

Kirsch, Johannes; Knuth, Matthias; Mühge, Gernot; Schweer, Oliver

Research Report

Können wir nicht einfach gute Freunde bleiben ... ? Getrennte Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bietet keine Zukunft

IAQ-Report, No. 2009-04

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Suggested Citation: Kirsch, Johannes; Knuth, Matthias; Mühge, Gernot; Schweer, Oliver (2009) : Können wir nicht einfach gute Freunde bleiben ... ? Getrennte Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bietet keine Zukunft, IAQ-Report, No. 2009-04, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/dupublico/45633>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301485>

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.

Können wir nicht einfach gute Freunde bleiben ... ?

Kirsch, Johannes; Knuth, Matthias; Mühge, Gernot; Schweer, Oliver

In: IAQ-Report / 2009-04

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt.

Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: <https://doi.org/10.17185/duepublico/45633>

URN: <urn:nbn:de:hbz:464-20180313-154558-3>

Link: <http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet?id=45633>

Johannes Kirsch, Matthias Knuth, Gernot Mühge, Oliver Schweer

Können wir nicht einfach gute Freunde bleiben...?

Getrennte Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bietet keine Zukunft

Auf den Punkt...

- Neben den rund 350 Arbeitsgemeinschaften und den 69 optierenden Kommunen gibt es derzeit 23 kommunale Einheiten, in denen Arbeitsagenturen und Kommunen diese Aufgaben getrennt erfüllen.
- Die Aufgabenzuweisung durch das SGB II erzwingt auch bei getrennter Aufgabenwahrnehmung (GAW) eine Zusammenarbeit. In der überwiegenden Zahl der Fälle ist man um eine enge Kooperation bemüht – bindende Vereinbarungen darüber werden jedoch vermieden.
- Angesichts der (bundes-)politischen Unsicherheit über die Zukunft der Aufgabenwahrnehmung bildet die GAW ein politisch umkämpftes Feld. Die Akteure der GAW versuchen, die eigene Ausgangsposition für eine etwaige Zeit *danach* zu optimieren. Neben der notwendigen Kooperation gibt es daher gleichzeitig auch Konkurrenz.
- Auch die beste Kooperation ändert nichts daran, dass getrennte, aber leistungsrechtlich wechselseitig voneinander abhängige Bescheide erstellt werden müssen. Ein automatisierter Datenabgleich oder -austausch ist bisher technisch nicht möglich.
- Für die Leistungsbezieherinnen und -bezieher hält sich der Wege-Aufwand zum Besuch zweier Anlaufstellen in Grenzen, da i.d.R. beide nahe beieinanderliegen. Die Dienststellen sind jedoch nirgends räumlich integriert, so dass ein Austausch von kommunalen und Agentur-Mitarbeitern „über den Flur“ nicht möglich ist. Der Datenaustausch erfolgt auf dem Papierwege und ist zeitintensiv und fehlerträchtig.
- Das ursprüngliche Versprechen der Hartz-Reformen, ganzheitliche Dienstleistungen aus einer Hand zu erbringen, kann in der getrennten Aufgabenwahrnehmung nicht eingelöst werden. Wenn die Politik sich nicht auf eine dauerhafte Nachfolgelösung für die Arbeitsgemeinschaften einigen kann, wird das „Nebeneinander von Arbeits- und Sozialamt“ mehr als zwanzig Mal so viele Menschen betreffen wie vor der Reform.

Das Projekt „Chancen der Integration von Leistungsprozessen bei getrennter Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II“ wurde durch die **Hans-Böckler-Stiftung** gefördert.

Einleitung

Mit der Einführung des Sozialgesetzbuches II (SGB II) durch das vierte „Hartz“-Gesetz sind in kürzester Zeit weitreichende Strukturveränderungen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik eingeleitet worden. Insbesondere die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe als versicherungsähnlich ausgestalteter Anschlussleistung für ehemalige Beitragszahler stellte einen tief greifenden Eingriff in das System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit dar (vgl. Knuth 2006; ders. 2009). Die wesentliche Rechtfertigung für diese strukturelle Leistungsreform bestand darin, dass nur durch die „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die „ineffiziente“ Doppelzuständigkeit zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung für diejenigen gut 200.000 Personen¹ überwunden werden könne, die Leistungen sowohl von der Bundesagentur für Arbeit (BA) als auch nach dem Bundessozialhilfegesetz durch die Kommunen erhielten.

