

Fachhochschule Frankfurt am Main; infas-Institut für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH; Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)

Article

Implementations- und Governanceanalyse (Untersuchungsfeld 2)

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fachhochschule Frankfurt am Main; infas-Institut für Angewandte Sozialwissenschaft GmbH; Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) (2009) : Implementations- und Governanceanalyse (Untersuchungsfeld 2), ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 62, Iss. 01, pp. 31-38

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164638>

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.

Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)

Für die Implementations- und Governanceanalyse stellte sich die Aufgabe, die Umsetzung eines komplexen gesetzlichen Auftrags in eine vielfältige und mehrdimensionale Organisationspraxis zu analysieren. Die Analyse musste deshalb ebenfalls komplex ansetzen und die unterschiedlichen Governancestrukturen ebenso umfassen wie die Bandbreite lokaler organisatorischer und strategischer Optionen und Ausgestaltungen – bis hin zur Frage, wie die Dienstleistungen zur »Eingliederung« denn tatsächlich erbracht wurden.

Die Arbeiten in Untersuchungsfeld 2 brachten Erkenntnisse über die Prozesse und Strukturen der Implementation von Leistungsprozessen des SGB II vor dem Hintergrund überregionaler und lokaler Governance und stehen insofern für sich selbst. Gleichzeitig boten sie Ergänzungen und Zuarbeiten zu den Ergebnissen der anderen Untersuchungsfelder (insbesondere für die Felder 1 und 3).

Auftrag und methodisches Vorgehen

Die Befunde der Governance- und Implementationsanalyse fußen auf einem breiten methodischen Ansatz, der es erlaubt, die Fülle der Fragestellungen zu beantworten, mit denen die Untersuchung beauftragt war.

Die Governanceanalyse stützt sich wesentlich auf Interviews mit den zentralen Institutionen, die an der Steuerung des SGB-II-Systems beteiligt sind. Auf der Ebene der überregionalen Governance sind dies vor allem das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, die zuständigen 16 Landesministerien, die Bundesagentur für Arbeit mit ihren Regionaldirektionen, die kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Städte- und Gemeindebund) sowie der Bundesrechnungshof. Vertreter und Vertreterinnen dieser Institutionen wurden zweimal intensiv mittels Leitfadeninterviews befragt. Bei der ersten Erhebungswelle (Sommer 2006 bis Frühjahr 2007) wurde zunächst eine Auswahl von Institutionen zugrunde gelegt; bei der Wiederholungsbefragung wurde diese Auswahl noch verbreitert und bei den Länderministerien sogar eine Vollerhebung durchgeführt. Ergänzt wurden diese Ergebnisse durch eine Analyse von Dokumenten aller genannten überregionalen Akteure. Die Perspektive der Länder wurde darüber hinaus mittels einer schriftlichen Erhebung bei allen Bundesländern standardisiert gemessen.

Für Zwecke der lokalen Governanceanalyse nutzte das Untersuchungsfeld 2 die Besuche an den 154 Standorten der Stichprobe von SGB-II-Einrichtungen, um Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der SGB-II-Träger zu führen. Befragt wurden die Geschäftsführungen der örtlichen Agentur für Arbeit sowie die Sozialdezernentinnen und Sozialdezernenten der Kommune als Träger der lokalen SGB-II-Einrichtung. Darüber hinaus wurden Fragen lokaler Governance auch mit den Leitungen (Geschäftsführung, Amtsleitung) der 154 SGB-II-Einrichtungen erörtert.

Die Basis für die Implementationsanalyse bildet eine Stichprobe von 154 SGB-II-Einrichtungen, die auf der Basis eines Regionenmatching durch das Untersuchungsfeld 1 gezogen und mit dem Arbeitskreis Evaluation abgestimmt war. Die Implementationsanalyse zielte auf eine möglichst vollständige Bestandsaufnahme bei allen relevanten Organisationseinheiten innerhalb von SGB-II-Einrichtungen sowie der wichtigsten Interaktionspartner außerhalb, mit denen vor Ort die Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige realisiert wird (vgl. Übersicht 1). Innerhalb der SGB-II-Einheiten hatten die Leitungen sowie die Bereichsleitungen für Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement und Controlling zweimal im Verlaufe von anderthalb Jahren Gelegenheit, über die Umsetzung des SGB II zu berichten. Um die Perspektive und Erfahrungen der operativen Ebene einzufangen, wurden an allen Standorten Gruppendiskussionen mit Fachkräften al-

