

Michael Olejniczak:

**Aktive Leistungen nach dem SGB II als Dienstleistungsprozess.
Eine qualitative Analyse der Hartz-IV-Reform
auf Basis von Interviews mit Betroffenen**

ISBN 978-3-86618-436-7, ISBN 978-3-86618-536-4 (e-book pdf),
Rainer Hampp Verlag, München u. Mering 2010, 276 S., € 29.80

Die Hartz-Reformen waren ein tiefer Eingriff in die Struktur der sozialen Sicherung in Deutschland. Mit der letzten Stufe, der Hartz-IV-Reform, wurde das Sozialgesetzbuch II im Jahr 2005 in Kraft gesetzt. Die Zulassung alternativer Organisationsformen – Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Arbeitsagentur sowie die zugelassenen kommunalen Träger – ging einher mit einem gesetzlichen Evaluationsauftrag. Während die offizielle Wirkungsforschung der Bundesagentur für Arbeit und des IAB vorrangig auf Basis aggregierten Zahlen aufbaut, wird in der vorliegenden Dissertation ein qualitativer Ansatz gewählt.

Ausgehend vom Dienstleistungsauftrag der Politik an die Träger fokussiert diese Arbeit auf den Prozess der Dienstleistungserbringung. Die Analyse des Prozesses zeigt, dass die Arbeit der Vermittlung und des Fallmanagements schwer zu quantifizierende Aspekte hat. Dieser spezielle soziale Dienstleistungsprozess ist interaktiv und auf Kundenintegration ausgerichtet. Die komplexe Beratungssituation wird durch offene Interviews mit den Betroffenen, sowohl Arbeitsuchende als auch Professionals, beleuchtet.

Das umfangreiche Interviewmaterial wird mit Blick auf vielfältige, theoretische Konzepte durchleuchtet. Dadurch werden strukturelle Schwächen deutlich, die Ansatz für eine Verbesserung der aktiven Leistungen nach dem SGB II sein können und einen interpretativen Hintergrund für die Zahlen der quantitativen Evaluation liefern.

Schlüsselwörter: Hartz-IV-Reform, Fallmanagement, Vermittlung, Arbeitslosengeld 2, SGB II, Arbeitsmarkt, Langzeitarbeitslosigkeit, soziale Dienstleistung, Dienstleistungsprozess

Dr. *Michael Olejniczak* studierte von 1983 – 1990 Betriebswirtschaftslehre an der Universität Paderborn. Anschließend berufliche Tätigkeit als Organisationsberater, im Management in Industrie und Handel sowie als freiberuflicher Dozent. Seit 2005 ist er bei einem zugelassenen kommunalen Träger als zertifizierter Case Manager im Fallmanagement nach dem SGB II beschäftigt.

Aktive Leistungen nach dem SGB II als Dienstleistungsprozess

Michael Olejniczak

Aktive Leistungen nach dem SGB II als Dienstleistungsprozess

Eine qualitative Analyse der Hartz-IV-Reform
auf Basis von Interviews mit Betroffenen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-86618-436-7 (print)

ISBN 978-3-86618-536-4 (e-book)

DOI 10.1688/9783866185364

1. Auflage, 2010

Zugl.: Dissertation, Univ. Flensburg, 2009

© 2010 Rainer Hampp Verlag München und Mering
Marktplatz 5 D – 86415 Mering
www.Hampp-Verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

∞ *Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.*

Liebe Leserinnen und Leser!

Wir wollen Ihnen ein gutes Buch liefern. Wenn Sie aus irgendwelchen Gründen nicht zufrieden sind, wenden Sie sich bitte an uns.

Geleitwort

Die Hartz-Reformen der Regierung Schröder, die 2004 mit dem Sozialgesetzbuch – Zweites Buch (SGB II) umgesetzt worden sind, werden in der Öffentlichkeit nicht nur als technische Veränderung der Arbeitsmarktverwaltung und der Administration sozialer Unterstützung gewertet, sondern als Zäsur im Selbstverständnis des (west-)deutschen Wohlfahrtsstaates diskutiert. Entsprechend wird viel über das subjektive Erleben der Reform auf Seiten der Betroffenen – der Kunden und seltener auch der Dienstleister – spekuliert, ohne dass in der Arbeitsmarkt- oder Personalforschung hinreichende Erkenntnisse vorliegen. Das Interesse gilt dem subjektiven Erleben, also einem Aspekt, welcher der – aus guten Gründen auf die quantitative Ermittlung von Determinanten und Wege aus der Arbeitslosigkeit spezialisierten – volkswirtschaftlich dominierten Arbeitsmarktforschung entgeht. In der betriebswirtschaftlichen Personalforschung, die dagegen über einen Zweig der qualitativen Forschung verfügt, gelten die Kunden der Arbeitsverwaltung als außerhalb ihres Definitionsbereich und die Mitglieder der Arbeitsverwaltung als keine gesondert zu erforschende Gruppe. Kurz gesagt, qualitativ ausgerichtete Studien in Erweiterung der normierten Evaluation der Reform sind aus verschiedenen Gründen überfällig. Das Feld ist allerdings nicht leicht zu erschließen. Insofern ist es ein Glücksfall, dass mit der hier vorliegenden Schrift nicht nur eine Arbeit eines qualitativ ausgerichteten Personalforschers, sondern darüber hinaus eines Experten für die Hartz-Reformen und ihre Anwendung in der Praxis vorliegt.

Ausgangspunkt der Diskussion ist der Bericht der Hartz-Kommission und der sogenannten Innovationsmodule sowie deren politischer Umsetzung in der Reformgesetzgebung. Fokussiert werden dabei die aktiven Leistungen und unter dem Schlagwort „Fordern und Fördern“ die Rollen der Kunden und Professionals. Damit setzt der Autor an der den Reformprozess leitenden Denkfigur des Dienstleistungsprozesses an. Die Adaption einer betriebswirtschaftlichen Konzeption für den öffentlichen Bereich ist typisch für das sogenannte „New Public Management“, in dessen Rahmen sich auch die Hartz-IV-Reform einordnen lässt. Ebenso wie in anderen Fällen handelt es sich auch in diesem Fall gewissermaßen um eine „schiefe“ Perspektive, denn zentrale Voraussetzungen, um die Beziehung zwischen Organisation und Klient als Dienstleistungsprozess im betriebswirtschaftlichen Verständnis abzubilden, fehlen. In diesem Fall ist insbesondere die Souveränität der Klienten erheblich eingeschränkt.

Mit dem Bezug auf die Interpretationsfolie der Dienstleistung nimmt der Autor die Reform gewissermaßen beim Wort, jedoch nur um die Grundstruktur des Leistungsprozesses abzubilden und darüber hinaus die aus betriebswirtschaftlicher Perspektive auftretenden Lücken herauszuarbeiten. Entlang der zentralen Dimensionen des Dienstleistungsprozesses rekonstruiert der Autor die Beziehungen zwischen Administration, Mitarbeitern und Klienten und greift zur Ergänzung – den Prinzipien der *grounded theory* folgend – auf theoretische Konzeption aus Organisationstheorie bzw. -psychologie, aber auch der allgemeinen Soziologie zurück, um die Interessenslagen der Beteiligten auszuloten.

Kern dieser Arbeit ist das empirische Material; ein Fundus von rund dreißig einstündigen Interviews mit Kunden und Professionals eines niedersächsischen Jobcenters. Selbstverständlich ist die Auswahl der Interviewpartner mit einem Selektionsbias behaftet. Dennoch geben die verstehenden Interviews und die Organisation des Ma-

terials in längeren, selbstsprechenden Passagen Einblick in Lebens- und Arbeitssituationen, die anderen Zugangsweise verborgen geblieben wäre.

Es ist zu hoffen, dass diese Schrift nicht nur von Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern mit Interesse an Fragen des Arbeitsmarktes oder der Reform des (Sozial-)staates gelesen, sondern auch bei politischen Entscheidungsträgern zur Kenntnis genommen wird: Reformen der Reform sollten auf empirische Erkenntnisse zurückgreifen. Es wäre darüber hinaus erfreulich, wenn diese Schrift weitere Arbeiten zur verstehenden Personal- und Organisationsforschung anregen würde.

