

2 Kontext der Untersuchung

2.1 Organisatorische Neuausrichtung der Arbeitsverwaltung

„Auf der Reformbaustelle Arbeitsmarkt kehrt keine Ruhe ein.“ (Zimmermann 2005, S.3)

Selten zuvor wurde ein arbeitsmarktpolitisches Reformkonzept so umfassend angelegt und vor allem so zügig auf den Weg gebracht wie die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt¹⁶. Dabei gilt die Neuorganisation der Arbeitsverwaltung als zentraler Bestandteil der sogenannten Hartz-Reformen¹⁷. So wurden die entsprechenden Neuerungen nicht zuletzt im Rekurs auf Osiander/Steinke vor der Szenerie einer Ausdifferenzierung der Arbeitsverwaltung durchgeführt¹⁸. Grundlegend sind die Bundesagentur für Arbeit bzw. die jeweilige Agentur für Arbeit für die Leistungen nach dem SGB III (Alg I)¹⁹ ver-

-
- 16 Anzumerken ist an dieser Stelle, dass sich insbesondere dieses Kapitel bereits im Verlauf seiner Verfassung einer fortwährenden Veränderung unterziehen musste. So haben sich viele rechtliche Rahmenbedingungen im Hergang der Entstehung dieser Arbeit – insbesondere nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (welches im weiteren Ablauf des Kapitels noch Berücksichtigung findet) – verändert.
 - 17 Im Jahr 2002 wurde unter der Leitung von Peter Hartz die nach ihm benannte Hartz-Kommission von der Bundesregierung eingesetzt. Diese sollte Vorschläge für eine Arbeitsmarktreform aufgrund des Vermittlungs- und Statistikskandals in der Bundesagentur für Arbeit erarbeiten. Seither sind die neuen Gesetze vor allem unter dem Namen ‚Hartz‘ populär.
 - 18 Rückblickend zeichnete sich der deutsche Arbeitsmarkt vor Hartz IV durch die Bismarcksche Versicherungstradition aus: Bei Arbeitslosigkeit wurde die soziale Sicherung der Erwerbslosen durch ein dreigliedriges System, bestehend aus Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, weiterhin gewährt. Das Prinzip der Statussicherung bzw. die Höhe des beitragsfinanzierten Arbeitslosengeldes und ebenso der steuerfinanzierten, bedürfnisgeprüften und nahezu unbegrenzt beziehbaren Arbeitslosenhilfe bezogen sich auf die Höhe des zuletzt bezogenen Gehalts und können als kennzeichnend für dieses System der materiellen Absicherung bezeichnet werden (vgl. Sesselmeier/Yollu-Tok 2007, S. 3). Ein großer Einschnitt in die Arbeitsmarktpolitik wurde durch die Ablösung des AFG durch das SGB III (Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung) schon im Jahr 1998 geschaffen: Im Gegensatz zu der Formulierung im § 1 AFG benennt das SGB III das Ziel eines ‚hohen Beschäftigungsstandes‘ nicht mehr, um die Erwartung an eine umfassende Beschäftigungspolitik zu umgehen (vgl. Burghardt 2005, S. 29).
 - 19 Arbeitslosengeld I (ALG I) ist eine Leistung der deutschen Arbeitslosenversicherung, die bei Eintritt der Arbeitslosigkeit und abhängig von weiteren Voraussetzungen gezahlt wird. Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden durch das SGB III geregelt.