Übersicht 1
Methodische Grundlagen/Basis der Implementationsanalyse

Implementationsanalyse		
Fallstudien an 154 Standorten		
Institutionen/Akteure	Methode/Anzahl	Stichprobe/Personen
Lokale Akteure in SGB-II-Einrichtungen (1. Welle: Herbst 2006–Frühjahr 2007) Leitung der SGB-II-Einrichtung, Bereichs-/Teamleitungen Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, Steuerung und Controlling Operative Fachkräfte Selbstaussfüller: Personal/Stellen, Maßnahmeneinsatz, Verwaltungskosten (Drop Off)	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 639 Gruppendiskussion 153 434	Stichprobe der 154 SGB-II- Einrichtungen 702 956
Lokale Akteure in SGB-II-Einrichtungen (2. Welle: Herbst 2007–Winter 2008) Leitung der SGB-II-Einrichtung, Bereichs-/Teamleitungen Arbeitsvermittlung und Fallmanagement, Controlling	Halbstandardisierte Leitfadeninterviews 308	Stichprobe der 154 SGB-II- Einrichtungen 569
Schriftliche Befragung von Fachkräften (Frühjahr 2007) Operativ tätige Mitarbeiter der Bereiche Leistungsgewährung, Arbeitsvermittlung, Fallmanagement, Eingangsbereich	Schriftlicher Selbstaussfüller 5 889	Stichprobe der 154-SGB-II- Einrichtungen
Befragung von Fachkräften (Frühjahr 2008) Operativ tätige Mitarbeiter der Bereiche Arbeitsvermittlung und Fallmanagement	Gruppendiskussion 154	Stichprobe der 154 SGB-II- Einrichtungen 746
Telefonische Befragung von Betrieben (Frühjahr 2007) Betriebsleitungen, Personalverantwortliche	CATI-Erhebung 5.635	Repräsentative Stichproben für jeden der 154 SGB-II-Standorte
Telefonische Befragung von Betrieben (Frühjahr 2008): Wiederholungsbefragung bei panelbereiten Betrieben Betriebsleitungen, Personalverantwortliche	CATI-Erhebung 3 947	Betriebe im Panel aus Welle 1
Telefonische Befragung von Maßnahmeträgern (Frühjahr 2007): Bestandserhebung Leitungen der Bildungs- und Maßnahmeträger	CATI-Erhebung 2 106	Vollerhebung der wichtigsten Träger an jedem der 154 SGB- II-Standorte (Listen der SGB-II- Einrichtungen)
Telefonische Befragung von Maßnahmeträgern (Frühjahr 2007): Haupterhebung Leitungen der Bildungs- und Maßnahmeträger	CATI-Erhebung 531	Träger mit unterschiedlichen Leistungsangeboten an jedem der 154 SGB-II-Standorte, Basis Bestandserhebung

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

ler Fachbereiche durchgeführt. Um diese Ergebnisse auf eine breitere empirische Basis zu stellen, erfolgte eine schriftliche Befragung bei fast 5 900 Fachkräften der 154 Standorte.

Ergänzend zu der Innenperspektive der SGB-II-Einrichtungen wurden auch die maßgeblich beteiligten Akteure der Integrationsmaßnahmen und des Arbeitsmarktes an den 154 regionalen Standorten befragt. In Computer unterstützten Telefoninterviews (CATI) mit den Maßnahmeträgern wurde die Umsetzung der Maßnahmepolitik aus der Sicht der Auftragnehmer in zwei Erhebungswellen abgeklärt. Die Betriebe in den Regionen sind die dringend erforderlichen Arbeitsmarktpartner der SGB-II-Einrichtungen. Die Perspektiven und Erfahrungen der Betriebe mit der Einrichtung vor Ort wurden im Abstand von zwölf Monaten anhand repräsentativer Stichproben für alle 154 untersuchten Standorte

erhoben. Im Mittelpunkt der Befragungen standen die Bekanntheit und Interaktion mit der örtlichen SGB-II-Einrichtung und ihrer Arbeitsvermittlung.

Die Implementationsanalyse an den 154 Standorten vermittelt einen breiten Einblick in die Umsetzung des SGB II. (Darüber hinaus wurden ergänzend Spezialfragen anhand kleinerer Stichproben von Einrichtungen untersucht). So befasste sich eine spezielle Analyse mit den Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III, den Schnittstellen zum Jugendhilferecht, zum SGB XII sowie Schnittstellen bei der Integration von beruflichen Rehabilitanden. Diese Untersuchungen fanden bei der ersten Erhebungswelle in 19 Einrichtungen und in der zweiten Welle bei zehn Einrichtungen statt.