Hamburg, Dezember 2009

Wenzel Matiaske

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Die Hartz-IV-Reform	7
2.1	Soziale Absicherung gegen Arbeitslosigkeit	7
2.2	Der Hartz-Bericht – 13 Innovationsmodule	10
2.3	Die Reformgesetze zu Hartz I – IV	21
2.3.1	Hartz I	21
2.3.2	Hartz II	22
2.3.3	Hartz III	23
2.3.4	Hartz IV	24
2.4	Die Betroffenen	27
2.4.1	Die Kunden	27
2.4.3	Die Professionals	29
2.5	Aktive Leistungen - Fordern und Fördern	31
2.5.1	Vermittlung und Fallmanagement	31
2.5.2	Die Eingliederungsvereinbarung	33
2.5.3	Leistungen zur Eingliederung	34
2.5.4	Zwang und Sanktionen als „Fordern“	39
2.6	Passive Leistungen	42
3	Ansatz und theoretischer Bezugsrahmen	45
3.1	Aktive Arbeitsmarktpolitik als Dienstleistungsprozess	45
3.1.1	Grundstruktur des Dienstleistungsprozesses	47
3.1.2	Aktive Leistungen nach dem SGB II als soziale Dienstleistung	48
3.1.3	Der Creamingprozess	52
3.2	Die zentralen Dimensionen des Dienstleistungsprozesses	55
3.2.1	Potenzialdimension der aktiven Leistungen	55
3.2.1.1	Sachliche Voraussetzungen und Hilfenetzwerk	55
3.2.1.2	Bereitstellung der internen Beratungskompetenzen	57
3.2.2	Prozessdimension der aktiven Leistungen	59
3.2.2.1	Kundenintegration	59
3.2.2.2	Der psychologische Vertrag	61
3.2.2.3	Commitment	63

3.2.3	Der Kunde als externer Faktor	64
3.2.3.1	Personenbezogene Vermittlungshemmnisse	65
3.2.3.2	Rahmenbedingungen	67
3.2.3.3	Ressourcen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen	69
3.2.3.4	Der Kunde aus Sicht der Politik	75
3.2.3.5	Motivationsgrundlagen der Kunden	81
3.3.	Weitere Charakteristika des Dienstleistungsprozesses	86
3.3.1	Dienstleistungsqualität und aktive Leistungen nach dem SGB II	86
3.3.2	Theoretische Aspekte zu Dysfunktionalitäten	90
3.3.2.1	Reaktanz	90
3.3.2.2	Schurkenhafte oder ritterliche Motivation der Professionals	91
3.3.2.3	Agency und Stress	93
3.3.2.4	Das soziale Dilemma im Beratungsprozess	94
4	Methode und Durchführung	97
4.1	Der qualitative Ansatz	97
4.1.1	Grounded Theory	98
4.1.2	Das offene Interview	99
4.1.3	Erzählstimulus und Interviewleitfaden	101
4.1.4	Theoretisches Sampling	102
4.1.5	Die Transkription	103
4.2	Implementierung der Methode	104
4.2.1	Der Zugang zum Feld	104
4.2.2	Die Vorbereitung der Interviews	106
4.2.3	Transkription und Codierung	109
5	Der Hartz IV-Alltag im Interview	111
5.1	Vorstellung der Interviewpartner	111
5.1.1	Die befragten Kunden	111
5.1.2	Die interviewten Experten	119
5.2	Professionals und Prozess	120
5.2.1	Ritter in hoffnungslosem Kampf?	120
5.2.1.1	Der Kunde ist König	120
5.2.1.2	Ritter des Herrn	124
5.2.1.3	Kampfesmüde	130
5.2.2	Gemeinsam zum Ziel	131
5.2.2.1	Einsicht in die Politik	131
5.2.2.2	Der Staat als Feind der Glücklosen	133
5.2.2.3	Sinnkrise durch Maßnahme	140
5.2.2.4	Die Professionals im Prozess	142

5.2.3	Beschränkungen des Systems	154
5.2.3.1	Die Sicht der Kunden auf die Ansprechpartner	154
5.2.3.2	Systemschwächen aus Sicht der Professionals	159
5.3	Agency der Kunden	172
5.3.1	Handlungsfähigkeit im Kundeninterview	172
5.3.1.1	Das soziale Kapital – Beziehungen	172
5.3.1.2	Die eigenen Wünsche einbringen	177
5.3.1.3	Vermittlungshemmnisse	184
5.3.2	Kunden-Agency in den Augen der Professionals	193
5.3.2.1	Qualifizierung hilft nicht immer	193
5.3.2.2	Persönliche Probleme	197
5.3.2.3	Gesundheitliche Einschränkungen	198
5.4	Motivation	202
5.4.1	Die Sicht der Kunden	202
5.4.1.1	Schurken sind Fremde	202
5.4.1.2	Ritter ohne Zweifel	204
5.4.1.3	Ich darf nicht mehr verdienen	205
5.4.1.4	Die Falle schnappt nicht zu	210
5.4.1.5	Fluchtgedanken	211
5.4.1.6	Verweigerung	213
5.4.1.7	Auf der Suche nach Selbstverwirklichung	214
5.4.1.8	Andere Bedürfnisse als Hemmnis	216
5.4.1.9	Miteinander oder gegeneinander?	220
5.4.1.10	Trotzdem auf dem Weg zum Ziel	224
5.4.2	Kundenmotivation – die andere Seite des Schreibtisches	226
5.4.2.1	Nah am Arbeitsmarkt	227
5.4.2.2	Aufbauarbeit	229
5.4.2.3	Arbeiten wollen fast Alle	238
6	Schussbetrachtung	241
6.1	Der Reformprozess	241
6.2	Der Dienstleistungsprozess nach dem SGB II	244
6.3	Fazit	253
	Literaturverzeichnis	255
	Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	VI
	Abbildungsverzeichnis	VI

Verwendete Abkürzungen

ABM	=	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
Alg I	=	Arbeitslosengeld I
Alg II	=	Arbeitslosengeld II
ARGE	=	Arbeitsgemeinschaft im Sinne des § 44 b SGB II
BA	=	Bundesagentur für Arbeit
BG	=	Bedarfsgemeinschaft
BMAS	=	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSHG	=	Bundessozialhilfegesetz
EGV	=	Eingliederungsvereinbarung (hier: nach § 15 SGB II)
ESF	=	Europäischer Sozialfond
EU	=	Europäische Union
IAB	=	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
OCB	=	Organizational Citizenship Behavior
PSA	=	Personal Service Agentur
PAP	=	Persönlicher Ansprechpartner
Reha	=	Rehabilitation
SGB	=	Sozialgesetzbuch
zkT	=	zugelassene kommunale Träger

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Dienstleistungsdimensionen nach Peter Schreiner	47
Abb. 2: Dreiseitige Beziehung des Dienstleistungsvertrages	50
Abb. 3: An den SGB II-Kontext angepasste Darstellung der Dienstleistungsprozessdimensionen	52
Abb. 4: Aktivierung als Substituierung	60

1 Einleitung

Seit Jahrzehnten ist die Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ein ständiges Thema in den Medien und der politischen Diskussion. Einhergehend mit der wirtschaftlichen Globalisierung, der Einigung der Europäischen Union und der beinahe allen Industrienationen gemeinsamen staatlichen Haushaltskrisen, hat sich das Selbstverständnis des Sozialstaates entscheidend gewandelt. Gerade in Deutschland, wo die soziale Absicherung von Seiten des Staates für die Bürger seit Einführung der ersten Sozialversicherung durch Bismarck eine lange Tradition hat, wird die neoliberale Neuordnung der Absicherung gegen die wirtschaftlichen Risiken der Arbeitslosigkeit nicht als selbstverständlich hingenommen.

Mit den Hartz-Reformen hat die Regierung im Jahr 2002 eine tief greifende Umstrukturierung des Arbeitsmarktes beabsichtigt. Nach Statistik-Skandalen der Bundesagentur für Arbeit vor dem Hintergrund einer sich verfestigenden hohen Zahl an Arbeitslosen stieg der politische Handlungsdruck derart, dass im Februar 2002 der 15-köpfigen Hartz-Kommission der Auftrag erteilt wurde, einen Masterplan zur Reform des Arbeitsmarktes zu erarbeiten¹.

Als Höhepunkt der Reformen kann die so genannte Hartz-IV-Reform gesehen werden, in der die bisherige Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (soweit die Empfänger als erwerbsfähig einzustufen sind) in einer einheitlichen Grundsicherung für Arbeitssuchende zusammengefasst werden. Ziel war, Langzeitarbeitslosen, die bisher von der Bundesagentur für Arbeit nicht – oder nicht befriedigend – betreut wurden, wieder stärker an den Arbeitsmarkt heranzuführen².