antwortlich. Die Lage im Zuständigkeitsbereich des SGB II fällt hingegen komplexer aus: Für Empfänger dieser Leistungen wurden mit der Einführung der JobCenter und den sogenannten Optionskommunen, die für die Umsetzung des SGB II alleine verantwortlich sind, komplett neue Träger und Organisationsstrukturen geschaffen (vgl. Osiander/Steinke 2011, S. 5). Neben der Einführung eines neuen Geschäftssystems, veränderten Leitungsstrukturen, der Implementierung einer neuen Steuerung – welche sich im Wesentlichen auf Zielvereinbarungen stützt – ist hier im Speziellen ein kennzahlenbasiertes Controlling als gravierende Veränderung zu nennen. Insbesondere Letzteres soll dafür Sorge tragen, dass den Kunden²⁰ ein professionelles und kundenorientiertes Dienstleistungserleben zukommt, „*das deren individuelle Problemlage aufgreift und einer Lösung zuführt*“ (Bundesagentur für Arbeit 2009, S. 4). Darüber hinaus kann aber auch die konsequente Lenkung des ‚Kundenstroms‘ als zentrales Anliegen betrachtet werden: Im Sinne einer ‚Kundensteuerung‘ sollen die Mitarbeiter der Vermittlung durch vorgeschaltete Empfangs- bzw. Eingangszonen von gewissen administrativen Anliegen entlastet werden, um mehr Zeit für die Kundenbetreuung zu haben (vgl. Osiander/Steinke 2011, S. 7). Daneben wurde aber auch der Vermittlungsprozess selbst neuen Bestimmungen unterworfen. So werden die Kunden – um nur ein Beispiel zu nennen – im Anschluss an die Arbeitslosmeldung einem „Profiling“ unterzogen, welches sich auf das Identifizieren der Stärken und Schwächen der Arbeitsuchenden bezieht (vgl. Rudolph/Müntnich 2001, S. 531; Osiander/Steinke 2011, S. 7). Gleichermaßen können aber auch die Einführung von „Kundengruppen“ sowie die „Eingliederungsvereinbarung“ als neue Instrumente betrachtet werden, welche – bezogen auf den Untersuchungsgegenstand – zwischen dem Kunden und dem jeweiligen Träger der Grundsicherung abgeschlossen wird.

20 An dieser Stelle soll bereits ein Verweis zu dem verwendeten Vokabular gegeben werden. Das Gesetz selbst spricht zwar von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, ebenso wie von Bedarfsgemeinschaften, wohingegen Netzwerkpartner im Fallmanagement meist mit Klienten oder Patienten arbeiten. Die Bundesagentur für Arbeit orientierte sich in ihrem Reformprozess am Kundenbegriff, um sowohl eine wirtschaftlich orientierte und legitimierte Verwendung der Bezeichnung zu dokumentieren als auch zugleich ihre Veränderung als moderner Dienstleister mit starker Kundenorientierung zur Geltung kommen zu lassen (vgl. Göckler 2006, S. 11). In vorliegender Arbeit wird der Begriff des ‚Kunden‘ benutzt, wenn es darum geht, die ALG II-Bezieher als Interaktionspartner der persönlichen Ansprechpartner zu bezeichnen. Aus rein pragmatischen Gründen fiel die Wahl auf diesen Begriff, schließlich ist eine Bezeichnung nötig, um die betreffenden Menschen nennen zu können. Eine Aussage über die tatsächliche Rolle, welche die ALG II-Beziehenden in der Interaktion mit dem persönlichen Ansprechpartner spielen, ist in dieser Bezeichnung jedoch nicht getroffen. Zur Kennzeichnung dieser Rolle ist dieser Begriff wahrscheinlich genauso wenig treffend wie ‚Klienten‘ oder ‚erwerbsfähige Hilfebedürftige‘ (vgl. hierzu auch Ames 2008, S.10).

Zwar sind die Reformen als umgesetzt und sogar als bereits in die Jahre gekommen zu bezeichnen, das ‚Grundgerüst‘ der arbeitsmarktpolitischen Neuerungen – die JobCenter – sind jedoch nahezu ebenso rasant in die Kritik geraten, wie sie eingeführt wurden. Diskussionen über die ‚Grundsicherung für Arbeitssuchende‘ und über die Organisation der Arbeitsverwaltung im Wirkungskreis des SGB II (Zweites Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende) hielten lange an, besonders das umstrittene ‚Hartz IV‘²¹ wurde für viele schnell zum Inbegriff des sozialen Abstiegs und eine prekäre Existenz (vgl. Baethge-Kinsky/Bartelheimer/Wagner 2007, S. 2). So sind mit den ersten beiden sogenannten Hartz-Gesetzen²², die Ende 2002 verabschiedet wurden, in erster Linie die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB III (Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung) reformiert worden. Mit dem dritten Hartz-Gesetz²³ traten 2004 neue Rahmenbedingungen für die Organisation der nun umbenannten Bundesagentur für Arbeit (BA) in Kraft (vgl. Kaltenborn 2005, S.3). Auf dieser rechtlichen Basis reformierte die Bundesagentur für Arbeit konsequent ihre Ablauf- und Aufbauorganisation. Auch Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurden 2005 mit dem vierten und ebenfalls 2003 verabschiedeten Hartz-Gesetz zur ‚Grundsicherung für Arbeitssuchende‘²⁴ zusammengelegt, somit gilt bis heute die Gleichstellung von Empfängern von Arbeitslosenhilfe und erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern.