Über das Ziel, den nicht (mehr) versicherten Erwerbslosen „Dienstleistungen aus einer Hand“ zu bieten, bestand und besteht weitgehend Konsens; die Vorstellungen, in welcher institutionellen Konstruktion das zu erreichen sei, gingen jedoch von Anfang an weit auseinander. Der schließlich mühsam gefundene doppelte Kompromiss – die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommunen sowie das Experiment von 69 vorübergehend zur alleinigen Aufgabenwahrnehmung zugelassenen kommunalen Trägern – barg erhebliche rechtliche Risiken. Mit dem Urteil vom 20.12.2007 hat das Bundesverfassungsgericht Kommunalbeschwerden mehrerer Kreise und Landkreise bezüglich der – überwiegend praktizierten – Form der Umsetzung des SGB II durch Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II stattgegeben. Als „joint venture“ von Bundesagentur für Arbeit und kommunalem Träger ist die Erbringung von Leistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige „aus einer Hand“ über 2010 hinaus nicht zulässig – jedenfalls nicht ohne eine Änderung des Grundgesetzes.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat nach vielfältigen Debatten in Abstimmung mit zwei Ministerpräsidenten, die jeweils die SPD- und die CDU-dominierten Landesregierungen repräsentierten, Entwürfe zur Anpassung des Grundgesetzes an die Realität der ARGEn sowie zur einzelgesetzlichen Schaffung einer dauerhaften rechtlichen Grundlage für ihr Funktionieren lanciert (BMAS 13.02.2009). Aufgrund von Widerständen in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion wird es jedoch in der 16. Legislaturperiode nicht mehr zur Verwirklichung dieser Vorschläge kommen. Sollte bis Ende 2010 keine neue Lösung für eine einheitliche oder gemeinsame Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II gefunden werden, würde diese flächendeckend auf den „Urzustand“ der originären Aufgabenverteilung nach § 6 Abs. 1 SGB II zurückfallen. Mehr als fünf Millionen erwerbsfähige Hilfebedürftige müssten dann zwei verschiedene Stellen aufsuchen, um ihre Leistungen zum Unterhalt einerseits und für Unterkunft und Heizung andererseits zu beantragen. Die Arbeitsagenturen wären für die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Erwerbsintegration zuständig, während die Kommunen weiterhin Hemmnisse der Erwerbsintegration überwinden helfen sollen, die im psycho-sozialen und im familialen Bereich liegen.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die kommunalen Gebietseinheiten, in denen die Bundesagentur für Arbeit und der jeweilige kommunale Träger ihre Aufgaben nach dem SGB II schon heute getrennt wahrnehmen, nicht mehr als ungewollt defizitäre Form der Implementation des SGB II, sondern als eine institutionelle Realität mit Relevanz für zukünftige Gestaltungsoptio-

¹ Die Hartz-Kommission schätzte diesen Personenkreis auf 240.000; spätere Analysen des Übergangs zwischen altem und neuem System kamen auf 210.000 Personen zum Zeitpunkt der Umstellung (vgl. Kaltenborn/Schwarz 2006).

nen – sei es im positiven Sinne von guter Kooperationspraxis trotz rechtlich institutioneller Trennung, sei es negativ im Sinne einer tunlichst zu vermeidenden Null-Option. Bevor das BMAS mit den Bundesländern Konsens über das Ziel einer Erhaltung der Arbeitsgemeinschaften erreicht hatte, gab es in Reaktion auf das erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts das „Scheele-Weise-Papier“ zum „Kooperativen Jobcenter“ (Scheel, Weise 2008). Wird diese Lösung nun wieder aktuell, wenn eine Änderung des Grundgesetzes nicht konsensfähig ist? Und wäre das überhaupt ein Problem? Können Arbeitsagenturen und Kommunen nicht einfach ihr rechtliches Band auflösen, aber ansonsten „gute Freunde bleiben“? – Der vorliegende Beitrag möchte Grenzen eines solchen Vorgehens veranschaulichen.

Ansatz des Projekts

Insgesamt bestand im Frühjahr 2009 im Gebiet von 23 Kommunen eine getrennte Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II. Dabei handelt es sich vor allem um Landkreise (nur vier kreisfreie Städte gehören zu dieser Gruppe) sowie Kommunen aus den alten Bundesländern (nur vier Landkreise liegen in den neuen Bundesländern Sachsen-Anhalt und Thüringen). Mit neun Landkreisen und zwei kreisfreien Städten liegen überproportional viele Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung in Baden-Württemberg.

Da die in § 6c SGB II vorgeschriebene Evaluation zum SGB II auf den Vergleich von ARGEn und den 69 sog. Optionskommunen fokussiert war, ist das Wissen über die – vom Gesetzgeber ursprünglich nicht intendierte – dritte Form der Trägerschaft, die getrennte Aufgabenwahrnehmung (GAW²), bisher lückenhaft. Das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Projekt „Chancen der Integration von Leistungsprozessen bei getrennter Wahrnehmung der Aufgaben nach dem SGB II“ hat an dieser Forschungslücke angesetzt und die Organisation der Leistungsprozesse sowie die Qualität der Kooperation zwischen Bundesagentur und Kommune bei getrennter Aufgabenwahrnehmung analysiert. Hierzu wurden drei Fallstudien und eine telefonische Kurzbefragung durchgeführt.