Aufschluss über die konkrete Interaktion zwischen den persönlichen Ansprechpartnern und ihren SGB-II-Kunden ver-

mittelten Beobachtungen in 20 SGB-II-Einrichtungen. Die Beobachtungen wurden abgerundet durch Nachgespräche mit den Beteiligten sowie durch eine Befragung der Kunden ein Vierteljahr später.

Die Untersuchung war als Multi-Level- und Multi-Method-Ansatz angelegt. Es wurden jeweils die Perspektiven aller beteiligten Ebenen und Stellen ermittelt. Die Befunde für die verschiedenen Akteursgruppen werden in der Regel durch die Aussagen anderer Akteure extern validiert bzw. kontrastiert. Durch den kombinierten Einsatz von qualitativen Fallstudien und quantifizierenden Repräsentativerhebungen wurde ein Maximum an Datenqualität angestrebt.

Der skizzierte Datenkranz hat eine Fülle von Befunden erbracht. Sie erlauben es, ein außergewöhnlich verdichtetes Bild von der Umsetzung des SGB II in den verschiedenen Formen der Trägerschaft zu zeichnen. Die vom Untersuchungsfeld 2 ermittelten Ergebnisse wurden stets auch mit den Ergebnissen der drei IAW-SGB-II-Organisationserhebungen (2006, 2007, 2008) abgeglichen und bei Bedarf ergänzt. Die Befunde der Governance- und Implementationsanalyse erreichen damit ein Maß an empirischer Sättigung und Validität, wie sie bisher von keiner der vorliegenden empirischen Studien zur Umsetzung des SGB II erreicht wurde.

Wichtigste Ergebnisse

Steuerung

Hinsichtlich der überregionalen Governancestrukturen unterscheiden sich die zKT und die ARGEn in wesentlichen Strukturmerkmalen: in den Aufsichtsregeln, bei der Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für die jeweiligen Leistungen des Bundes und der Kommunen und in der Verbindlichkeit prozeduraler Verfahrens- und Organisationsvorgaben durch überregionale Akteure. Diese unterschiedlichen Strukturmerkmale wirken sich in erheblichem Maße auf die Steuerungsstrukturen und die Leistungserbringung in den SGB-II-Einrichtungen aus. Dies gilt insbesondere für die Unterschiede im Hinblick auf die Einbindung in Systeme der Ziel- und Prozesssteuerung (Zielvereinbarungen, Übernahme von Verfahrensstandards, Statistik und Controlling), für die Leitungsstrukturen (Wahrnehmung von Dienst- und Fachaufsicht), die Einbindung in aufsichtsrechtliche Strukturen und die Nutzung von Angeboten der BA (z.B. Arbeitgeberservice).

Zwischen zKT und ARGEn ergeben sich deutliche Unterschiede im Hinblick auf lokale Steuerungsmuster (vgl. Übersicht 3). Die Steuerungsstrukturen der ARGEn sind vergleichsweise komplex. Auf der einen Seite sind die beiden

Träger auf der Basis ihres ARGE-Vertrages zu einer beständigen Abstimmung und Aushandlung ihrer konkreten Geschäftspolitik im Rahmen der Trägerversammlung gehalten. Auf der anderen Seite erfolgt über die Zielvorgaben des Bundes, die über die Bundesagentur für Arbeit und die Agenturleitungen in die ARGE gegeben werden, eine bundeseinheitliche Zielsteuerung. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern ist im Vergleich dazu das dezentrale Moment der Aufgabenwahrnehmung insgesamt stärker ausgebildet. Die Folge ist eine große Varianz bei der Organisation und Steuerung. Mit der dezentralen Steuerung jeder einzelnen Einrichtung wächst allerdings auch die Vielfalt der Standards, Regeln und eingesetzten Ressourcen. Zusammenfassend betrachtet ist die besondere Stärke der kommunalen Lösung der Aufgabenwahrnehmung die höhere lokale Handlungsfreiheit (im Sinne regionaler Flexibilität der Geschäftsführungen oder Amtsleitungen). Diese Flexibilität verbindet sich indes mit geringerer administrativer Übersichtlichkeit und einer vergleichsweise geringeren Transparenz im Hinblick auf Kontrollmöglichkeiten über die Aufgabenwahrnehmung in kommunaler Trägerschaft. Demgegenüber weisen die ARGEn eine Standardisierung der Zielausrichtung und höhere Controlling-Transparenz auf. Diese wird jedoch mit einer administrativen Struktur erkauft, unter der wiederum die lokale Handlungsfreiheit leidet.