Diese neue Grundsicherung für Arbeitssuchende wurde sodann im zweiten Sozialgesetzbuch kodifiziert. Für die Umsetzung des neuen Gesetzes – zum Zeitpunkt der Datenerhebung der vorliegenden Studie – waren schließlich generell Arbeitsgemeinschaften (ArGen), bestehend aus jeweils einer Agentur für Arbeit und einer Kommune, zuständig (§ 44b SGB II). Der Gesetzgeber hat zu dieser Zeit jedoch noch weitere Varianten zugelassen, wie die geteilte Trägerschaft nach § 6 SGB II, in der die Agentur für Arbeit und kommunale Träger in

21 Hartz IV – Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung ab 01.01.2005

22 Im Zentrum von Hartz I – Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung ab 01.01.2003 – stand die Beschleunigung des Ausgleichs am Arbeitsmarkt. Durch Personal-Service-Agenturen sollte die vermittlungsorientierte Zeitarbeit für Arbeitslose mit individuellen Vermittlungshemmnissen gestärkt werden. Weiterhin wurden Bildungsgutscheine, Meldefristen sowie Zumutbarkeitsregelungen eingeführt. Hartz II – Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, ebenfalls mit Wirkung ab 01.01.2003 – zielte hingegen u.a. darauf ab, mit neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Ich-AG und Mini-Jobs) die Existenzgründung sowie die Beschäftigung im Niedriglohnssektor zu fördern.

23 Mit Hartz III – Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung ab 01.01.2004 – gelten neue Rahmenbedingungen für die Organisation der Bundesagentur für Arbeit (BA – ehemals Bundesanstalt für Arbeit), welche den Aufbau zu einem kundenorientierten Dienstleister am Arbeitsmarkt mitsamt der Einführung der JobCenter umfassten.

24 Zusammen mit der Leistung des Arbeitslosengeld II (ALG II).

eigener Verantwortung nur jeweils den Teil der Eingliederungsleistungen erbringen, für den sie zuständig sind, zudem existierte die kommunale Option (§ 6a SGB II), nach welcher der kommunale Träger alle anfallenden Aufgaben übernahm²⁵. Die nach § 6c SGB II eingeführte Evaluationsforschung hingegen verfolgte das Ziel, die Effektivität und die Effizienz der neu eingeführten Arbeitsverwaltungen zu bemessen. So bekam das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit dieser sogenannten „Experimentierklausel“ den Auftrag, die nach SGB II eingeführten Arbeitsverwaltungen kommunaler Option mit denen der Arbeitsgemeinschaften zu vergleichen. Anzumerken ist jedoch, dass eben jene Experimentierklausel in der gegenwärtigen Fassung des SGB II (2012) inzwischen aufgehoben ist. Augenblicklich werden im Rückgriff auf § 6d SGB II sowohl die Einrichtungen der ArGen als auch die zugelassenen kommunalen Träger als JobCenter bezeichnet (vgl. Böhringer et al. 2012, S. 11).

Leitgedanke der ‚Grundsicherung für Arbeitssuchende‘ ist und war unter anderem die Hilfestellung ‚aus einer Hand‘, welche durch die Zusammenführung von BA - Leistungen (Arbeitslosenhilfe) und kommunalen Leistungen (Sozialhilfe) realisiert werden sollte. Sie wurde im SGB II mit der Intention kodifiziert, ‚erwerbsfähigen Hilfebedürftigen‘ zugute zu kommen. Wird § 1 Abs. 1 S. 1 SGB II vom 24.12.2003 gefolgt, stand dabei die Idee der Aktivierung zur Arbeit im Vordergrund, damit diese Personen ‚ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können‘. Entsprechend hat sich der Gesetzgeber durch die ‚Leistungen aus einer Hand‘ und ‚unter einem Dach‘ sowie der Figur des ‚Persönlichen Ansprechpartners‘²⁶, der die gesamten Fäden in der Hand hält, um eine integrierte Fallbearbeitung bemüht. Damit verbunden war die Vorstellung einer durch Kundensegmentierung hergestellten Passgenauigkeit zwischen den Kundenbedürfnissen und den Dienstleistungsangeboten, welche sich in differenzierten Formen der Fallbearbeitung mitsamt der eingesetzten Instrumente äußern.