Diese vierte Stufe der Arbeitsmarktreformen wurde 2004 im Rahmen der Agenda 2010 in Form des Sozialgesetzbuches – Zweites Buch, Kurz SGB II, politisch umgesetzt. Seither ist diese Reform so umstritten wie kaum eine andere zuvor. Bereits 2004 kam es zu einer Welle von Protesten. Gewerkschaften und Regierungsparteien waren unterschiedlicher Auffassung hinsichtlich der Sozialverträglichkeit dieser Reformen³.

Anfang 2001 hatte der damalige Bundeskanzler Schröder mit Aussagen wie „Es gibt kein Recht auf Faulheit in dieser Gesellschaft... Wer arbeiten kann, aber nicht will, der kann nicht mit Solidarität rechnen.“ eine Entsolidarisierung der Gesellschaft eingeleitet, um die kommenden Reformen mehrheitsfähig zu machen. Untersuchungen zeigten bis dahin, dass die Systeme zur sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit sowohl eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung fanden, als auch dass der Staat hier in der Verantwortung für die Absicherung des Lebensunterhaltes im Falle der Arbeitslosigkeit gesehen wurde⁴.

¹ Vergl. Egele, Franz : “Arbeitsmarkt und Beschäftigung” in: Egele, Franz u. Nagy, Michael (Hrsg.) Arbeitsmarktintegration, Wiesbaden 2005, S. 63.

² Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesagentur für Arbeit. Berlin 2002, S. 5 f.

³ Vergl. Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Hartz IV – Politik gegen Arbeitslose oder auf dem Weg zu einem aktiven Sozialstaat?“, Bonn 2005, S. 1-16.

⁴ Vergl. Hamann, Silke, Karl, Astrid, Ullrich, Casten G.: „Entsolidarisierung? Leistungen für Arbeitslose im Urteil von Erwerbstätigen“, Frankfurt/M. 2001, S. 123-126.

Der Reformbedarf für die Arbeitsmarktpolitik ergab sich jedoch nicht nur aus der Debatte um Statistikbetrug und Ineffizienz der Bundesagentur, die medienwirksam im Brennpunkt der politischen Diskussion standen, sondern vor allem auch aus der Struktur der Hilfeleistungen. Nach der Wiedervereinigung verlor das Arbeitslosengeld mit den damit verbundenen aktiven Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt zunehmend an Bedeutung. Bereits vor dem Übergang des Arbeitsförderungsgesetzes in das Sozialgesetzbuch – Drittes Buch (Kurz: SGB III) 1998, wurden mehrstufig Verkürzungen der Anspruchszeiten auf Arbeitslosengeld sowie Einschränkungen des Anspruches auf Arbeitslosenhilfe vorgenommen⁵.

Durch die Verkürzung der Bezugsdauern bei Arbeitslosengeld und Verringerung der Leistungsberechtigten für Arbeitslosenhilfe nahm die Zahl der Sozialhilfeempfänger, deren Hilfebedürftigkeit auf Arbeitslosigkeit beruhte, drastisch zu. Die Sozialhilfe wurde zunehmend zu einer allgemeinen Grundsicherung und verlor den Charakter der Hilfe in individuellen Ausnahmesituationen. Daraus resultierte eine erdrückende Haushaltsbelastung für die Kommunen zugunsten des Bundesetats⁶.

Mit dem Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz zum SGB III im Jahre 1998 wurde das festgeschriebene Ziel der Vollbeschäftigung aufgegeben. Der Staat verzichtete zunehmend auf die Rolle des Fürsorgenden und nahm stattdessen zunehmend eine „aktivierende“ Stellung ein, bei der die Selbstverantwortung der Arbeitslosen mittels verschärfter Zumutbarkeitsregelungen und Sanktionen gestärkt werden sollte⁷. Seit 2001/2002 wurde seitens der Bundesregierung versucht, den Anstieg der Kosten der Arbeitslosigkeit aufzuhalten, in dem sie die Aufwendungen für berufliche Qualifizierung der Arbeitslosen begrenzte⁸.

Auf kommunaler Ebene wurde so schon vor der Hartz-IV-Reform versucht, auch Sozialhilfeempfänger durch aktive Arbeitsmarktförderung wieder in Beschäftigung zu bringen. Hierzu wurden Sozialagenturen ins Leben gerufen, die unter Berücksichtigung der multidimensionalen Problemlagen der Hilfeempfänger mit neuen Mitteln, wie z. B. dem Case Management⁹, einen Weg zurück in die Arbeitswelt zu ermöglichen¹⁰.

Eine ganze Reihe von Praxiserfahrungen dieser Sozialagenturen fand ihren Niederschlag in der Hartz-IV-Reform. In der Umsetzung wurde jedoch der Begriff des Case

⁵ Vergl. Kaps, Petra: „Arbeitsmarktintegration oder Haushaltskonsolidierung? Interessen, Zielkonflikte und Ergebnisse kommunaler Beschäftigungspolitik“, Wiesbaden 2006, S. 48-50.

⁶ Vergl. Hamann, S.; Karl, A.; Ullrich, C.G. 2001, S. 22-26

⁷ Vergl. Kaps, P. 2006, S. 49 f.

⁸ Vergl. Caliendo, Marco; Steiner, Victor: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse. Berlin 2005, S. 2.

⁹ Unter Case Management wird ein strukturierter Beratungsprozess verstanden, der die Phasen Fallzugang, Anamnese oder Assessment, Hilfeplanung und Zielvereinbarung, Leistungssteuerung, Monitoring sowie Evaluation umfasst. Dabei ist abhängig vom Ergebnis des Monitoring der Prozess häufig rekursiv und setzt erneut bei einem (Re-)assessment ein. Vergl. hierzu beispielsweise: Bohrke-Petrovic, Sieglinde; Göckler, Rainer: Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“ in: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Rainer: „Case Management – Fall- und Systemsteuerung in der sozialen Arbeit“, München 2005, S. 118-128.

¹⁰ Vergl. Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen: „initiativ in NRW. Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“, Düsseldorf 2002, S. 4-7.

Managements durch den des Fallmanagements ersetzt¹¹, sicher auch deshalb, weil der im „Fordern“ enthaltene Sanktionsgedanke nicht mit den Leitprinzipien des Case Management vereinbar ist. Ursprünglich versteht sich Case Management als Beratungsprozess für den Kunden, der sich streng an dessen Bedürfnissen orientiert und helfen soll, mittels eigener Ressourcen und den verfügbaren institutionellen Hilfeangeboten die persönliche Problemlage zu bewältigen. Die Problemlage des Kunden ist im Case Management Kern der Aufgabe, nicht ein von dritter Seite vorgegebener Auftrag, der ausschließlich auf die Beschäftigungssituation des Kunden zielt¹².

Im Sprachgebrauch der Bundesanstalt findet sich mittlerweile kaum noch die anfängliche Unterscheidung zwischen Vermittlern und Fallmanagern. Ein Indiz dafür, dass die individuelle Betreuung in komplexen Problemkonstellationen in den Hintergrund getreten ist. Stattdessen ist nur noch einheitlich von den PAPs die Rede, den persönlichen Ansprechpartnern.

Die öffentliche Diskussion dieser Reform brach seit Inkrafttreten des SGB II zum 01.01.2005 nicht ab. Nie zuvor waren die Sozialgerichte so überlastet durch unzählige Klagen von Leistungsbeziehern wie heute. Internetforen beschäftigen sich mit den Problemen, die sich für die Langzeitarbeitslosen ergeben¹³.

Die bereits im Gesetz vorgegebene Wirkungsforschung (§§ 6c und 55 SGB II) gewinnt eine besondere Brisanz, weil sich hieraus eine Konkurrenz der ARGen (Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Bundesagentur) und insbesondere den zugelassenen kommunalen Trägern, den so genannten Optionskommunen, ergibt. Die damalige Regierung aus SPD und Grünen hatte die ARGen als Träger durchsetzen wollen. Die Opposition hatte aufgrund von Zweifeln an der Reformfähigkeit und Flexibilität dieses Apparates über den Bundesrat im Vermittlungsausschuss zumindest für die 69 zugelassenen Kommunen das Optionsmodell durchgesetzt¹⁴. Vordergründig basierte diese Diskussion auf den Argumenten der höheren regionalen Kompetenz der Optionskommunen einerseits sowie der besseren Bedingungen für eine überregionale Vermittlung durch die ARGen mit der Organisation der BA im Hintergrund andererseits¹⁵.

Die im Mai 2008 vorgelegten Abschlussberichte des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik ISG haben erste Niederschläge im „Gesetz zur Neuausrichtung

¹¹ Vergl. Arbeitskreis beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II: „Fachkonzept beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“, Nürnberg 2004, S. 7 f.