Ressourcen und Organisation

IT-Strukturen und Personalverfügbarkeit sind Elemente, die große Wirkungen auf die Performanz von Organisationen haben. Die Befunde lassen hier teils deutliche Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung erkennen (vgl. Übersicht 4). So weisen die IT-Strukturen bei den ARGEn eine einheitliche Struktur auf, während bei den zugelassenen kommunalen Trägern eine stärker uneinheitliche Struktur mit einer Vielzahl unterschiedlicher Softwareprogramme für die Leistungssachbearbeitung und die Vermittlung festgestellt wurde. Der Preis für die Vielfalt der verwendeten Softwarelösungen bei den Kommunen ist allerdings eine erhebliche Einschränkung der gegenseitigen Datenverfügbarkeit untereinander.

Bedingt durch die zeitliche Befristung des Versuchs im Rahmen der Experimentierklausel bis 2010 stellten die SGB-II-Einrichtungen einen Großteil des Personals befristet ein. Bei den zKT wurden die Verträge allerdings meist über die gesamte Laufzeit des Versuchs abgeschlossen, während die ARGEn zunächst mit einer zweijährigen Befristung starteten. Ein Teil dieser Verträge wurde bei den ARGEn im Laufe der Zeit entfristet.

Zur Durchführung der zentralen Aufgabe der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger haben die beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung weitgehend unterschiedliche Organisationsstrukturen geschaffen.

Übersicht 2**Zentrale Governancestrukturen des SGB II bei den Formen der Aufgabenwahrnehmung**

	Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	Zugelassene kommunale Träger (zkT)	Getrennte Aufgabenwahrnehmung (gAw)
Aufsicht durch BMAS für Bundesleistungen (hierarchische Steuerung durch den Bund)	Hoch, da Rechts- und Fachaufsicht; direkter Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung, aber lokale Verhandlungen in Trägerversammlung (»Verhandlungen im Schatten der Hierarchie«)	Keine, da keine Aufsichtsrechte des Bundes; nur Prüfkompetenz des BRH bzgl. Ordnungsmäßigkeit der Leistungsgewährung und Finanzkontrolle durch BMAS	Sehr hoch, da Rechts- und Fachaufsicht und direkter Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung-Bereichsleitung SGB II
Aufsicht durch die Länder (hierarchische Steuerung durch die Länder)	Gering, nur Aufsicht über ARGE als Organisation; Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II	Mittel, da Rechtsaufsicht über alle Leistungen (Ausnahme NW und BY Fachaufsicht); Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II	Sehr gering, nur Kommunalaufsicht bzgl. kommunaler Leistungen nach dem SGB II
Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für Leistungen des SGB II in Trägerschaft des Bundes	Mittel, da zwar Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung, aber lokaler Aushandlungsprozess zwischen Agentur und Kommune; BfdH kann intervenieren, wenn Bundesmittel nicht ordnungsgemäß eingesetzt werden	Gering, da Auseinanderfallen von Finanzierungsverantwortung des Bundes und Aufgabenverantwortung der Kommunen; struktureller Anreiz, kommunale haushaltspolitische Vorteile zu Lasten des Bundes zu nutzen; aufwändige Ex-post-Kontrolle durch BRH und BMAS; grundgesetzliche Basis der Finanzierung ist Artikel 106 Abs. 8 GG	Sehr hoch, da mit Weisungsstrang BMAS-BA-Agenturleitung die BA für diese Leistungen verantwortlich ist
Verbindung von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung für Leistungen des SGB II in Trägerschaft der Kommune	Mittel, da strategischer Einfluss der Kommune in Verhandlungen mit der Agentur zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Förderung zur Reduktion passiver Leistungen, nachrangige Anrechnung von Einkommen/Vermögen auf KdU; Kooperation bei flankierenden kommunalen Leistungen relativ leicht möglich	Hoch, da strategische Eigenverantwortung der Kommune beim Einsatz flankierender kommunaler Leistungen und arbeitsmarktpolitischer Förderung des Bundes zur Reduktion der passiven Leistungen; aber auch hier nachrangige Anrechnung von Einkommen/Vermögen auf KdU von Bund durchgesetzt	Gering, wegen fehlenden strategischen Einflusses der Kommune, wegen des Verfahrens zur Anrechnung von Einkommen und Vermögen auf KdU, die so nicht durch die Kommune steuerbar sind. Flankierende kommunale Leistungen ohne gegenseitige Kooperationsbereitschaft relativ schwer zu koordinieren
Akquisition von Drittmitteln	Mittel	Hoch	Gering
Organisations- und Verfahrensvorgaben seitens des Bundes	Hoch, teilweise bindend; Rahmenvereinbarung soll bei Einhaltung von Mindeststandards lokale Flexibilität ermöglichen	Sehr gering; Mindeststandards für das Verfahren zum Finanztransfer	Sehr hoch, mehrheitlich bindend mit geringstem lokalen Handlungsspielraum
Einbindung in bundeseinheitliche Zielsteuerung	Hoch	Keine	Sehr hoch
Einbindung in bundeseinheitliches Controlling	Hoch	Keine	Hoch
Wichtigste Informationsquellen für die Einrichtungen	1. BA 2. LAG ARGE-Geschäftsführer 3. Gerichtsentscheidungen und Kommunalpolitik/-verwaltung	1. Kommunale Spitzenverbände 2. Landesministerien/-politik 3. Bundesministerien	1. BA 2. Rechnungshöfe 3. Gerichtsentscheidungen und Kommunalpolitik/-verwaltung