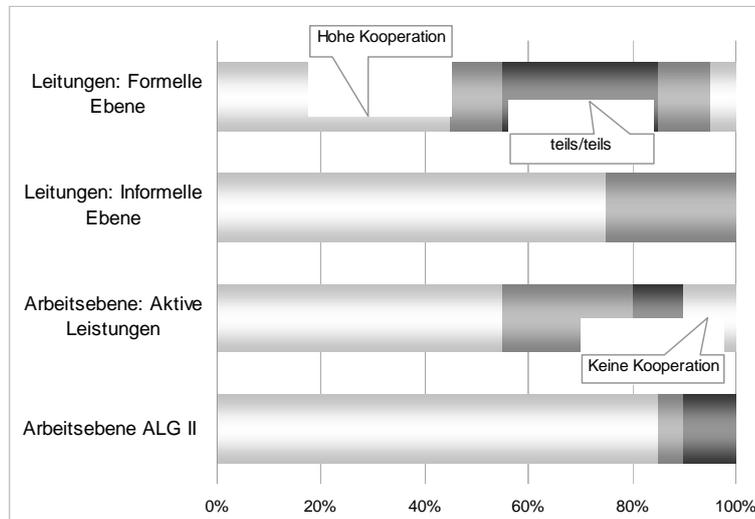
Telefonische Befragung

Den Beginn des Forschungsprojekts markierte eine Telefonbefragung, die im August/September 2008 durchgeführt wurde. Die Befragung sollte einerseits die Fallauswahl für die qualitativen Fallstudien unterstützen, lieferte aber auch erste deskriptive Befunde zum Stand der Kooperation innerhalb der GAW. Die Zielpersonen waren die Vorsitzenden der Geschäftsführung (ersatzweise auch die SGB II-Bereichsleiter) der Agenturen für Arbeit, zu deren Bezirk eine GAW (oder mehrere) gehörte. 20 von 23 möglichen Interviews konnten erfolgreich durchgeführt werden.

Bei der Befragung wurden für die Erhebung der Kooperation zwischen Kommune und Agentur für Arbeit vier Bereiche voneinander abgegrenzt: Die auf der *Leitungsebene* gepflegte (1) *formelle* und (2) *informelle* Kooperation sowie die Zusammenarbeit auf der *operativen Ebene* in Bezug auf die Erbringung der (3) *aktiven* und (4) *passiven Leistungen*. Die Befragten wurden gebeten, für jeden Bereich das Niveau der Kooperation und gegenseitigen Prozessabstimmung einzuschätzen.

² Die in der Literatur und in Dokumenten verwendeten Abkürzungen sind uneinheitlich: Neben gAw und AAgAw findet sich auch GT (getrennte Trägerschaft). Das vorliegende Forschungsprojekt hat sich der Einfachheit halber für GAW entschieden.

Abbildung 1: Kooperationsniveau zwischen Agentur und Kommune nach Bereichen der Zusammenarbeit. N=20; Quelle: IAQ, Projekt GAW 2008



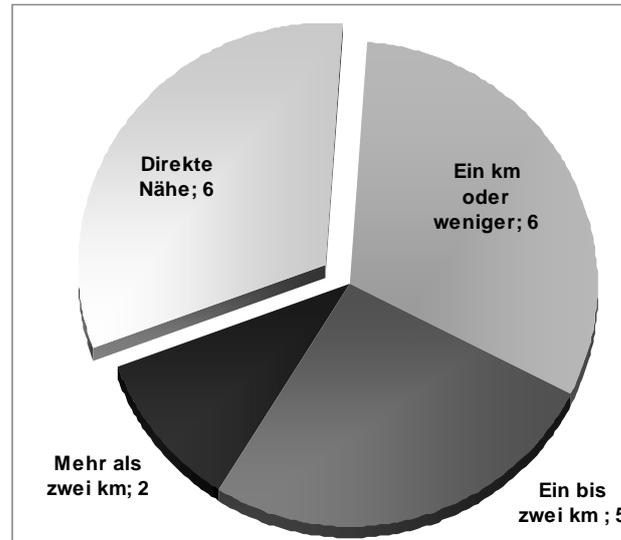
Die Befragungsergebnisse zeichnen ein kooperatives Bild von den getrennten Trägerschaften (Abbildung 1): Das linke Segment – und damit der höchste Kooperationswert – dominiert in allen vier abgefragten Kooperationsbereichen. Besonders ausgeprägt ist die Zusammenarbeit auf der operativen Ebene bei den passiven Leistungen, also dem ALG II-Bewilligungsverfahren: Diesbezüglich bestätigten 17 der 20 Befragten eine enge Zusammenarbeit. Den zweiten Rang hat das Item „Leitungsebene, informelle Kooperation“. Eine schwächere Intensität der Zusammenarbeit wurde für die Items „Operative Ebene, aktive Leistungen“ und „Leitungsebene, formelle Kooperation“ festgestellt. Die beiden zuletzt genannten sind die einzigen Items, zu denen einzelne Interviewpartner angegeben haben, dass dort „ganz und gar nicht“ kooperiert wird.