¹² Vergl. Neuffer, Manfred: „Case Management – Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien“, Weinheim 2002, S. 18 f. u. 78.

¹³ Hier sei beispielhaft nur auf die Bekanntesten unter ihnen verwiesen: <http://www.tachelesozialhilfe.de>, <http://www.sozialhilfe24.de/>, <http://www.elo-forum.org/>, <http://www.sozialhilfe-online.de/>.

¹⁴ Mit der Durchführung des SGB II sind sowohl die Kommunen als auch die Bundesagentur für Arbeit beauftragt. Die Agentur sollte dabei die Zuständigkeit für die materiellen Leistungen zum Lebensunterhalt sowie die aktiven Leistungen zur Förderung der Beschäftigung haben. Die Kommunen haben die Last der Kosten für die Unterkunft zu tragen und die Leistungen nach § 16 Abs. 2 bzw. jetzt § 16 a SGB II zu tragen – Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung sowie Kinderbetreuung. Hierzu sollten aus Sicht der damaligen Regierung vor Ort Arbeitsgemeinschaften gebildet werden. Den Optionskommunen wurde nun das Recht eingeräumt, den gesamten Leistungsumfang in Eigenregie zu übernehmen, wobei die Kosten für den Lebensunterhalt sowie die aktiven Leistungen jedoch vom Bund getragen werden.

¹⁵ Vergl. Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik, 2005, S. 9 f.

der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vom 21.12.08 gefunden, jedoch die Politik nicht befähigen können, eine Entscheidung über die Organisationsformen ARGE und Optionskommune zu fällen¹⁶.

Bei der Betrachtung dieser Evaluation wird deutlich, dass sie mit einer Makro Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand eine große Distanz zu den Betroffenen offen legt. So wird auf jeden Fall deutlich, dass die Leistungen für die Arbeit suchenden Hilfebedürftigen, die bisher überwiegend durch das Betreuungsraster der Bundesagentur gefallen waren, eine Wirkung erzielt. Ob die gebotene Dienstleistung – insbesondere im stärker standardisierten Instrumentarium der agenturgesteuerten ARGEn – jedoch wirklich den Hilfeempfängern gerecht wird, bleibt dabei weitestgehend verborgen¹⁷.

Auffallend ist, dass in der politischen Diskussion die Empfänger der Leistungen nach dem SGB II kaum noch als Opfer einer wirtschaftlich unbefriedigenden Lage gesehen werden. Vielmehr wurde beginnend mit den Schröder-Zitaten über den Missbrauchsbericht des damaligen Ministers für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, bis hin zu den Äußerungen des SPD-Vorsitzenden Beck, diesem Personenkreis unterstellt, er nähme mit unlauteren Absichten Leistungen in Anspruch, um den Staat auszunutzen¹⁸. Zahl und Anforderungen der offenen Stellen zeigen unmittelbar, dass dies nicht der Hauptgrund für die Arbeitslosigkeit ist.

Anlass, sich näher mit dem Ergebnis der Reform auseinander zu setzen, war die Konfrontation mit der Datenerhebung unter Fachkräften im SGB II – Bereich im Rahmen der offiziellen Evaluation der Experimentierklausel. Gespräche mit Kollegen mehrerer ARGEn zeigten, dass die Auswahl der Befragten methodisch zumindest fragwürdig war, da sie den jeweiligen Geschäftsführern überlassen blieb. Die Projektvorgaben des IAB für die gesetzlich verankerte Evaluierung verdeutlicht, dass a priori eine Analyse des Dienstleistungsprozesses sowie dessen Wahrnehmung durch die Betroffenen weitgehend vernachlässigt wurde.

An dieser Stelle will die vorliegende Arbeit anknüpfen. Im Folgenden wird zunächst der Forschungsgegenstand beschrieben. Dieser besteht einerseits aus dem Inhalt der Hartz-IV-Reform und seine gesetzliche Ausgestaltung, andererseits aus Informationen über die Gruppe der Betroffenen der Reform. Ziel ist, den Dienstleistungsprozess aus der Sicht der Betroffenen, also der Kunden aber auch der Professionals, zu analysieren. Der empirische Teil soll dann in Form offener Interviews mit Alg-II-Empfängern den Untersuchungsgegenstand im Sinne der Grounded Theory konstruieren. Dabei wird ein zu den Ergebnissen passender theoretischer Bezugsrahmen gesucht und auf die Ergebnisse der Interviews angewendet.

Bereits mit Beginn der Durchführung der Interviews wurde die Relevanz dieser Arbeit deutlich. Aus den Gesamtzahlen geht klar hervor, dass es unzählige Betroffene

¹⁶ Vergl. Bundesgesetzblatt 2008 S. 2917 ff.

¹⁷ Vergl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: „Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“ Untersuchungsfeld 2 – Implementations- und Governanceanalyse.“, Berlin 2008, S. 121 f.

¹⁸ Vergl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: „Vorrang für die Anständigen - Gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat - Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005.“, Bonn 2005, S. 2-13.

der Hartz-IV-Reform gibt. Angesprochene Verbände zeigten sich skeptisch und nicht bereit, Kontakte zu möglichen Interviewpartnern herzustellen. Das Glück, in einem Jobcenter direkt die Kunden ansprechen zu können, brachte auch bei weitem nicht die Zahl der Interviews in kurzer Zeit, wie zunächst erwartet. An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei der Geschäftsführung dieser ARGE dafür bedanken, mir diesen Zugang zum Feld ermöglicht zu haben.

Wenn zunächst beabsichtigt war, soziodemografische Merkmale mit zu erfragen, wurde der Ansatz zugunsten offener Gespräche aufgegeben. Eine ungeheure Angst davor, eventuell identifizierbar zu sein, wurde nicht nur im Kreis der Kunden deutlich, sondern war insbesondere Ursache dafür, dass viele angesprochene Professionals nicht an den Interviews teilnehmen wollten. Aus diesem Grund wird auch in den Auszügen aus den Interviews, die zitiert werden, strikt darauf geachtet, die Identität der Teilnehmer weitestgehend zu schützen.

Allein schon dies zeigt, mit welcher Emotionalität und Verunsicherung diese Reform für die Arbeitslosen verbunden ist. In den Inhalten wird ein gesellschaftlicher Bruch deutlich, der erschreckend ist. Durch die Regierungspolitik fühlt sich dieser Teil der Bürger unseres Staates offensichtlich kaum noch in ihren Interessen vertreten.

Die vorliegende Arbeit folgt einem logischen Fluss, der nicht den tatsächlichen Ablauf der Arbeit widerspiegelt. Vielmehr kristallisierte sich aus der Flut der gelesenen Literatur im Zuge der Auswertung der Interviews ein Teil heraus, der die geschilderte Wahrnehmung der Lebenssituation der Betroffenen besonders erhellte. Gegenüber der üblicherweise gewählten Vorgehensweise einer Darstellung der Theorie, in der Hypothesen aus der Theorie abgeleitet werden, um dann nach der Erläuterung der Methode die empirischen Befunde darzustellen, wird an dieser Stelle diese Abgrenzung aufgehoben und die Darstellung theoretischer Gedanken erfolgt im Wechselspiel mit dem dafür empirisch gewonnenen Material.

Das Erkenntnisinteresse der Arbeit zielt darauf festzustellen, ob die neue Dienstleistung tatsächlich eine Verbesserung der Aussichten auf Arbeit beziehungsweise der Lebenssituation für die Langzeitarbeitslosen bringt. Dabei wird unter Berücksichtigung von Aspekten der Motivation auf den Dienstleistungsprozess geschaut. Motivation und Agency werden als theoretische Zielgrößen des politischen Anspruchs „Fordern und Fördern“ verstanden.

Diese Studie wurde in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Institut für Management, Lehrstuhl für Personalwirtschaft und Organisation der Universität Flensburg, durchgeführt. Im Juni 2009 wurde sie dort als Dissertation angenommen. Mein Dank gilt vor allem Herrn Prof. Dr. Wenzel Matiaske, der mir bei der Ausarbeitung gleichzeitig viel Freiraum ließ und sich dennoch mit großem Interesse meinen Fragen und Problemen widmete, sowie Herrn Prof. Dr. Gerd Grözinger, der die Tätigkeit als Zweitgutachter übernahm. Deren Hinweise und Ratschläge haben die Arbeit noch einmal entscheidend verbessert. Darüber hinaus möchte ich allen Interviewpartnern danken, deren Teilnahme keine Selbstverständlichkeit war. Für das sorgfältige Korrekturlesen danke ich meiner Kollegin, Dipl. Päd. Sabine Brink und Herrn Wolfgang Heyn. Sollten noch Fehler vorhanden sein, so ist dies mein Fehler. Diese Arbeit widme ich meiner Familie und besonders meiner Tochter Wiebke, denen ich in den letzten Jahren gewiss zu wenig Aufmerksamkeit zukommen lassen habe.