Datenbasis: Erhebungen der Governanceanalyse. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

Im Hinblick auf die Organisation des Leistungsprozesses gibt es deutliche Unterschiede zwischen den ARGEen und den zugelassenen kommunalen Trägern (vgl. Übersicht 5).

Die Mehrzahl der ARGEen hat sich in Anlehnung an das Konzept des Kundenzentrums der Agentur für Arbeit organisiert: Arbeitsteilung zwischen der Leistungssachbearbeitung und dem Bereich Markt und Integration, außerdem überwiegend

Übersicht 3
Vergleich der Steuerungsmuster und des Controllings

	Zugelassene kommunale Träger	ARGEn
Wahrgenommene Bundeseinflüsse auf lokale Steuerung	Vergleichsweise hoch für Anforderungen nach § 51b SGB II und Prüfungen durch den Bundesrechnungshof/BMAS-Prüfgruppe	Hoch für Organisation der Kundenbetreuung (Betreuungsstufenkonzept) sowie für Anforderungen nach § 51b SGB II
Lokale Steuerungsmuster	Wenig Konflikte um lokale Handlungsspielräume der Leitungen der SGB II-Einrichtungen	Komplexe Organisation lokaler Aufsichtsgremien Viel Aushandlungen im Hinblick auf Steuerungsziele und operatives Geschäft Hohes Gewicht von Diskussionen um lokale Handlungsspielräume und Entscheidungsautonomie mit höherem Konfliktpotential
Interne Steuerung und Controlling	Dienstrechtliche Befugnisse höher Kein zentrales Zielsteuerungsverfahren Controlling bei Kommunen oder innerhalb der Einrichtungen angesiedelt Controllingindikatoren streuen vergleichsweise breiter	Dienstrechtliche Befugnisse niedriger und kaum Recht, eigenes Personal einzustellen Hohe Regelungsbedarfe wegen geteilter Personalzuständigkeit durch zwei Träger Bundesziele über die Trägerversammlungen lokal installiert Controlling zentral durch BA
Geschäftspolitische Ziele	Inhaltlich weitgehende Übereinstimmung	
Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.		

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

eine differenzierte Betreuung der Kundinnen und Kunden in Abhängigkeit von der Schwere der Vermittlungshemmnisse. Erwerbsfähige Hilfebedürftige mit besonderem Betreuungsbedarf werden durch ein spezialisiertes, »beschäftigungsorientiertes« Fallmanagement betreut. Im Vergleich zu den ARGEn erfolgen die Prozesse bei den zugelassenen kommunalen Trägern stärker am Einzelfall orientiert und weniger anhand standardisierter Verfahren. Dies äußert sich zum einen darin, dass die Fallmanagerinnen und Fallmana-

ger Kunden mit unterschiedlicher Vermittlungsproblematik betreuen, insofern also nicht so spezialisiert arbeiten wie die ARGEn. Zum anderen verläuft auch das Vermittlungsgeschäft stärker am Einzelfall orientiert.