Festzuhalten ist, dass es ein wesentliches Ziel der Reformen am Arbeitsmarkt war, behördliche Schnittstellen und unnötige Bürokratie in der Arbeitsförderung zu vermeiden. Die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende stan-

25 Mit einer Befristung für sechs Jahre hatten 69 Kommunen die Möglichkeit, für eine alleinige Trägerschaft für die neuen Leistungen zu optieren (sog. Optionskommunen). Der Grund war die Erprobung alternativer Modelle der Eingliederung in den Arbeitsmarkt im Wettbewerb (vgl. Kaltenborn 2005, S. 3).

26 Während im Gesetz nur von „persönlichen Ansprechpartnern“ gesprochen wird, sind Vorschläge zur Umsetzung des Gesetzes hinsichtlich der Handlungskonzepte und Handlungsleitlinien konkreter. Für Personen mit drei voneinander abgrenzbaren Vermittlungshemmnissen werden daher eine intensive Beratung und Begleitung in Form des „beschäftigungsorientierten Fallmanagements“ angestrebt. Aus diesem Grund treten in vielen JobCentern auch ‚Fallmanager‘ auf.

den nach den Reformen aber auch vor der Herausforderung, die neuen Regelungen umzusetzen und insbesondere die entstandenen Handlungsspielräume zu füllen. So wurde mit den Arbeitsgemeinschaften eine völlig neue Organisation geschaffen, die aus zwei unterschiedlichen Organisationen realisiert und daher auch als Mischverwaltung kritisiert wurde. Entsprechend brachte die Umstrukturierung mitsamt der Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften zwischen Agenturen für Arbeit und Kommunen – und somit der Errichtung von JobCentern – einige Unklarheiten mit sich. Arbeitslose wurden beispielsweise je nach ihrer Einkommenssituation und der regionalen Entscheidung über die Trägerschaft zu ALG II von unterschiedlichen Trägern betreut. Neue Schnittstellen von SGB II und SGB III erschwerten zudem eine einheitliche Arbeitsförderung²⁷. Neben unklaren Machtverhältnissen ist es zumindest denkbar, dass auch die Arbeitshaltungen und Arbeitsweisen kommunaler Mitarbeiter einerseits und Beschäftigter der BA andererseits differierten, da sie über ungleiche Erfahrungen mit der arbeitssuchenden Kundschaft verfügten²⁸.

Für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit ist zu unterstreichen, dass die Arbeitsgemeinschaften (ArGen) – in eben jener Zusammensetzung zweier vormalig eigenständig operierender Organisationen – entsprechend ihrer gesetzlichen Konstruktion und zum Erhebungszeitpunkt so ausgestaltet waren, dass sie keinen eigenen Haushalt und damit auch keine eigenen Einnahmen und Ausgaben, kein eigenes Personal und auch keine eigenen oder im eigenen Namen angemieteten Liegenschaften sowie kein sonstiges Vermögen hatten (vgl. Blanke/Trümner 2006, S. 13). Zur Erfüllung der Aufgaben der Arbeitsgemeinschaften wurden daher sowohl das erforderliche Personal als auch die nötige Infrastruktur durch die Gesellschafter der ArGen (Kommune und BA) zur Verfügung gestellt, gleichzeitig blieben diese aber Dienstvorgesetzte ihrer Angestellten. Bereits die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) geprüfte und gebilligte Mustervereinbarung des Zentralbereichs Steuerung der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit enthielt zum Zeitpunkt der Erhebung in § 4 Abs. 1 bezüglich des Personals folgende Regelung:

27 Da eine Reihe von Leistungen aus dem SGB III den Kunden von SGB II nicht zur Verfügung stand, wurden diese je nach konkreter Förderleistung an die Arbeitsagentur mitsamt dem SGB III-Bereich verwiesen.