2 Die Hartz-IV-Reform

2.1 Soziale Absicherung gegen Arbeitslosigkeit

Die Problematik von Armut und Arbeitslosigkeit wurde bereits im späten Mittelalter thematisiert durch Regelungen zum Arbeitszwang und zur Fürsorge. Erste Formen gemeinnütziger Arbeit zur Begründung von Fürsorgeleistungen entstanden¹⁹.

Bis ins 18. Jahrhundert hinein waren Familien zum Leben in Armenhäusern und zur Zwangsarbeit verpflichtet. Mit Einführung des Preußischen Landrechts wurde ermöglicht, dass Arbeiter auch Fürsorge der Zuzugsgemeinde erhalten konnten im Fall der Verarmung, was zuvor nicht möglich war²⁰. Dabei bedeutete die Fürsorge lediglich die Absicherung der physischen Existenz und keine weit reichende soziale Absicherung²¹.

Anfang des 19. Jahrhunderts schufen die Stein-Hardenbergschen Reformen die Grundlage für die beschleunigte Industrialisierung, in dem die Feudalstrukturen aufgelockert wurden und damit die Arbeiter mobil wurden. Da jedoch in der Industrie gar nicht die Anzahl von Arbeitsplätzen für unqualifizierte Arbeiter zur Verfügung stand, wuchs die Zahl entwurzelter Menschen ohne Arbeit. In dieser Umbruchzeit wurden gesetzliche Regelungen eher mit dem Ziel der Disziplinierung und Sicherung der öffentlichen Ordnung getroffen als unter dem Aspekt der Fürsorge²².

Im ausgehenden 19. Jahrhundert entwickelte sich die Arbeitslosigkeit, verbunden mit „Bettelei“ und „Vagabundentum“ dann zu einem flächendeckenden Problem in Deutschland als Folge der Industrialisierung. Frühe Formen öffentlicher Beschäftigungsprogramme entstanden und zur Jahrhundertwende wurden in den Staaten Preußen, Bayern und Württemberg Arbeitsnachweise für Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern eingeführt. Damit wurde eine staatsfinanzierte Arbeiterpolitik begründet²³.

Für das damalige Deutsche Reich wurde erst am 13. November 1918 eine flächendeckende Rechtsnorm für die Unterstützung von Arbeitslosen geschaffen mit der „Verordnung über Erwerbslosenfürsorge“. Bereits diese Verordnung richtete sich nur an arbeitsfähige und arbeitswillige Arbeitslose (§ 6), die bereit sein mussten, jede Arbeit anzunehmen, wobei die Zumutbarkeit an den ortsüblichen Lohn geknüpft war. Auch gab es bereits Ansätze zu aufstockenden Leistungen bei Nichterreichen der üblichen Arbeitszeiten (§ 8) unter Anrechnung sonstigen Einkommens (§ 12). Daneben konnten Qualifizierungsmaßnahmen verpflichtend vorgegeben werden (§ 10).

Während der Weimarer Republik wurde mit dem „Arbeitsnachweisgesetz“ von 1922 bis hin zum „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ von 1927

¹⁹ Vergl. Dietz, Berthold: „Die Soziologie der Armut.“, Frankfurt 1997, S. 35 f.

²⁰ Vergl. Frerich, Johannes, Frey, Martin: „Handbuch zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland Bd. 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des dritten Reiches.“, München 1993, f.

²¹ Vergl. Tenstedt, Florian: „Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland.“, Göttingen 1981 S. 43.

²² Vergl. Kaps, P. 2006 S. 42.

²³ Vergl. Tenstedt, F. 1981, S. 202 f.

die Vermittlung von Arbeitsplätzen zur Vermeidung der Hilfebedürftigkeit wegen Arbeitslosigkeit zu einer staatlichen Aufgabe gemacht. Damit sollte die strukturelle Arbeitslosigkeit dieser Zeit bekämpft werden und weiterhin wurde das Versicherungsprinzip eingeführt. Die staatliche Arbeitsverwaltung hatte nun die Aufgabe der Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Auszahlung der Lohnersatzleistungen. Gleichzeitig mit den Strukturen, die sich bis zur Hartz-IV-Reform hielten, entstand so bereits in der Weimarer Republik der „Verschiebebahnhof“ zwischen Arbeitslosenversicherung und kommunaler Fürsorge²⁴.

In Deutschland bestand bis 1967 nach dem BSHG die Möglichkeit der Unterbringung arbeitsunwilliger Leistungsbezieher in Arbeitshäusern. Dies wurde dann durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes beendet²⁵. Allerdings war aufgrund der Beschäftigungslage in der Nachkriegszeit das Thema Arbeitslosigkeit politisch von untergeordneter Bedeutung und trat erst Anfang der 1980er Jahre wieder in den Fokus.

Durch die ständige Rückentwicklung der Leistungen aus der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitigem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit verschoben sich die Kosten der Arbeitslosigkeit zunehmend aus dem Etat der Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosengeld) bzw. des Bundeshaushaltes (Arbeitslosenhilfe) zu Lasten der Kommunen (Sozialhilfe)²⁶.

Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass die Arbeitsmarktpolitik für die Arbeitnehmer bzw. Arbeitslosen das bisherige Ziel des Berufsschutzes und der Beschäftigung auf qualifiziertem Niveau immer stärker einer Aktivierungsabsicht wich. Der „aktivierende Staat“ sah sich zunehmend in der Aufgabe, mit dem Argument der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitslose in prekäre Beschäftigung zu drängen, als den Berufs- und Wohlstandschutz der Arbeitnehmer zu verfolgen. Durch diesen Anstieg der nicht Existenz sichernden Beschäftigung²⁷ entsteht ein zusätzlicher Finanzierungsdruck auf die sozialen Sicherungssysteme.

In der politischen Diskussion und öffentlichen Meinung verlor der Arbeitslose seine Rolle als Opfer der Arbeitsmarktentwicklung. Gerade für Langzeitarbeitslose wurde die Arbeitslosigkeit zunehmend als Resultat einer freien Willensentscheidung gesehen, die aus dem geringen Abstand zwischen Sozialleistungen und Arbeit zu einem Niedriglohn resultiert. Die vom Lohnersatzleistungssystem ausgehenden Anreize seien somit dafür ursächlich, dass die Arbeitslosigkeit sich verfestige²⁸. Hier wird deutlich, dass ein Ansatz zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit vor allem auch die Motivationslagen der Betroffenen berücksichtigen muss.

Die Beschäftigungspolitik in Deutschland wird immer stärker von internationalen Entwicklungen geprägt. So wird in vielen Industriestaaten der Sozialstaat dahinge-

²⁴ Vergl. Kaps, P. 2006 S. 45 f.

²⁵ Vergl. Dietz, B. 1997, S. 39. Die Arbeitshäuser wurden allerdings erst 1969 geschlossen. So lange war eine Zuweisung nach § 42 StGB für Bettler, Landstreicher sowie Prostituierte weiter möglich. Siehe hierzu auch: Willing, Matthias: „Das Bewahrungsgesetz. (1918-1967).“, Tübingen 2003, S. 283 f.

²⁶ Vergl. Kaps, P. 2006, S. 47.

²⁷ Vergl. Mohr, Katrin: „Soziale Exklusion im Wohlfahrtstaat.“, Göttingen 2005, S. 135 f.

²⁸ Vergl. Gebauer, Ronald; Petschauer, Hanna; Vobura, Georg: „Wer sitzt in der Armutsfalle?“, Berlin 2002, S. 32 f.

hend umgebaut nicht mehr einfach Mittel umzuverteilen um Armut zu bekämpfen, sondern die Hilfebedürftigen in ihrer Agency zu fördern, damit sie sich aus eigener Hilfe aus der Notlage befreien können, wie es beispielsweise im „New Deal“ der Blair-Regierung Kernpunkt der Sozialpolitik war²⁹. Das Konzept Agency meint dabei in sehr umfassendem Sinn die Handlungsfähigkeit des Arbeitslosen.