Nimmt man die zentralen Befunde aus den Fallstudien vorweg, findet man in zentralen Punkten eine Übereinstimmung mit den Befragungsergebnissen: Dies gilt für das höhere Kooperationsniveau auf der operativen Ebene im Vergleich zur Leitungsebene sowie für das Verhältnis der informellen (höher) zur formellen Zusammenarbeit (niedriger). Die Fallstudien enthalten aber auch Hinweise darauf, dass die Befragung das allgemeine Kooperationsniveau in der GAW überschätzen könnte: So bleibt offen, wie die Befragung die GAW-typischen Widersprüchlichkeiten und die Gleichzeitigkeit von Kooperation und aktiver Abgrenzung darstellt. Ferner zeigen die Fallstudien, dass die Leitungen der Arbeitsagenturen – und damit die Zielpersonen dieser Befragung – zufriedener mit der GAW sind als das kommunale Management. Als „Gewinner“ in der GAW könnten sie dazu tendieren, positiver zu antworten als ihr kommunaler Gegenpart.

Ein zweiter Fragenkomplex zielte auf die räumliche Trennung der beiden an einer GAW beteiligten Organisationen. Da davon auszugehen ist, dass kurze Wegzeiten zwischen den für die ALG II-Bewilligung zuständigen Anlaufstellen aus Kundensicht wünschenswert sind und räumliche Nähe die Kooperation zwischen Kommune und Arbeitsagentur – insbesondere auf der operativen Ebene – erleichtert, wurde in der Befragung nach der räumlichen Situation in der getrennten Aufgabenwahrnehmung gefragt. Auch hier ergibt sich im Durchschnitt ein positives Bild. Wie Abbildung 2 zeigt, befinden sich die zuständigen Behörden in zwölf (von 19 auswert-

baren) Fällen in direkter Nähe oder sind weniger als einen Kilometer voneinander entfernt. In insgesamt sieben Fällen sind sie sogar in einem Gebäude untergebracht, so dass hier im Alltagsgeschäft der Leistungssachbearbeitung eine direkte Kommunikation möglich ist. Lediglich in zwei Fällen beträgt der Abstand zwischen den Anlaufstellen mehr als zwei Kilometer; nur in einer einzigen GAW ist die Distanz mit vier Kilometern nicht mehr als fußläufig zu bezeichnen.

Abbildung 2: Entfernung zwischen Agentur und kommunaler SGB II-Behörde. N=19; Quelle: IAQ, Projekt GAW 2008



Fallstudien

Fragestellungen und Fallauswahl

Im Rahmen von drei Fallstudien zu Gebietseinheiten mit getrennter Aufgabenwahrnehmung, die den methodischen Kern des Projektes bildeten, wurden insbesondere die folgenden Fragen untersucht:

- In welchem Maße integrieren Kommune und Arbeitsagentur die Erbringung ihrer jeweiligen passiven und aktiven Leistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige? Gibt es in den beiden Institutionen Interessensunterschiede zwischen der Führungs- und der Arbeitsebene? Welche Mittel haben die Akteure, ihre Interessen durchzusetzen?
- Wie verliefen die Entstehungsgeschichte bzw. der institutionelle Pfad zur getrennten Aufgabenwahrnehmung? Was waren die Gründe der Nicht-Einigung auf die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft? Wer war – mit welchen Interessen – an dem Entscheidungsprozess beteiligt? Wer profitiert von dem Ergebnis? Inwiefern wirkt die Nicht-Einigung in der bestehenden Form der Zusammenarbeit fort?
- Die Auswahl der in Fallstudien zu untersuchenden drei Gebietseinheiten mit getrennter Trägerschaft zielte auf eine möglichst große Variation des Integrationsgrades der Leistungsprozesse und ein möglichst breites Spektrum an Ausgangslagen, Vorgeschichten und Fallkonstellationen. Dies gelang insgesamt, da zum Fallstudiensample je ein Fall gehörte, in dem

- nach dem Scheitern des Projekts der Bildung einer Optionskommune für kurze Zeit eine ARGE zustande kam, die dann im weiteren Verlauf aber gekündigt worden ist;
- die Kommune zu denjenigen gehörte, die Verfassungsbeschwerde gegen die Organisationsform der ARGE eingelegt haben;
- es infolge einer Kreisfusion auf dem Gebiet nunmehr derselben Kommune zwei verschiedene Formen der SGB II-Trägerschaft gibt.

Die Falluntersuchungen erfolgten in erster Linie mittels Expertengesprächen mit Akteuren der jeweiligen Leitungsebene und operativen Ebene der SGB II-Bereiche von Kommune und Arbeitsagentur, die zwischen November 2008 und Januar 2009 geführt wurden. Ergänzend dazu wurden die jeweils zugänglichen einschlägigen Dokumente analysiert. Zur Validierung wurden die Entwürfe der Falldarstellungen mit ausgewählten Interviewpartnern rückgekoppelt.

Ergebnisse der Falluntersuchungen

Die drei untersuchten Fälle getrennter Trägerschaft stehen für jeweils eigenständige Pfade, die jedoch darin übereinstimmen, dass die beiden Organisationen sich als Partner *und* Konkurrenten sehen; in diesem Spannungsfeld entfalten sich Möglichkeiten der Integration und werden Grenzen der Zusammenarbeit markiert.