28 Handlungsleitend für die MitarbeiterInnen waren und sind die Reformen jedoch allemal: Die Präambel im neuen SGB II heißt ‚Fordern und Fördern‘. Zu konstatieren ist dabei, dass der ‚Grundsatz des Förderns‘ (§14 SGB II) den Grundsatz des Forderns (§ 2 SGB II) ergänzt. Entsprechend wird mit einem Fokus auf die Eingliederung in Arbeit als Zielstellung die als vorrangig zu betrachtende Eigenverantwortung der Hilfebedürftigen lediglich durch die Beschränkung auf eine Unterstützungspflicht betont. Insofern folgt die Norma auch dem Leitbild des aktivierenden Sozialstaats (vgl. Münder 2011, S. 332).

„Die ARGE verfügt nicht über eigenes Personal. Die Gesellschafter bleiben Dienstvorgesetzte ihrer jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Gesellschafter verpflichten sich, der ARGE die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Bearbeitungskapazität zu Verfügung zu stellen. Soweit erforderlich, werden hierzu gesonderte Vereinbarungen getroffen.“

Im Wege ‚freiwilliger Maßnahmen‘ wurde das erforderliche Personal von den Gesellschaftern der Arbeitsgemeinschaften ‚übergeleitet‘ bzw. ‚entsendet‘, die neu entstanden und zu besetzenden Stellen unterlagen dabei – im Rekurs auf Blanke/Trümer – in den meisten Fällen einem Ausschreibungs-, Auswahl- und Besetzungsverfahren (vgl. Blanke/Trümner 2006, S. 28f)²⁹.

Zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach dem SGB II und analog zu der geteilten Zuständigkeit wurden die Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II errichtet, welche im Bezirk jeder Agentur für Arbeit (AA) in Gestalt der JobCenter zum Tragen kommen. Die Ausgestaltung und Organisation der Arbeitsgemeinschaften richten sich nach den Besonderheiten der beteiligten Träger, des regionalen Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstruktur. Münder bezeichnet diese Regelung sogar organisatorisch als das „*Herzstück für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende*“ (vgl. Münder 2011, S. 899), soweit die Aufgaben nicht nach § 6a SGB II in kommunale Verantwortung übertragen wurden. Sie stellt nach wie vor sicher, dass die Leistungsberechtigten nach dem SGB II die Leistungen aus einer Hand erhalten. Dies ist besonders unter dem Aspekt zu betonen, dass die Regelung laut § 44b SGB II im Jahre 2007 vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) für verfassungswidrig erklärt wurde, da die verpflichtende Bildung von Arbeitsgemeinschaften verfassungswidrig sei³⁰. So setzte das BVerfG dem Gesetzgeber eine Frist bis zum 31.12.2010, diese Bestimmungen zu überprüfen. Der Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften konnte jedoch schon eher mithilfe des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende (GrSiWEntG) vom 3.8.2010 begegnet werden: Durch eine Verfassungsergänzung in Art. 91e GG³¹ wurde daher das Fundament für die Beibehaltung der

29 So betonen die Autoren weiter, dass in der Praxis die Personalüberleitung auf nicht rechtsfähige, öffentlich-rechtliche ArGen zumeist in Form einer Umsetzung, in Teilen aber auch als Abordnung oder Zuweisung erfolgt ist. Dabei ist aber die Zuweisung laut Blanke/Trümner kein geeignetes personalrechtliches Instrument und vielmehr als unzulässig zu bezeichnen (vgl. Blanke/Trümner 2006, S. 78). Weiterhin steht die Frage im Raum, ob und wie ‚freiwillig‘ die Maßnahmen zur Personalüberleitung in den jeweiligen Fällen tatsächlich waren.

30 Vgl. BVerfG vom 10.12.2007 – 2 BvR 2433/04; 2 BvR 2434/04 – E 119, 331 ff. = NVwZ 2008, 183 ff – BGB1. I 2008, 27.

31 Grundgesetz

gemeinsamen Aufgaben in den nun gemeinsamen Einrichtungen (gE)³² geschaffen. Auf diese Weise wurde für diese Situation auch die vormals kritisierte Mischverwaltung für verfassungsrechtlich zulässig erklärt (vgl. Münder 2011, S. 42)³³.