Die starke Orientierung der Reformen an Blairs „New Deal“ mit dem Jobcenter-Plus-Konzept im Vereinigten Königreich ist eher auf den Erfolg am Arbeitsmarkt dort in den Jahren 1996 – 2003 zurückzuführen, als auf ein übereinstimmendes Verständnis des Sozialstaates. Die umgekehrte Beweislast sowie die in der Sozialgesetzgebung vorgesehenen Rechtsmittel behindern hier die Umsetzung von Sanktionen. Allerdings konnte in diesem Zeitraum dort auch ein Wachstum des Bruttoinlandsproduktes verzeichnet werden, das es in Deutschland seit langem nicht mehr gegeben hat³⁰. Wenn man gleichzeitig betrachtet, dass die ersten 50 Jobcenter Plus im Herbst 2001 eingeführt wurden und es erst bis 2004 500 dieser Einrichtungen gab³¹, relativiert dies die Wirkung auf die Arbeitslosigkeit, die in diesem Zeitraum eher stagnierte. Auch sind im Vereinigten Königreich in diesen Jobcenter Plus-Konzept eine Reihe weiterer sozialer Dienste eingegliedert worden, wo hier allein die Arbeitslosen weiter in zwei Einrichtungen, den Arbeitsagenturen und den ARGEN bzw. Einrichtungen der zugelassenen kommunalen Träger getrennt betreut werden.

Analog zum Trend der Beschäftigungspolitik der EU richtet sich die deutsche Beschäftigungspolitik in erster Linie auf die Flexibilisierung der Beschäftigung aus. So sieht die Kommission der EU zwar die Gefahr, dass Arbeitskräfte in einer Abfolge kurzfristiger Arbeitsverträge und geringwertiger Arbeitsplätze in einer prekären Situation bleiben, verlangt aber trotzdem eine weitere Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse. Hauptargument hierfür sind neoliberale ökonomische Argumente, die auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit im Zuge der Globalisierung zielen. Für die Arbeitnehmer wird als Vorteil herausgestellt, dass hinsichtlich der Arbeitszeiten mehr Wahlmöglichkeiten bestehen und so eine bessere Vereinbarkeit von Ausbildung, Privat- und Berufsleben sowie individueller Verantwortung gewährleistet wird³².

²⁹ Vergl. Le Grand, Julian: „Motivation, Agency and Public Policy – Of Knights and Knaves, Pawns and Queens.“, New York 2006, S. 15 f.

³⁰ Vergl. Egle, F. 2005 S. 73 f.

³¹ Vergl. Krumm Thomas u. Noetzel, Thomas: „Das Regierungssystem Großbritanniens: Eine Einführung.“, München 2006, S. 309 f.

³² Vergl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: „Grünbuch – Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.“, Brüssel 2006, S. 8 f.

2.2 Der Hartz-Bericht – 13 Innovationsmodule

Anfang 2002 setzte die Bundesregierung unter dem damaligen Bundeskanzler eine Kommission unter der Leitung von Peter Hartz ein: die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Zielvorgabe war ein Konzept zur grundlegenden Reform der Arbeitsmarktpolitik und der Bundesanstalt für Arbeit³³. Daneben wurde das Ziel der Absenkung der Arbeitslosigkeit postuliert.

Unter der Bezeichnung „Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“³⁴ wurde ein Bericht erarbeitet und im August 2002 vorgelegt³⁵. In weiten Teilen finden sich dort die Ergebnisse der Studien der Bertelsmannstiftung zur Reformierung des Arbeitsmarktes wieder³⁶. Die in diesem Hartz-Bericht aufgeführten 13 Innovationsmodule wurden mit vier Gesetzen in reale Reformen umgesetzt. Um die Hartz-IV-Reform im Kontext sehen zu können, erfolgt an dieser Stelle ein knapper Aufriss dieser Vorschläge, der 13 Innovationsmodule.

Doppelter Kundenauftrag: Arbeitsuchende und Arbeitgeber – Verbesserter Service für Kunden – JobCenter

Gefordert wird der dienstleistungsorientierte Umbau der örtlichen Arbeitsagenturen in Jobcenter, durch die die bisherige Doppelzuständigkeit von Arbeitsamt und Sozialamt aufgehoben werden soll. Hierbei ist eine Integration arbeitsmarktrelevanter Beratungs- und Betreuungsleistungen vorgesehen. Der Arbeitssuchende wird als Dienstleistungen nachfragender Kunde betrachtet. Ein tiefgehendes Profiling soll neben formalen Qualifikationen Softskills und Vermittlungshemmnisse aufdecken. Der bisherige Arbeitsvermittler wird zum Fallmanager. Von Verwaltungsaufgaben entlastet verfügt er über hinreichend Ressourcen für die Beratung schwacher Betreuungskunden.

Eine Clearingstelle steuert die Kunden in die unterschiedlichen Arbeitsbereiche Vermittlung oder Fallmanagement. Neben der direkten Vermittlung auf dem ersten Ar-

³³ Anlass für diese politische Initiative waren Statistik-Skandale, in denen die Bundesanstalt für Arbeit ihre Arbeitsergebnisse beschönigte sowie der unglaubliche Verwaltungsoverhead, der im Zuge dieser Diskussion ins Bewusstsein der Öffentlichkeit getragen wurde.

³⁴ Die Kommission nahm am 22.02.02 mit folgenden Mitgliedern die Arbeit auf: *Norbert Bensel*, Mitglied des Vorstandes der DaimlerChrysler Services AG und der Deutschen Bahn AG; *Jobst Fiedler*, Roland Berger Strategy Consultants; *Heinz Fischer*, Abteilungsleiter Personal Deutsche Bank AG; *Peter Gasse*, Bezirksleiter der IG Metall Nordrhein-Westfalen; *Peter Hartz*, damals Mitglied des Vorstandes der Volkswagen AG; *Werner Jann*, Universität Potsdam; *Peter Kraljic*, Direktor der McKinsey & Company Düsseldorf; *Isolde Kunkel-Weber*, Mitglied des ver.di-Bundesevorstandes; *Klaus Luft*, Geschäftsführer der Market Access for Technology Services GmbH; *Harald Schartau*, damaliger Minister für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen; *Wilhelm Schickler*, Präsident des Landesarbeitsamtes Hessen; *Hanns-Eberhard Schleyer*, Generalsekretär des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks; *Günther Schmid*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; *Wolfgang Tiefensee*, damaliger Oberbürgermeister der Stadt Leipzig; *Eggert Voscherau*, Mitglied des Vorstandes der BASF AG.

³⁵ Vergl. Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002, S. 5 f.

³⁶ Vergl. Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.): „Handbuch Beratung und Integration – Fördern und Fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung.“, Gütersloh 2002.

beitsmarkt ist eine zweite Vermittlungsvariante vorgesehen, die Weiterleitung an die Personal Service Agentur (PSA), einer zum Jobcenter gehörigen Zeitarbeitsfirma.

Für Betreuungskunden ist vorgesehen, im Beratungsprozess weitere Dienste wie z. B. Suchtberatung, Schuldnerberatung oder Reha-Beratung einzuschalten, um die Vermittlungshemmnisse zu reduzieren. Dem Vermittler bzw. Fallmanager soll eine hohe Kompetenz für eigenständige Entscheidungen zukommen. Organisatorisch unterstützt soll dieser Wandel durch die Einführung einer teamorientierten Arbeitsweise werden, mobile Außendienste und eine ansprechende, offene Architektur.

Weiterhin steht der Service gegenüber Arbeitgebern im Fokus für die Jobcenter. Insbesondere die Vermittler sollen die Stellenpotenziale der Unternehmen flexibel eröffnen. Sowohl für die Arbeitssuchenden als auch für Arbeitgeber als Kunden werden eine gute Erreichbarkeit und kurze Reaktionszeiten gefordert³⁷.

Familienfreundliche Vermittlung und Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung

Unter dem Stichwort „Quick-Vermittlung“ sollen die Arbeitnehmer zu einer frühzeitigen Arbeitslosmeldung verpflichtet werden, um eventuell einen nahtlosen Übergang in ein neues Beschäftigungsverhältnis zu ermöglichen. Beabsichtigt ist eine Beratung der Arbeitgeber im Falle betriebsbedingter Kündigungen, wie anderweitig eine Kapazitätsanpassung erfolgen könnte. Seitens der Arbeitgeber wird gefordert, die gekündigten Arbeitnehmer für Bemühungen um Arbeit freizustellen. Für eine verspätete Meldung des Arbeitnehmers sind deutliche und transparente Leistungskürzungen vorgesehen.