Intensive Kooperations- bzw. Netzwerkbeziehungen zwischen Agentur für Arbeit und Kommune werden in der GAW durch das SGB II bestimmt. Dieses nimmt für die Bewilligung der ALG II-Leistungskomponenten sowie die Eingliederungs- und sozialintegrativen Leistungen (nach § 16) eine klare Zuordnung von Zuständigkeiten vor, legt aber zugleich auch Abhängigkeiten zwischen den beiden Trägern fest: Kommune und Agentur können „ihren“ jeweiligen Teil der SGB-II-Leistungen erst dann endgültig bewilligen, wenn ihnen der Bescheid des jeweils anderen Trägers vorliegt, und die Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagentur sind bei der Einschaltung kommunaler Eingliederungsleistungen wie Sucht- und Schuldnerberatung jeweils auf die Zustimmung der Kommune angewiesen.

Zur Identifizierung der relevanten Akteursgruppen und zur Analyse ihres Handelns, ihrer Strategien und ihrer wechselseitigen Beziehungen dient dabei die unten stehende Akteursmatrix der getrennten Trägerschaft (Abb. 3), in der neben den beiden an der GAW beteiligten Organisationen (Kommune und Arbeitsagentur) zwei Hierarchie-Ebenen unterschieden werden:

Abbildung 3: Akteursebenen und Organisationen in der getrennten Aufgabenwahrnehmung

	Kommune	Agentur für Arbeit
Leitungsebene	Sozialdezernent/in Kommunales SGB II-Management	Vorsitzender Geschäftsführung Geschäftsführung operativ SGB II-Bereichsleitung
Operative Ebene	Leistungssachbearbeitung KdU Mitarbeiter/innen Außendienst	Leistungssachbearbeitung Regelleistungen Vermittlungsfachkräfte Mitarbeiter/innen Außendienst

- Die Leitungsebene, also das für die Umsetzung der SGB II-Prozesse verantwortliche strategische Management von Arbeitsagentur (Vorsitzender der Geschäftsführung, Geschäftsführer operativ, SGB II-Bereichsleitung) sowie Kommune (Sozialdezernent, Leitungen Sozialamt o. ä.).

- Die operative Ebene, zu der die Mitarbeiter/-innen der Leistungssachbearbeitung von Kommune und Arbeitsagentur, die Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagentur sowie die Außendienstmitarbeiter/-innen der beiden Organisationen zählen.

Leitungsebene: Tendenz zur aktiven Abgrenzung und Konkurrenz

Die untersuchten Fallbeispiele untermauern das aus der Pfadabhängigkeitstheorie bekannte „history matters“-Argument (vgl. Ackermann 2003), denn die Entwicklung der Träger der SGB II-Grundsicherung in getrennter Aufgabenwahrnehmung verläuft stark divergierend, wobei relativ unbedeutend erscheinende Ereignisse oftmals eine entscheidende Wirkung für die Zukunft haben. Betrachtet man die Leitungsebene, ist weder die Kommune noch die Arbeitsagentur jeweils als homogener Akteur zu betrachten. Handeln und Strategien der jeweiligen Leitungsebenen sind vielmehr das Ergebnis komplexer intra-organisationaler Prozesse. Dabei sind folgende Unterschiede zwischen den beiden Organisationen erkennbar:

- Die *Agenturen für Arbeit* treten einheitlicher auf als die Kommunen. Das Geflecht der Akteure ist vergleichsweise übersichtlich; die Nürnberger Zentrale verfügt mit ihren „Weisungssträngen“ und ihrem bundesweiten Controlling über Kontroll- und Steuerungsmechanismen, die sie in die Lage versetzt, die Handlungsspielräume der Geschäftsführungen der örtlichen Arbeitsagenturen zu definieren (vgl. hierzu auch FH Frankfurt/Infas/WZB 2008).
- In der – komplexeren – Welt der *Kommunen* bzw. des kommunalen SGB II-Managements ist das Handeln eingebettet in vielfältige Aushandlungsprozesse, an denen Akteure aus Verwaltung und Kommunalpolitik beteiligt sind. Die Vielfalt von Akteuren und Akteursgruppen bedingt, dass das kommunale Handeln in Bezug auf die GAW ein breites Spektrum von Varianten und differenzierte und individuelle Vorgeschichten aufweist, an denen sich Entscheidungen orientieren.