Auch wenn die Reformen bereits in die Jahre gekommen sind, bleibt zu konstatieren, dass mit ihrem Inkrafttreten für die Einrichtung und organisationalen Ausgestaltung der JobCenter ein großer (Handlungs)Spielraum entstanden ist. So ist nach wie vor festzuhalten, dass das SGB II kaum Vorgaben in Bezug auf die Organisationsstrukturen enthält und dadurch viele Fragen – insbesondere nach der Gestaltung von Handlungs- und Organisationsstrukturen – offen lässt. Folglich haben die nach dem SGB II eingerichteten JobCenter – wie die vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sogenannten Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen sowie die Agenturen für Arbeit und Kommunen im Rahmen der getrennten Aufgabenwahrnehmung – diverse Organisationsmodelle entwickelt und den Weg der Kunden von der Antragsabgabe bis zur Vermittlung in Arbeit unterschiedlich ausgestaltet. Einschränkungen, die bei den Agenturen für Arbeit aus verschiedenen Gründen gegeben waren, galten nur bedingt für die ArGen, da diese als neues Rechtskonstrukt mit gleichberechtigten Partnern eine große, lokal orientierte fachliche Ausgestaltungsmöglichkeit hatten. Resümierend kann die Diskussion um die Reform der Basisinstitution deutscher Arbeitsmarktpolitik mit der Verabschiedung des SGB II in weiten Teilen noch immer als nicht uneingeschränkt abgeschlossen bezeichnet werden. Zumindest, was die Ausgestaltung der Arbeitsorganisation betrifft und schon im Jahre 2004 von Reis/Brülle moniert wird:

„Vielmehr haben die diversen Unklarheiten des Gesetzes (...) dafür gesorgt, dass die Hektik der Debatten um die Modalitäten einer Umsetzung der Vorschriften des SGB II unvermindert anhält. Dies ist nicht verwunderlich, war und ist es doch die erklärte Absicht des Gesetzgebers, letztlich entscheidende Fragen nicht per Gesetz zu regeln,

32 Diese ‚gemeinsame Einrichtung‘ (gE) wird von der Bundesagentur für Arbeit und dem jeweiligen kommunalen Träger (Kreis oder große Stadt) gebildet (§ 44b Abs. 1 SGB II in Verbindung mit § 6 Abs. 1 SGB II).

33 Bezüglich der gespaltenen Trägerschaft zwischen BA und Kommune wurde zum einen die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in den gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b verbindlich festgeschrieben. Nach § 6d SGB II handelt es sich nunmehr um Mischbehörden aus Bundes- und Landesbehörden bzw. die sogenannten JobCenter. Diese Bestimmung wird flankiert sowohl durch Einzelregelungen zur Trägerversammlung, zu den Geschäftsführungen, zum Personal (§§ 44c ff. SGB II) als auch durch unterschiedliche Kooperations- und Koordinationsgremien (§§ 18a ff. SGB II). Zum anderem wurden die bereits bestehenden zugelassenen kommunalen Träger auf unbefristete Zeit verlängert. Daneben können weitere Kommunen als alleinige Träger zugelassen werden, wenn sie spezifische – in § 6a SGB II festgelegte – Voraussetzungen erfüllen (vgl. Münder 2011, S. 42f).

sondern den lokalen Akteuren zur Ausgestaltung zu überlassen. Diese Vorgehensweise hätte innovative Energien freisetzen können, wenn nicht zwischen den dominanten Akteuren finanz- und ordnungspolitische Erwägungen zunehmend an Bedeutung gewonnen hätten und damit brennende Fragen der konkreten rationalen Gestaltung von Arbeitsabläufen und Eingliederungsprogrammen überlagerten“ (Reis/Brülle 2004, S. 159).