Der Grundgedanke ist, bei einer Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitslosenzeit um ein Drittel eine beträchtliche Senkung der Gesamtzahl der Arbeitslosen erreichen zu können. Hierbei wird jedoch nicht beachtet, dass die Zahl der offenen Stellen sowohl quantitativ als auch qualitativ nicht zur Gruppe der Arbeitslosen passt. Die sonstigen im Bericht genannten Innovationen sowie verbesserte Informationstechnologie sollen die schnelle Vermittlung begünstigen.

Familienfreundlichkeit meint vor allem, dass für Arbeitslose, die Verantwortung für abhängige Familienangehörige haben, eine bevorzugte Vermittlung unter reduzierten Anforderungen an die Mobilität gewährleistet werden soll. An dieser Stelle wird sehr deutlich eine individuelle Betreuung der Arbeitslosen und eine Verantwortung der Leiter der Jobcenter – nicht nur gegenüber der Bundesagentur sondern auch gegenüber den Arbeitslosen – gefordert. Tatsächlich wird auch geeignete Kinderbetreuung mit an die Arbeitswelt angepassten Betreuungszeiten als notwendig erachtet.

Das vorgesehene Bonus-System für Vermittler soll das Leistungsdenken der Mitarbeiter fördern. Dabei sollen objektive Kriterien zwischen den Tarifparteien vereinbart werden, die auch eine individuelle Gewichtung der Einzelfälle beinhalten soll³⁸.

³⁷ Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002, S. 67-77.

³⁸ Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002, S. 81-89.

Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit

Hinsichtlich der Zumutbarkeit wird eine vergrößerte geografische Mobilität verstanden, die lediglich mit Rücksicht auf familiäre Bindung relativiert wird. Die Zumutbarkeit hinsichtlich materieller, funktionaler und sozialer Aspekte besagt lediglich, dass Einkommenseinbußen und die Arbeit in Tätigkeiten mit geringerem Status zumutbar sein sollen. Angedacht ist eine flexible Zumutbarkeit in Abhängigkeit von der Dauer der Erwerbslosigkeit.

Die Kommission geht von einer uneingeschränkten Wahlmöglichkeit des Kunden aus, dem bewusst ist, dass bei Verweigerung einer zumutbaren Arbeit nach festgelegten und bekannten Regeln finanzielle Einbußen hinzunehmen sind. Das Jobcenter bietet demnach individuelle und passgenaue Unterstützung an. Der Kunde kann sich über Eigeninitiative Sicherheit erkaufen. Als Sanktionen werden flexibilisierte Sperrzeiten bzw. abgestufte Leistungskürzungen gefordert. Grundlage der Bewertung der Eigenbemühungen soll die regelmäßige Bewertung der in Eingliederungsvereinbarungen festgelegten Verpflichtungen beider Seiten sein. Neben dem Nichtantritt zumutbarer Arbeit sind Verstöße gegen die Inhalte dieser Vereinbarung als Anlass für finanzielle Sanktionen zu werten. An dieser Stelle wird jedoch auch gesehen, dass für eine derartige Betreuung die Anzahl der Kunden pro Vermittler bzw. Fallmanager deutlich sinken muss³⁹.

Jugendliche Arbeitslose – Ausbildungszeit-Wertpapier

Die Jobcenter sollen in die Pflicht genommen werden dafür zu sorgen, dass kein Jugendlicher ohne aktive Suche mit Unterstützung des Ansprechpartners nach einem Praktikums- oder Ausbildungsplatz Leistungen bezieht. Auch zielt dieser Punkt auf eine praxisnähere Ausbildung in den Schulen mit dem Schwerpunkt, Begabungspotenziale zu identifizieren und zu fördern.

Auf dem Markt für Ausbildungsplätze wird eine qualitative und quantitative Anreicherung der Möglichkeiten gefordert. Vor allem sollen Ausbildungsberufe mit geringerer Komplexität geboten werden. Ähnlich den Stufenausbildungen wird das Angebot von Qualifizierungsbausteinen verlangt. Intensivierte Betreuungs- und Beratungstätigkeit soll die Abbrecherquote kontinuierlich reduzieren.

Ein „Ausbildungszeit-Wertpapier“ soll Jugendlichen einen Anspruch auf Ausbildung geben. Über dieses Instrument sollen zusätzliche Ausbildungsplätze finanziert werden. Die Einbindung der Unternehmen im Rahmen der dualen Ausbildung soll erhalten bleiben. Eine Umlagefinanzierung wird ausgeschlossen, vielmehr soll die Finanzierung über Zuschüsse der BA und Spenden erfolgen. Weiterhin soll der Verkauf von „Ausbildungszeit-Wertpapieren“ an Eltern, Großeltern, Verwandte etc. zu zusätzlichen Mitteln führen. Da nicht nur die Finanzierung über eine Stiftung vorgenommen wird sondern gleichzeitig ein Ausbildungsplatz garantiert werde, sei dieses Konzept herkömmlichen Ausbildungsversicherungen überlegen. Allein der Hinweis auf Spender, die anonym Jugendlichen einen Ausbildungsplatz garantieren wollen, lässt auf einen Rest sozialer Mobilität in der Gesellschaft hoffen. Ansonsten hängen die Ausbildungschancen ausschließlich von der wirtschaftlichen Situation der Herkunftsfamilie ab.

³⁹ Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002, S. 93-101.

Im Rahmen einer „Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive“ wird vor allem eine weit reichende geografische Mobilität seitens der Jugendlichen gefordert. Erwartet wird gleichzeitig, dass die Jugendlichen dann in späteren Zeiten rückkehrwillig sind, um in ihrer alten Heimat einen möglichen Fachkräftemangel auszugleichen. Schwer in Ausbildung vermittelbare Jugendliche sollen über die PSA durch Erwerbstätigkeit und Betriebspraktika an den Arbeitsmarkt herangeführt werden⁴⁰.

Förderung älterer Arbeitnehmer und „BridgeSystem“

Mit Sorge um die demografische Entwicklung soll das BridgeSystem die Erwerbsquote älterer Menschen steigern, um die Folgen für die umlagefinanzierten sozialen Absicherungssysteme abzumildern. Einerseits soll die Integration älterer Arbeitnehmer gefördert werden, andererseits ein individueller Ausstieg ermöglicht werden.

Hierzu soll eine „Lohnversicherung“ (als Alternative zum Arbeitslosengeld) für die ersten Jahre das Einkommen älterer Arbeitnehmer aufstocken, die statt in Arbeitslosigkeit zu verbleiben eine niedriger bezahlte Arbeit akzeptieren. Die maximale Anspruchsdauer soll sich um die Zeit des Bezuges von Arbeitslosengeld verkürzen. Neben dem Ausgleich des Nettolohnes soll die Differenz zur Höhe der bisherigen Sozialabgaben übernommen werden.

Unternehmen sollen sensibilisiert werden für die Problematik der demografischen Entwicklung. Daneben sind Anreize vorgesehen, ältere Arbeitslose einzustellen. So wird eine Befreiung der Arbeitgeber von der Arbeitslosenversicherung für das erste Jahr der Beschäftigung vorgeschlagen sowie das Aussetzen der Befristungsregelungen nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz schon für Arbeitnehmer ab dem 50. Lebensjahr.

Das vorgeschlagene BridgeSystem sieht ähnlich dem bisherigen Bezug von Arbeitslosengeld unter erleichterten Bedingungen gemäß § 428 SGB III statt nach Vollendung des 58. Lebensjahres bereits nach dem 55. Lebensjahr vor, dass der Arbeitslose aus der Vermittlung ausscheidet und trotzdem weiterhin Leistungen beziehen kann. Dafür ist jedoch abweichend zur alten Regelung eine Rente ab dem 60. Lebensjahr vorgesehen und nicht wie im § 428 vorgesehen erst dann, wenn eine abschlagsfreie Rente möglich ist⁴¹. Seit 01.01.2008 ist diese Regelung jedoch auch ausgelaufen und es wird nach § 12 a SGB II verlangt, dass mit Vollendung des 63. Lebensjahres ein Rentenantrag zu stellen ist.

Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Die beiden bisher nebeneinander bestehenden Sozialleistungssysteme Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bedeuteten einen erheblichen Verwaltungsaufwand und Intransparenz. Das Tempo der Vermittlung in Arbeit ist beeinträchtigt worden durch mangelnde Abstimmung und Verantwortlichkeit bei den Eingliederungsbemühungen für die Betroffenen. Das „Creaming“⁴² und das damit verbundene Nichtbeachten we-

⁴⁰ Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002, S. 105-113.

⁴¹ Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002, S. 117-121.