Darüber hinaus wird das Handeln der Leitungsebenen von Arbeitsagentur und Kommune – über die erwähnte Variantenvielfalt hinweg – durch folgende Rahmenbedingungen bzw. Faktoren beeinflusst, die eher in Richtung Abgrenzung und Konkurrenz wirken und verbindlichen Kooperationsbeziehungen im Netzwerk GAW Grenzen setzen:

- Die zwischen Kommune und Arbeitsagentur bestehenden Unterschiede der Organisationskultur und Governancestruktur können in der GAW – anders als in der ARGE – nicht unter einem gemeinsamen organisatorischen Dach allmählich überwunden werden, sondern haben tendenziell sogar eine wachsende Bedeutung. Insofern dies der Profilierung der eigenen Organisation und der Legitimation des eigenen Handelns dient, werden die Unterschiede von den Akteuren der Leitungsebenen geradezu hervorgehoben: Den (vermeintlichen) Schwächen der anderen Organisation werden – quasi spiegelbildlich – die eigenen Stärken gegenübergestellt. So neigen die Akteure der SGB II-Leitungsebene der Kommune dazu, der Bundesagentur für Arbeit Inflexibilität, Bürokratie und Zentralismus zuzuschreiben, um hiervon das eigene Handeln als flexibel, den lokalen Gegebenheiten angepasst und den individuellen Problemlagen gerecht werdend abzuheben. Demgegenüber kritisieren die örtlichen Spitzen der Arbeitsagenturen die kommunalen SGB II-Träger als tendenziell chaotisch und unwirtschaftlich, während man selbst stets rechtskonform, stringent und wirtschaftlich effizient arbeite.
- Die normative Ordnung der GAW beruht in keinem der untersuchten Fälle auf einem Kooperationsvertrag. Beide Seiten wollen keine Institutionalisierung, sondern sind angesichts der unsicheren Zukunft vor Ort an Offenheit und größtmöglichen Handlungsspielräumen interes-

siert, die nicht durch einen Vertrag eingeschränkt werden sollen. Wenn es eine schriftliche „Verfassung“ der Zusammenarbeit gibt, dann beschränkt sich diese auf Protokolle gemeinsamer Besprechungen, bei denen – von beiden Seiten jederzeit widerrufbare – organisatorische Details der Kooperation (überwiegend im Bereich der Leistungssachbearbeitung) vereinbart wurden.

Operative Ebene: Kooperation als Problembewältigungsstrategie

Während die Beziehungen zwischen den an der GAW beteiligten Organisationen auf der Leitungsebene wie oben beschrieben tendenziell von Abgrenzung und Konkurrenz geprägt sind, haben sich auf der operativen Ebene – und hier insbesondere im Bereich der Leistungssachbearbeitung – relativ stabile Formen der netzwerkförmigen Zusammenarbeit entwickelt. Da in der konkreten Arbeit mit den Leistungsempfängern an vielen Punkten ein wechselseitiger Abstimmungsbedarf zwischen Kommune und Agentur für Arbeit besteht, sind die Kooperationsanreize hier besonders groß. In der getrennten Aufgabenwahrnehmung müssen die Hilfebedürftigen – in diametralem Gegensatz zum Leitbild des „one-stop-center“ – für die Regelleistung (bei der Arbeitsagentur) und die Kosten der Unterkunft (bei der Kommune) jeweils einen eigenen Antrag stellen. Der Bewilligungsprozess erfolgt formal getrennt, in der Realität aber müssen sich die Leistungssachbearbeiter der beiden Organisationen in hohem Maße untereinander abstimmen. In komplizierten Fällen ist es dabei notwendig, Informationen und Bescheide über mehrere „Schleifen“ wechselseitig weiterzuleiten. Da es in der GAW keine EDV-Integration gibt, erfolgt dies stets in Papierform, d.h. durch Einschaltung von Boten oder auf dem normalen Postweg. In den untersuchten Fällen haben sich verschiedene Formen der Zusammenarbeit auf Arbeitsebene entwickelt; es können hier drei Modelle mit unterschiedlich hohem Grad der Integration identifiziert werden:

- Modell A: Die Prozesse der ALG II-Antragstellung und -bewilligung, und insbesondere die Einkommens- und Vermögensfeststellung, erfolgen weitestgehend unabhängig voneinander und parallel durch Arbeitsagentur und Kommune.
- Modell B: Die Prozesse sind zwischen den beiden Trägern stärker abgestimmt: Die Kommune stützt sich bei der KDU-Bewilligung auf die von der Agentur erhobenen Einkommens- und Vermögensangaben und verzichtet darauf, die Antragsteller hierzu selbst zu befragen.
- Modell C: Die Arbeitsagentur gibt die Antragsformulare für beide ALG II-Komponenten (Regelleistung und Kosten der Unterkunft) aus. Dies geschieht mit der Absicht, eine Verkomplizierung der Leistungsberechnung durch die unterschiedliche Datierung der Anträge und Zeiträume, in denen nur eine der beiden Leistungen beantragt ist, zu vermeiden.

