arbeit und ihre Akzeptanz untersucht.

Literatur/Dokumente/Materialien

- Beckmann, Petra/Blien, Uwe/Brinkmann, Christian/Dietrich, Hans/Feil, Michael/Koch, Susanne, Konle-Seidl, Regina/Promberger, Markus/Rudolph, Helmut/Stephan, Gesine (Autorengemeinschaft) 2004: Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB: Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick, Bundesagentur für Arbeit, Forschungsbericht Nr. 6/2004, Nürnberg.
- Bartelheimer, Peter/Wagner, Alexandra 2005: Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor. Abschlussbericht eines Forschungsprojektes der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004: Informationsblatt über die wesentlichen Inhalte des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Arbeitslosengeld II), Berlin.
- Blanke, Thomas 2004: Der Personalübergang auf die ARGE. Vortragsmanuskript der ver.di Personalrätekonferenz am 7./8. Oktober in Magdeburg.
- Czommer, Lars/Knuth, Matthias/Schweer, Oliver 2005: ARGE. „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Abschlussbericht eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts, Düsseldorf.
- dbb 2004: Vom Kampf der Beschäftigten mit der großen Arbeitsmarktreform: Das ist hart(z)!
URL:www.google.com/search?q=cache:GfeocB60ZZ0J:www.dbb.de/htm/25_208_DEU-HTML.htm+Personalrat+Hartz+IV&hl=de&lr=lang_de&ie=UTF-8 (Zugriff am 1.12.2004).
- DGB 2004: Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Ausgabe 1., Berlin.
- Deutscher Landkreistag 2004 (1): SGB II – Rechtsfragen zu Arbeitsgemeinschaften zwischen Agenturen für Arbeit und kommunalen Trägern. Rundschreiben 450/2004 vom 10. August.
URL:www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/alhi-sozhi/dlt-rs-450-mit-anlagen.zip (Zugriff am 8.9.2005).
- Deutscher Landkreistag 2004 (2): Partnerschaftliche Kooperation mit den Agenturen für Arbeit von zentraler Bedeutung. Pressemitteilung vom 13. August. URL:www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/presstexte/pt-04-08-13a-htm (Zugriff am 8.9.2005).
- Deutscher Landkreistag 2004 (3): Hartz IV: Kooperation zwischen Bundesagentur und Kommunen nicht auf Sand bauen. Pressemitteilung vom 10. September. URL: www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/presstexte/pt-04-09-10a-htm (Zugriff am 8.9.2005).
- Deutscher Landkreistag 2004 (4): Landkreistag zu Hartz IV: So haben wir nicht gewettet! Pressemitteilung vom 30. November.
URL:www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/alhi-sozhi/pt-04-11-30b.htm (Zugriff am 8.9.2005).
- Deutscher Landkreistag 2004 (5): Für eine faire Option. Nur die kommunale Gesamträgerschaft gibt Kommunen Steuerungsmöglichkeiten bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende.
URL: www.kreise.de/landkreistag/dlt-aktuell/alhi-sozhi/fuer_eine_faire_option.pdf (Zugriff am 8.9.2005).
- DStGB 2004: Hartz IV: Beispiele von Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II. DStGb Themendienst 8 vom 26. Oktober, Berlin.
URL:www.dstgb.de/index_inhalt_homepage/top_themen/inhalt/dstgb_themendienst_8_hartz_iv_beispiele_von_arbeitsgemeinschaft_nach_44b_sgb_ii/dstgb_themendienst_8.pdf (Zugriff am 8.9.2005).
- Die Tageszeitung vom 07. August. 2004: Die Verwaltungshydra und die Jobcenter.
URL:www.beucker.de/2004/taz04-08-07.htm (Zugriff am 1.12.2004).
- Friedrich-Ebert-Stiftung 2003: Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand. Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit. Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 154, Bonn.
- Friedrich-Ebert-Stiftung 2004: Arbeitnehmerpolitik zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Hartz IV – Politik gegen Arbeitslose oder auf dem Weg zum aktiven Sozialstaat? Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 158, Bonn.

- Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo 2004: Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Arbeitspapier 93 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- HPR der BA 2004: HPR informiert – Mitarbeiter in Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) bleiben BA-Mitarbeiter. URL:www.vbba.de/meldungen/archiv_2004/210704_arbeitsgemeinschaften.pdf (Zugriff am 8.9.2005).
- Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.) 2004: Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin.
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra/Kurth-Laatsch, Sylvia (2004): Hartz-Evaluierung: Ausgangslage. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Nr. 27 Berlin. URL:www.wipol.de/download/beitr-wipol27.pdf (Zugriff am 8.9.2005)
- komba 2004: komba fordert konkrete Antworten: Fragenkatalog an Regierung und kommunale Spitzenverbände zu Hartz IV. URL:www.komba.de/archiv/info_vermishtes_fragenk.cfm (Zugriff am 1.12.2004).
- komba 2004: Hinweise und weitere Handlungsanleitungen zu Hartz IV. URL:[www.komba.de\(binarydata/download/hartzIVpdf](http://www.komba.de(binarydata/download/hartzIVpdf). (Zugriff am 9.9.2004).
- Mosley, Hugh/Schütz, Holger/Schmid, Günther/Müller, Kai-Uwe/Hilbert/Christoph/Oschmiansky, Frank 2005: Performanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen. Endbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Ochs, Peter 2005: Die Arbeitsverwaltung im Wandel. Vorläufiger Abschlussbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Radloff, Rainer (2002): Zwischen Aktion und Resignation – Steuerung der Beschäftigungsförderung. In: BertelmannStiftung/Hans-Böckler-Stiftung/KGSt (Hg.): Netzwerk Kommunen der Zukunft. Lokale Beschäftigungsförderung – Aufgabe der Kommune. Bausteine guter Praxis. Band 14-1, S. 15-24.
- Reis, Claus 2005: Leistungsprozesse im SGB II. Anregungen zur organisatorischen Ausgestaltung von Arbeitsgemeinschaften und „Optionskommunen“. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Pilotprojekt „Arbeitsgemeinschaften“ und Modellprojekt „JobCenter in Kreisen“, heft. Manuskript Fachhochschule Frankfurt am Main.
- SPD-Bundestagsfraktion 2004: Hartz IV. Arbeit vermitteln ist unser oberstes Ziel, Berlin.
- Schulze-Böing, Mathias 2004: Umsetzung des SGB II in Arbeitsgemeinschaften zwischen Kommunen und Arbeitsagenturen – „mission impossible“ oder historische Chance für nachhaltige Innovation? Vortrag einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum, Offenbach.
- Stadt Bremen 2004: Umsetzung von Hartz IV klappt bisher hervorragend. Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales. URL:www.bremen.de/web/owa/p_anz_presse_mitteilung?pi_mid=114081 (Zugriff 1.12.2004).
- Tafel, Gerlinde 2004: Arbeitsuchende kompetent beraten und fördern. Eine Weiterbildungskonzeption für Fallmanagement und Arbeitsmarktberatung. Regionale Personalentwicklungsgesellschaft mbH (Hg.), Bielefeld.
- Trümmer, Ralf 2004: Die Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB II: ein neuer Typ des öffentlichen Gemeinschaftsunternehmens? – Organisations- und mitbestimmungsrechtliche Fragestellungen. Vortragsmanuskript der ver.di Personalrätekonferenz am 7./8. Oktober in Magdeburg.
- Vaut, Simon 2004: Umbau der BA. In: Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin, S. 63 ff.
- vbba 2004: Notizen aus der HPR-Fraktion des vbba vom 07. Oktober. URL:www.vbba.de/meldungen/archiv_2004/HPR_Notizen_071004.pdf (Zugriff am 8.9.2005).
- vbba 2004: Notizen aus der HPR-Fraktion des vbba vom 11. November. URL:www.vbba.de/meldungen/archiv_2004/HPR_Notizen1104.pdf (Zugriff am 8.9.2005).

Anhang

Gruppendiskussionen und Expertengespräche

1. Gruppendiskussionen (GD)

GD 1 Beschäftigte Bielefeld

GD 2 Beschäftigte Mülheim

2. Expertengespräche (ExG)

ExG 1 Geschäftsführer ARGE Bielefeld

ExG 2 Personalrat Bielefeld

ExG 3 Gleichstellungsbeauftragte Bielefeld (Telefoninterview)

ExG 4 Leiter Sozialagentur zusammen mit Leiter Stadtkanzlei Mülheim

ExG 5 Personalrat Mülheim

ExG 6 Gleichstellungsbeauftragte Mülheim (Telefoninterview)

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.