Die Organisation von Maßnahmeplanung und -vergabe unterscheidet sich zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung in einiger Hinsicht. Die ARGEn haben auf die Anforderungen einer Angebotsplanung und -steuerung nicht

Übersicht 4
Vergleich zentraler Ressourcen

	Zugelassene kommunale Träger	ARGEn
Software	EDV-Struktur uneinheitlicher Vergleichsweise geringere Kritik an Softwarelösungen, aber auch lokale Beseitigung von Schwachpunkten notwendig	EDV-Struktur einheitlich Häufiger Umgehungslösungen bei Leistungssoftware nötig
Personaleinsatz und Betreuungskapazitäten	Vergleichsweise höherer Anteil an befristetem Personal, jedoch längere Laufzeit der Befristungen Vergleichsweise geringere Personalfuktuation	Zahl der Bedarfsgemeinschaften pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter in der Leistungsgewährung sowie Zahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger pro Arbeitsvermittlerin bzw. -vermittler vergleichsweise höher
	Bedingt durch Personalfuktuation, Gesetzesänderungen und Sozialgerichtsentscheidungen breites Spektrum an Qualifizierungsbedarfen Bewertung der persönlichen Arbeitsbedingungen durch die Fachkräfte vergleichbar	
Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.		

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

Übersicht 5
Vergleich der Organisation der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger

	Zugelassene kommunale Träger	ARGEn
Ausgestaltung von Leistungsprozessen	Stärkere Integration des »Eingliederungsmanagements« (Aktivierung, Arbeitsvermittlung) und teilweise auch der Gewährung von materiellen Leistungen Zugangsteuerung unter Nutzung lokaler Sozialämter oder als Eingangszonen mit größerer Leistungstiefe (vielfältigen Leistungen)	Hohe Spezialisierung des Leistungsprozesses (KuZ-orientierte Zugangssteuerung und spezialisiertes »beschäftigungsorientiertes Fallmanagement«) In Kreisen: Zugangssteuerung unter Nutzung der Geschäftsstellenstruktur und örtlicher Sozialämter
Strukturen der Arbeitsvermittlung	Stellenorientierte Vermittlung bei Arbeitgeber- oder Vermittlungsteams; Stellenakquisition stärker an einzelnen Bewerbern orientiert Persönliche Ansprechpartner/innen und Fallmanager/innen vergleichsweise stärker in Arbeitgebergeschäft involviert Zugriffe auf Stellenmeldungen der Betriebe vergleichsweise begrenzter	Überwiegend gemeinsamer Arbeitgeberservice mit Agentur für Arbeit Persönliche Ansprechpartner/innen und Arbeitsvermittler/innen mit bewerberorientierter Vermittlung befasst; Notwendigkeit einer Schnittstelle zwischen stellen- und bewerberorientierter Vermittlung Zugriff auf Stellenmeldungen der Betriebe vergleichsweise höher
	Zusammenarbeit der Vermittlerinnen/Vermittler mit örtlicher Agentur für Arbeit einzelfallorientiert; Zugriffe auf veröffentlichte Stellenangebote der Agenturen möglich	
Bedarfsorientierte Angebotsplanung und Fokus auf spezielle Zielgruppen	Stärkere Tendenz zu eigenen Organisationseinheiten, die speziell für Maßnahmeplanung und Angebotssteuerung zuständig sind	Bedarfsorientierte Angebotsplanung vergleichsweise seltener spezialisiert sondern bei den Leitungsebenen angesiedelt
	Vergleichsweise häufiger Angebote für allein-erziehende Frauen mit Kindern unter drei Jahren und Angebote von (Teilzeit-)Ausbildungen Bei flankierenden Eingliederungsleistungen (insbesondere Kinderbetreuung) vergleichsweise stärkere Beteiligung an Planung und Steuerung der kommunalen Angebote	
Steuerung von Dritten	Hohe Bedeutung des Zuwendungsrechtes; Vergaberecht überwiegend nur dort, wo gesetzlich vorgeschrieben; Nutzung des REZ als Ausnahme	Hohe Bedeutung des Vergaberechts Überwiegend Nutzung des REZ
Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.		

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

mit einer speziellen aufbauorganisatorischen Umsetzung reagiert, sondern die Aufgabe häufig auf der Leitungsebene (z.B. Team- oder Bereichsleitungen) angesiedelt. Der Praxis der Agenturen für Arbeit folgend, vergeben die ARGEn die meisten Maßnahmen nach dem Vergaberecht und nutzen mehrheitlich die regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur für Arbeit. Die zugelassenen kommunalen Träger halten dagegen häufiger eigene Organisationseinheiten vor, die speziell für Maßnahmeplanungen und die Angebotssteuerung zuständig sind. Stärker als bei den ARGEn sind in diese Planung auch die kommunalen Angebote für flankierende Leistungen einbezogen.