Aus dem Evaluationsbericht zur Experimentierklausel (FH Frankfurt/Infas/WZB 2008) ist bekannt, dass es in den existierenden getrennten Trägerschaften noch weitere – auch stärker integrierte – Varianten der Prozessgestaltung gibt, wie z. B. die Bildung von Bürogemeinschaften oder die (qualifizierte) Entgegennahme beider Anträge durch die Arbeitsagentur. Bei allen Bemühungen um die Integration der Prozesse ist es jedoch nicht zu vermeiden – und dies gehört zu den zentralen Ergebnissen des hier vorgestellten Projekts – dass der Prozess der ALG II-Antragsbearbeitung bei getrennter Aufgabenwahrnehmung mit erheblichen strukturellen Problemen belastet ist:

- Findet die Antragsbearbeitung weitestgehend unabhängig voneinander statt (Modell A), besteht das Risiko, dass die Antragsteller bei den beiden Anlaufstellen voneinander abweichen-

de Angaben machen und es hierdurch zu Inkonsistenzen in den Bewilligungsbescheiden der beiden Träger kommt.

- Bei einer stärkeren Prozessintegration (wie in Modell B) können solche Inkonsistenzen zwar vermieden werden; dem steht aber der Nachteil gegenüber, dass der Gesamtprozess der Leistungsbewilligung in mehreren Schleifen verläuft und beide Träger auf die Vorarbeiten des jeweils anderen angewiesen sind: Die Agentur kann ihren Bewilligungsbescheid erst dann erstellen, wenn die Kommune ihr den KdU-Berechnungswert mitgeteilt hat, und – umgekehrt – kann die Kommune KdU erst dann bewilligen, wenn ihr der Bescheid der Agentur über die Regelleistungen (plus Einkommens- und Vermögensübersicht) vorliegt. Wenn es in diesem Prozess bei einem der beiden Träger zu einer Verzögerung kommt (etwa weil der Antragsteller die geforderten Unterlagen nicht vollständig beibringt), gerät der gesamte Prozess der Antragsbearbeitung ins Stocken. Abweichungen vom „Norm“-Antragsteller – dies ist z. B. bei schwankenden Erwerbseinkommen (die eine monatliche Anpassung der Leistungsbewilligung erfordern) oder komplizierten Familien- bzw. Wohnverhältnissen der Fall – führen dazu, dass sich der gegenseitige Abstimmungsbedarf beider Träger noch einmal stark erhöht und der Prozess der ALG II-Bewilligung hierdurch deutlich komplizierter und zeitlich aufwändiger wird.
- Die für die GAW spezifische Struktur des Bewilligungsprozesses impliziert eine deutlich größere Fehleranfälligkeit als in den anderen SGB II-Organisationsformen. Hierdurch erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit, dass Antragsteller Widerspruch gegen ihren Leistungsbescheid erheben. Wird dann eine Neuberechnung einer der beiden Leistungskomponenten fällig, müssen – mit dem beschriebenen gegenseitigen Abstimmungsaufwand – erneut die oben beschriebenen Schleifen im Bewilligungsprozess besritten werden.

Erschwerend kommt hinzu, dass die beiden SGB II-Träger in den meisten Fällen getrennter Aufgabenwahrnehmung zwar in relativer räumlicher Nähe, aber nicht im selben Gebäude untergebracht sind, so dass eine spontane face-to-face-Kommunikation im Alltag der Leistungssachbearbeitung nicht möglich ist. Gerade dies jedoch, also die Möglichkeit, mit den jeweils zuständigen Kollegen des anderen Trägers spontan fallbezogen „über den Flur“ zu kommunizieren, Papiere auszutauschen etc. und auf diesem Wege kurzfristig Unklarheiten und Probleme auszuräumen, würde – wie die in dem Projekt geführten Interviews zeigen – den Mitarbeitern der Leistungsabteilungen den Bewilligungsprozess erleichtern.

Flankierende Leistungen in der GAW

Bei getrennter Trägerschaft gibt es – neben der Leistungssachbearbeitung – mit den kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II noch einen weiteren Bereich mit Kooperationsanforderungen zwischen den beiden Trägern. Leistungen wie Suchtberatung oder Schuldnerberatung werden durch die Kommune finanziert, aber stets von den Vermittlungsfachkräften der Arbeitsagentur veranlasst. Bezüglich der Frage, inwiefern die Kommune hierbei eine Kontrolle über die Mittelverausgabung für diese – in der Regel durch Träger der Wohlfahrtspflege angebotenen – Leistungen behalten will, wurden in den untersuchten Fallbeispielen zwei sehr unterschiedliche Modelle angetroffen. In dem einen Modell überlässt die Kommune die Veranlassung von sozialintegrativen Leistungen in vollem Umfang der Entscheidung der Vermittlungsfachkraft, macht also die Durchführung nicht von ihrer Zustimmung abhängig. Auf diese Weise können die Leistungen zeitnah nach ihrer Veranlassung erbracht werden. Zur Abstimmung von Bedarfen und Kapazitäten finden halbjährlich Gespräche zwischen Kommune, Arbeitsagentur und Leistungsträgern statt. In einem anderen Modell dagegen tritt die Kommune bei den flankieren-

den Leistungen aus haushaltspolitischen Gründen auf die „Bremse“ und besteht auf einem Höchstmaß an Kontrolle über deren Veranlassung. Das hierzu entwickelte Verfahren sichert der Kommune in jedem Einzelfall ein Vetorecht gegen die Leistungserbringung zu – und führt in der Realität dazu, dass diese oft erst mit großer Verzögerung erfolgen kann.