Auch dann, wenn durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Zeiten organisationaler Unsicherheit vorüber und viele anfängliche Schwierigkeiten und Unklarheiten bereits gelöst scheinen, bleibt noch immer die Frage nach der konkreten Ausgestaltung der Ablauforganisation in den nun nahezu einheitlich sogenannten JobCentern. Daher ist in diesem Kapitel abschließend festzuhalten, dass die vorliegende Untersuchung durchaus bereits gewisse Ansatzpunkte in den arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen mitsamt ihren Regelungen des SGB II zur Grundsicherung für Arbeitssuchende finden kann. Entsprechend liegt auch die Vorstellung nahe, schon auf der Ebene des Gesetzgebers nach Hinweisen auf die Organisations- und Verfahrensweisen in Arbeitsverwaltungen zu suchen, um anhand eines möglicherweise als allgemeingültig deklarierten Modells die tatsächliche und somit die ‚gelebte soziale Praxis‘³⁴ zu rekonstruieren und abzugleichen. Doch speziell für die neuen Dienstleistungen nach dem SGB II besteht die Annahme, dass nicht pauschal von einem Organisations- bzw. auch Teammodell auf das andere geschlossen werden kann. Die Hartz IV-Reform – und mit ihr eben jene Arbeits- und Ablauforganisation der Arbeitsverwaltung – werden daher in dieser Untersuchung in Anlehnung an die Konzeptstudie von Baetghe-Kinsky et al. – als Herausbildung einer neuen Organisation durch gesellschaftliches Handeln gesehen (vgl. Baetghe-Kinsky et al. 2006, S. 7). Welche unterschiedlichen arbeitsorganisatorischen Lösungen bereits ‚unter einem Dach‘ dabei herauskommen können sowie insbesondere welche Perspektiven für eine Personal- und Organisationsentwicklung daraus resultieren können, ist Gegenstand dieser Arbeit und exemplarisch anhand eines ausgewählten JobCenters herauszuarbeiten.

2.2 Empirische Forschung zu arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen

„Was aber das besondere Profil der Dienstleistung ausmacht, die im Rahmen von ‚Hartz IV‘ Gestalt annimmt, blieb trotz enormer Fortschritte der empirischen Arbeitsmarktforschung bei der Evaluation der Arbeitsmarktpolitik unklar – denn nach

34 Vgl. hierzu Kapitel 3.1.1.1 in dieser Arbeit.

wie vor bilden die Leistungsprozesse für die Forschung nahezu eine ‚black box‘.“ (Baethge-Kinsky et al. 2007, S. 6)

Vorliegende Studie möchte ein Forschungsdesiderat füllen, indem sie anhand einer exemplarischen Arbeitsverwaltung durch die Deskription von Handeln bzw. sozialer Praxis einen Weg zur Entdeckung von (Sozial)Strukturen finden möchte, um daraus Perspektiven bzw. Anschlusspunkte einer Personal- und Organisationsentwicklung herauszuarbeiten. Auf dieser Folie betrachtet, berührt sie verschiedene Bereiche der (organisations)pädagogischen, teilweise soziologisch-politikwissenschaftlichen, verwaltungswissenschaftlichen bzw. auch Dienstleistungsforschung. Im Kontext von Personal- und Organisationsentwicklung existieren zwar umfangreiche und vielfältige Untersuchungen und theoretische Konzepte, die auch eine Verbindung zu Perspektiven sozialer Praxis aufweisen können, doch die vorliegende Untersuchung beschreibt durch ihr Anliegen und insbesondere durch die ausgewählte Organisation eine Besonderheit, scheint doch die Personal- und Organisationsentwicklung in der Arbeitsverwaltung bisher in der Forschung stark vernachlässigt. Diese Arbeit begründet ihren Ansatzpunkt in der Arbeitsmarktreform und ist dadurch durch die arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen mitsamt ihren Regelungen des SGB II zur Grundsicherung für Arbeitssuchende gerahmt. Doch das Desiderat der Forschung ist weit ausgedehnt, richtet es sich doch auch auf die Organisation der ‚Organisation Arbeitsverwaltung‘ mitsamt ihren Organisationsstrukturen und Handlungsspielräumen als solche. Beklagt wird die mangelnde Forschungslage auch von Dunkel et al., so soll diese mehr darüber aussagen, „*wie Dienstleistungen erbracht und organisiert werden sollen als darüber, wie sie erbracht und organisiert werden*“ (Dunkel/Szymenderski/Voß 2004, S. 13). Als bezeichnend kann diese Feststellung für die gesamten ‚neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ betrachtet werden: Sogar die Fachkonzepte zum viel diskutierten Fallmanagement im Regelkreis des SGB II (vgl. z.B. Baethge-Kinsky et al. 2004; Deutscher Verein 2004; Göckler 2004, 2006) beziehen sich ausschließlich auf einen Ausschnitt der Fallbearbeitung und bleiben auf der konzeptionellen Ebene, indem sie zwar einen idealen Typus beschreiben, dem es jedoch an theoretischer Fundierung mangelt. Um insbesondere aber methodische Anregungen für die empirische Untersuchung zu bekommen, soll an dieser Stelle dennoch ein Überblick über bestehende Forschungen zu den arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen vermittelt werden³⁵. Dieser erhebt zwar keinerlei Anspruch auf Voll-