Interventionsstrategien

Hinsichtlich des Kundenmanagements und der Aktivierungsstrategien unterscheiden sich die Einrichtungen beider Formen der Aufgabenwahrnehmung nur geringfügig voneinander

(vgl. Übersicht 6). Eine einsatzsteuernde Kundensegmentierung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach Arbeitsmarktnähe erfolgt bei den beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung gleichermaßen. Der Einsatz und die Bewertung der Eingliederungsinstrumente unterscheiden sich zwischen den Fachkräften der ARGEn und der zugelassenen kommunalen Träger überwiegend nicht. Im konkreten Umgang mit Eingliederungsvereinbarungen, bei Maßnahmen zur Aktivierung, Zielen von Arbeitsgelegenheiten (MAE) sowie Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen sind ebenfalls wenige Unterschiede zwischen zugelassenen kommunalen Trägern und ARGEn erkennbar. Mehr Übereinstimmungen als Unterschiede zeigen sich auch bei der realisierten Maßnahmepolitik. Bei Maßnahmedurchführungen und Förderinstrumenten waren insgesamt keine grundlegenden Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung auszumachen. Bei den kommunalen Trägern ist der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten signifikant höher

Übersicht 6
Vergleich der Interventionsstrategien

	Zugelassene kommunale Träger	ARGen
Integrationsstrategien	Segmentierung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger nach Arbeitsmarktnähe In der Praxis der Eingliederungsvereinbarungen, bei Maßnahmen zur Aktivierung, Zielen von Arbeitsgelegenheiten (MAE) sowie Strategien zum Abbau von Vermittlungshemmnissen wenig Unterschiede	
		Häufiger Kritik am Konzept der Kundensegmentierung (Betreuungsstufen) wegen Standardisierung und hoher Arbeitsbelastung
Maßnahmepolitik	Starker Einsatz des Instrumentes der Arbeitsgelegenheiten In Angebotsstruktur von Maßnahmeträgern kaum Ungleichgewichte bei Maßnahmetypen nach § 16 Abs. 1 SGB II, nach § 16 Abs. 2, Satz 2 SGB II bzw. § 16 Abs. 3 SGB II	
	Vergleichsweise häufigere Nutzung von Qualifizierungsinstrumenten und Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der Maßnahmepolitik und leicht stärkere Festlegung durch arbeitsmarktpolitische Programme der Länder	
Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.		

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

her. Nach eigenen Angaben setzen die zugelassenen kommunalen Träger auch mehr qualifizierende Maßnahmen ein. Dies spiegelt sich in der SGB II-Statistik (nach § 51b SGB II) in dieser Form allerdings nicht wider. Die zugelassenen kommunalen Träger nutzen allerdings häufiger arbeitsmarktpolitische Programme der Länder.

Der Einsatz von flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1-4 SGB II (Schuldnerberatung, Suchtberatung, Psychosoziale Beratung, Kinderbetreuung) verdient besondere Aufmerksamkeit. Die Verfügbarkeit dieses Angebots

wird seitens der Amtsleitungen und Geschäftsführungen zwar als grundsätzlich vorhanden eingeschätzt, aber rund die Hälfte der Vermittlerinnen und Vermittler stellen fest, dass kein Zugriff auf diese Angebote besteht.

Eine qualitative Analyse von Interaktionssituationen im Kontext von Interventionsstrategien zeigt anhand einer Substichprobe zwei grundlegend verschiedene Aktivierungsstrategien: eine an Fürsorgeprinzipien orientierte Arbeitsmarktstrategie der Fallbearbeitung (»Fürsorgestrategie«) einerseits, und eine strikt auf Vermittlung und Matching orientierte Ar-

Übersicht 7
Übersicht der Aktivierungsmuster (im Erstgespräch)

	Zugelassene kommunale Träger	ARGen
Strategische Ausrichtung	Fürsorgestrategisches Vorgehen herrscht vor Profiling des Einzelfalls im Fokus, Stellensuche (zunächst) sekundär	Fürsorgestrategie und Matchingstrategie koexistieren sowohl: Profiling des Einzelfalls im Fokus, Stellensuche (zunächst) sekundär als auch: Stellensuche primärer Fokus, Profiling des Einzelfalls sekundär
Maßnahmeinsatz	Instrumente der Beschäftigungsförderung Flankierende Leistungen wenig bedeutend	in vergleichbarer Weise thematisiert Flankierende Leistungen unbedeutend
Eingliederungsvereinbarung	Eingliederungsvereinbarung nicht routinemäßig thematisiert »Fordern« geht vor »Fördern«	Eingliederungsvereinbarung überwiegend thematisiert
Datenbasis: Erhebungen der Implementationsanalyse im Rahmen der Stichprobe von 154 Standorten. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2. Implementations- und Governanceanalyse; Abschlussbericht Mai 2008.		