Zusammenfassend lässt sich in Bezug auf die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der operativen Ebene festhalten, dass sie stark an einer Kooperation mit den „Kollegen“ des jeweils anderen Trägers interessiert sind, da die Qualität des ALG II-Prozesses hiervon unmittelbar abhängt. Es geht ihnen darum, ihren eigenen Ansprüchen – und denjenigen ihrer Vorgesetzten – an „gute Dienstleistung“ gerecht zu werden, und dieses ist unter den gegebenen Bedingungen nur durch eine organisationsübergreifende Zusammenarbeit zu erreichen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der operativen Ebene laufen also Gefahr, „zwischen die Stühle“ der intra- und interorganisationalen Anforderungen zu geraten – zwischen die Interessen und Appelle ihrer „Kollegen“ in der jeweils anderen Organisation einerseits und die Vorgaben ihres eigenen Managements, sich an die organisationsinternen Regeln und Vorgaben zu halten, andererseits.

Fazit

Aus den Spezifika der GAW und deren kompliziertem innerorganisatorischen Verhältnis ergeben sich gewichtige Argumente, die die Praktikabilität dieses Modells in großen Kommunen mit einer hohen Anzahl von Fachkräften und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Frage stellen. Will man praktische Erfolgskriterien für die getrennte Aufgabenwahrnehmung identifizieren, gehören hierzu an erster Stelle eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und face-to-face-Beziehungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf der Arbeitsebene. Aber selbst in kleinen getrennten Trägerschaften, in denen diese Bedingungen erfüllt sind, bleibt die organisatorische Aufteilung der Leistungsprozesse als zentraler Mangel bestehen. Das Leitbild „Dienstleistung aus einer Hand“ ist in der getrennten Aufgabenwahrnehmung nicht zu erreichen. Insgesamt sind die Dienstleistungsqualität und die prozessuale Sicherheit für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen strukturell bedingt geringer als in den anderen SGB-II-Organisationsformen. Das Versprechen der Hartz-Reformen, bessere Dienstleistungen am Arbeitsmarkt durch einheitliche Anlaufstellen zu schaffen, würde also eklatant verletzt, wenn die Politik sich nicht auf eine – verfassungskonforme oder verfassungsändernde – Lösung für die Fortsetzung von „Dienstleistungen aus einer Hand“ einigen könnte und dadurch die getrennte Aufgabenwahrnehmung – wie auch immer verbrämt durch eine Rhetorik vom „kooperativen Jobcenter“ – zur vorherrschenden Form der Umsetzung des SGB II würde.

Literatur:

Ackermann, Rolf (2003): Die Pfadabhängigkeitstheorie als Erklärungsansatz unternehmerischer Entwicklungsprozesse. In: Schreyögg, Georg; Sydow, Jörg (Hg.): Strategische Prozesse und Pfade. Wiesbaden (=Managementforschung 13) S. 225-255.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) 13.02.2009: Regierungsentwurf - Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. [\[Volltext\]](#)

Czommer, Lars / Knuth, Matthias / Schweer, Oliver (2005): ARGE – „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“: Eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier Nr. 104. [\[Volltext\]](#)

Fachhochschule Frankfurt / Infas - Institut für angewandte Sozialforschung / WZB - Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Erfolge der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“ – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Abschlussbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. [\[Volltext\]](#)

Kaltenborn, Bruno / Schiwarov, Juliana 2006: Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen. Berlin (Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 5/2006). [\[Volltext\]](#)

Knuth, Matthias (2006): „Hartz IV“ - die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes. In Sozialer Fortschritt, Jg. 55, H. 7, S. 160-168. [\[Abstract\]](#)

Knuth, Matthias (Herbst 2009): Grundsicherung „für Arbeitsuchende“: ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach seiner Governance. In: Bogedan, Claudia; Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Scheele, Detlef; Weise, Frank-Jürgen (23.04.2008): Das Kooperative Jobcenter. Vorschlag zu Eckpunkten. Berlin. [\[Volltext\]](#)

Prof. Dr. Matthias Knuth ist Leiter der Forschungsabteilung „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“

Kontakt: matthias.knuth@uni-due.de

Johannes Kirsch, Gernot Mühge und Oliver Schweer sind Wissenschaftliche Mitarbeiter dieser Abteilung.

Kontakt: johannes.kirsch@uni-due.de, gernot.muehge@uni-due.de, oliver.schweer@uni-due.de

IAQ-Report 2009-04

Redaktionsschluss: 12.05.2009

**Institut Arbeit und Qualifikation
FB Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
45117 Essen**

Redaktion

IAQ im Internet

Claudia Braczko
claudia.braczko@uni-due.de

Homepage:
<http://www.iaq.uni-due.de>

Matthias Knuth
matthias.knuth@uni-due.de

IAQ-Reports:
<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste:
http://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_report

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.