35 Auch dann, wenn die Untersuchung verschiedene Forschungsbereiche berührt, ist es an dieser Stelle wichtig zu betonen, dass im Folgenden ausschließlich Untersuchungen vorgestellt werden sollen, die im Bereich der arbeitsmarktnahen Dienstleistungen angesiedelt sind, denn diese bilden auch den Kontext und den Rahmen der vorliegenden Untersuchung.

ständigkeit, doch kann er für die folgende empirische Untersuchung bedeutsam sein, indem vor allem Hinweise darüber gegeben werden, in welcher Weise die arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen – und mit ihnen auch ihre Organisation – bisher operationalisiert wurden und werden.

Wirft man einen Blick auf die Forschungen, die sich rund um die Reform des Arbeitsmarktes einordnen lassen, können einige Evaluationsstudien gefunden werden, deren Schwerpunkte folgendermaßen gesetzt wurden:

- auf Fragen der Steuerung im Zusammenspiel unterschiedlicher institutioneller Ebenen (vgl. z. B. Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ in NRW, Reis et al. 2001; 2002),
- auf Möglichkeiten der Zusammenfassung unterschiedlicher Beratungsangebote (Modellprojekt ‚Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand‘, vgl. z. B. MWA 2003),
- auf Fragen der Implementation von Case Management und der Angebotssteuerung (Kolbe/Reis 2005a, 2005b). Die Autoren untersuchten in Nordrhein-Westfalen kommunale Handlungskonzepte für Fallmanagement in der Sozialhilfe und in der kommunalen Beschäftigungspolitik im Übergang zum SGB II und führten – neben einer quantitativen Befragung – auch vier kommunale Fallstudien durch³⁶.
- auf Fragen der Nachhaltigkeit und institutionellen Zusammenarbeit, wie im Bundesmodellprojekt „Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe“ (MoZArT) (Hess/Schröder/Smid/Reis 2004) sowie
- auf Möglichkeiten, Hilfebedürftigkeit zu verhindern (Bartelheimer 2000) (MASQT).

Vor allem in den letzten Jahren ist der Staat selbst dazu übergegangen, seine eigene Leistungserbringung zum Gegenstand wissenschaftlicher Forschung zu machen. Entsprechend liegen bereits aus der Evaluation der Umsetzung der Hartz-Gesetze I-III umfangreiche Berichte vor (vgl. z. B. Kaltenborn/Knerr/Schiwarov 2006). Bezüglich der ‚Grundsicherung für Arbeitssuchende‘ ist der mit Inkrafttreten des ‚Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt‘ eingeführte § 55 SGB II zu nennen, der besagt, dass die „*Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung regelmäßig und zeitnah zu untersuchen sind*“. In diesem Sinne liegt ein zeitlich befristeter und gesetzlich vorgeschriebener Auftrag zur Wirkungsforschung vor, der im Zusammenhang mit den Bestim-

36 Im Mittelpunkt der Studie steht zwar das ‚Produktionsmodell‘ des Fallmanagements, doch zur Vorbereitung auf das Projekt wurden Experteninterviews geführt und Beratungssituationen beobachtet.



<http://www.springer.com/978-3-658-06260-6>

Die eindimensionale Organisation
Gelebte Praxis in der Arbeitsverwaltung als Perspektive
der Personalentwicklung

Roman, N.

2014, XII, 275 S. 10 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-06260-6