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

Übersicht 8
Schnittstellen zwischen dem SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern

	Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	Zugelassene kommunale Träger (zKT)
Übergreifende Probleme an den Schnittstellen zwischen SGB II und SGB III		
Daten- und Informationstransfer zwischen den Leistungssystemen	Ja, gemeinsame IT-Plattform	Sehr gering, da keine gemeinsame IT-Plattform; hohe Transaktionskosten
Interessen- und Finanzierungskonflikt SGB II und SGB III lösbar	Verhandelbar in Trägerversammlung; Vetorecht des BfdH	Strukturell nicht zu lösen; bei positiver lokaler Kooperationsbereitschaft abschwächbar
Verschiebeparkplatz SGB II in SGB III	Stark reduziert	Reduziert
Betreuung von jugendlichen eHb (U 25)		
Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand	Strukturell nein; auf vertraglicher Basis möglich bei Rückübertragung der Ausbildungsvermittlung an die Agentur	
Ausbildungsstellenakquisition	Gemeinsam möglich; umfangreiches Bewerberangebot	Getrennte Akquisition; eingeschränktes Bewerberangebot (nur SGB-II-Einrichtung)
Stigmatisierungspotential für Jugendliche	Gering	Hoch
Zusammenarbeit bei Planung und Besetzung von Fördermaßnahmen zwischen SGB II und SGB III	Strukturell möglich; mittlere Ausprägung in der Praxis	Strukturell möglich, aber mit erhöhtem Aufwand verbunden; geringe Ausprägung in der Praxis
Kooperation mit kommunaler Kinder- und Jugendhilfe	Kooperation im Modell angelegt; geringe Ausprägung in der Praxis	Kooperation im Modell angelegt; mittlere Ausprägung in der Praxis
Berufliche Rehabilitation		
Berufliche Ersteingliederung	Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung aus einer Hand (Agentur zuständig); zusätzliche Betreuung durch SGB-II-Einrichtung; unterschiedliche Zuständigkeiten für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: BvB durch Agentur, BaE etc. durch SGB-II-Einrichtung	

Quelle: Fachhochschule Frankfurt am Main, infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

beitsmarktstrategie der Fallbearbeitung (»Matchingstrategie«) andererseits.

Schnittstellenprobleme

Im Leistungsprozess des SGB II existieren Schnittstellen zur Arbeitslosenversicherung und zur Sozialhilfe (vgl. Übersicht 8). Das ist besonders relevant für jene Personen, die Leistungen aus mehr als einem dieser Systeme erhalten. So werden beispielsweise Jugendliche für die Berufsberatung und eine Förderung über berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen zugleich von der Arbeitsagentur betreut. Erwerbsfähige hilfebedürftige Rehabilitandinnen und Rehabilitanden erhalten ebenfalls Leistungen nach dem SGB III und dem SGB II. Aufgrund der unterschiedlichen Logiken beider Rechtskreise ergeben sich teils erhebliche Schnittstellenprobleme zwischen SGB II und SGB III, die sich zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung teilweise erheblich unterscheiden (vgl. Übersicht 8).

Fazit

Aus implementationsanalytischer Perspektive liegen die zentralen Unterschiede zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung vorrangig in den Strukturen, welche sich die SGB-II-Einrichtungen in Umsetzung des Gesetzes geschaffen haben. Im Rahmen der Interventionspolitik der SGB-II-

Einrichtungen, d.h. mit Blick auf gewählte Integrationsstrategien und Schwerpunkte im Maßeinsatz für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, überwiegen dagegen die Gemeinsamkeiten zwischen den Formen der Aufgabenwahrnehmung.

Blickt man auf die Elemente, welche vorrangig die strukturellen Differenzen zwischen den beiden zu vergleichenden Formen der Aufgabenwahrnehmung ausmachen, so können zusammengefasst zwei Dimensionen wie folgt beschrieben werden:

Das Muster bei zugelassenen kommunalen Trägern besteht in einer geringeren Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung in stärkerer regionaler Vielfalt, verbunden mit einer geringeren systemischen Vergleichbarkeit der Verfahren und höherer lokaler Handlungsautonomie. Organisatorische Traditionen der Sozialämter bleiben in diesem Muster virulent.

Das Muster bei den ARGEn wird bestimmt durch höhere Einheitlichkeit und Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung über die Regionen hinweg, verbunden mit größerer systemischer Vergleichbarkeit der Verfahren bei allerdings deutlichen Einschränkungen lokaler Handlungsautonomie. In diesem Muster sind bekannte organisatorische Elemente der Arbeitsverwaltung wirksam.