⁴² An dieser Stelle erfolgt das „Creaming“ - d.h. das Abschöpfen des Rahms - in dem die Ressourcen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitslosen konzentriert werden, bei denen mit geringem

nig Erfolg versprechender Zielgruppen soll so verhindert werden. Ob unter Budgetgesichtspunkten oder aber um statistische Erfolge vermelden zu können, war es im alten System rational, die Aktivitäten auf die „starken“ Arbeitslosen zu konzentrieren, bei denen sich ein Arbeitsmarkterfolg mit geringem Mitteleinsatz erreichen ließ.

Im Jahr 2001 erhielten nach dem Bericht 900.000 erwerbsfähige Hilfebedürftige, die nicht erwerbstätig waren, aufgrund ihrer Bedürftigkeit Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Davon wurde bei ca. 270.000 Empfängern die Sozialhilfe zusätzlich zum Arbeitslosengeld bzw. zur Arbeitslosenhilfe als aufstockende Leistung gewährt. Aufgrund der verschiedenen Träger der Fürsorgesysteme (Bund und Kommunen) kam es zu Kostenverschiebungen zwischen diesen Kostenträgern, wobei die Bundespolitik zunehmend die Budgets der Kommunen mit den Kosten der Arbeitslosigkeit belastete.

Nach der Neuordnung soll es drei Leistungsarten geben:

- Arbeitslosengeld I (Alg I) als leistungsbasierte, originäre Versicherungsleistung seitens der Bundesagentur. Anspruchsdauer und -höhe sollten wie bisher bestehen bleiben.
- Arbeitslosengeld II (Alg II) nach dem Bezug von Alg I bzw. wenn die Anspruchsvoraussetzungen für Alg I nicht erfüllt sind. Anspruchsberechtigt sind alle arbeitslosen und erwerbsfähigen Personen, die wirtschaftlich hilfebedürftig sind. Hilfeleistungen zum Lebensunterhalt sollen unter Regie der Bundesanstalt für Arbeit – finanziert aus Steuermitteln und nicht aus Versicherungsbeiträgen – durch die einheitlichen Jobcenter erbracht werden.
- Sozialgeld soll im Sinne der bisherigen Hilfe zum Lebensunterhalt gem. BSHG (heute SGB XII) gewährt werden für nichterwerbsfähige Personen in Notlagen. Die Organisation und Finanzierung soll weiterhin bei den Kommunen bleiben.

Im Kommissionsbericht wird davon ausgegangen, dass allein durch diese Maßnahme die Zahl der Arbeitslosen bis zum 31.12.05 um 2 Millionen gesenkt werden könne.

Im Zusammenhang mit einer Versichertenkarte, der Signaturkarte, soll eine zentrale Speicherung von Daten zu Beschäftigungszeiten und Verdienst mit Zustimmung der Betroffenen aufgebaut werden. In Verbindung hiermit soll eine einheitliche Versicherungsnummer für alle Sozialversicherungsträger eingeführt werden.

Neben einer Reihe von Vereinfachungen und Synchronisationen von Arbeitslosengeld I mit anderen Sozialleistungen wird die Vereinfachung der Leistungen zur Eingliederung verlangt. Dies betrifft vor allem die Lohnsubventionen und sonstige Hilfen zur Unterstützung der Mobilität und der Vermittlung⁴³.

Aufwand vorzeigbare Ergebnisse zu erzielen sind. Kunden mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen werden so zusätzlich in ihren Chancen am Arbeitsmarkt benachteiligt.

⁴³ Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002, S. 125-136.

Kein Nachschub für Nürnberg! Beschäftigungsbilanz – Bonussystem für Unternehmen

Hier wird versucht, den Zielkonflikt hinsichtlich der flexiblen Marktausrichtung der Unternehmen und dem beschäftigungspolitischen Interesse niedriger Arbeitslosenzahlen zu überbrücken. Die Jobcenter sollen eine aktive Beschäftigungsberatung für die Unternehmen leisten, um andere Formen der Flexibilisierung und Kapazitätsanpassung („Atmen“ der Unternehmung) aufzuzeigen, die betriebsbedingte Kündigungen (hire and fire) vermeidbar machen.

Die Unternehmen sollen auf freiwilliger Basis im Sinne einer corporate social responsibility eine Beschäftigungsbilanz liefern, die als standardisiertes Benchmarking einen Workholder-Value abbildet und damit den Shareholder Value steigert. KompetenzCenter und die Profis der Nation sollen in Wettbewerben gute Praktiken prämiieren und werbewirksam darstellen.

Für Unternehmen, die besondere Arbeitsplatzsicherheit gewährleisten, soll es Vergünstigungen bei den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung geben. Bemessen am Gesamtbetrag der abgeführten Beiträge zur Arbeitslosenversicherung soll es einen prozentualen Bonus geben. Die Höhe des Bonus-Satzes hängt von der Steigerung der Gesamtsumme ab. Bereits bei einer um die Lohnsteigerung bereinigten Summe an Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung soll es einen geringen Bonus geben. Missbrauch und Mitnahmeeffekte seien zu verhindern⁴⁴.

Aufbau von PersonalServiceAgenturen (PSA) – Betriebsnahe Weiterbildung – Integration schwer Vermittelbarer

Die PSA sollen vermittlungsorientierte Zeitarbeitsgesellschaften sein. Als Organisationsform ist sowohl eine privatrechtliche Ausgestaltung möglich, eine Kooperation zwischen Jobcenter und privaten Partnern als auch als eine privatwirtschaftliche Organisationseinheit des Jobcenters.

Die Jobcenter weisen den PSA geeignete Arbeitslose zu, die dort unmittelbar beschäftigt werden. Die Beschäftigung in einer PSA wird grundsätzlich als zumutbar betrachtet. Hier besteht auch die Möglichkeit Kunden ins Arbeitsleben zu integrieren, die aufgrund von Vermittlungshemmnissen bei regulären Arbeitgebern kaum Beschäftigungschancen hätten.

Innerhalb der PSA sollen Qualifizierungen und Coaching für die Arbeitsplatzsuche stattfinden. Für die Entlohnung ist vorgesehen, in den maximal ersten 6 Monaten der Probezeit die Höhe des Alg I zu zahlen. Anschließend ist eine Entlohnung nach dem für die PSA gültigen Tarif vorgesehen (die Kommission geht hierbei davon aus, dass das Entgelt höher ist als der Alg I – Anspruch). Hinsichtlich der Finanzierung der PSA werden nur vage Andeutungen in Richtung Lohnkostenzuschuss und an der Höhe des Alg I orientierten sonstigen Fördermodalitäten gemacht.

Die Wirkung soll in erster Linie über den so genannten „Klebeffekt“ erfolgen. Zufriedene Entleihbetriebe können die Arbeitnehmer provisionsfrei direkt einstellen. Daneben ist für andere Arbeitnehmer die Voraussetzung geschaffen, sich am Arbeitsmarkt direkt erfolgreich um eine Anstellung zu bewerben. Durch Coaching und

⁴⁴ Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002, S. 139-144.

Qualifizierung während der verleihefreien Zeit sind Vermittlungshemmnisse erfolgreich abgebaut worden.

Nicht nur für die PSA sondern insgesamt für den Bereich der Zeitarbeitsfirmen wird die Lockerung von Vorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes gefordert. Auch soll eine Neuausrichtung des Weiterbildungsmarktes erfolgen. Die vorgesehene Qualifizierung soll markt- und bedarfsgerecht, zielgruppenspezifisch und vermittlungsorientiert sein⁴⁵.

Neue Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“ mit vollwertiger Versicherung – Mini-Jobs mit Pauschalabgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen

Zur Bekämpfung der Schwarzarbeit werden die „Ich-AG“ und Mini-Jobs vorgeschlagen. Die „Ich-AG“ soll für eine Übergangsperiode ermöglichen, eine vollwertige Selbstständigkeit aufzubauen. Bis zu einer Einkommenshöhe von 25.000 € werden für eine Zeit von 3 Jahren abgestuft Zuschüsse seitens der Jobcenter gezahlt. Zum Zweck der Absicherung soll diese Tätigkeit voll der Sozialversicherungspflicht unterliegen. Interessanterweise schließt dies die Arbeitslosenversicherung mit ein. Es wird mit Absicht zur Abmilderung des Gründungsrisikos vorgesehen, dass der Gründer neue Leistungsansprüche aufbaut.

Die Besteuerung ist hierbei unter Ausschluss eines Abzuges der Aufwendungen auf Grundlage des Umsatzes unkonventionell gedacht. Auf eine Einnahmen-Überschussrechnung soll verzichtet werden. Bemessen an den *Einnahmen* abzüglich der üblichen Steuerfreibeträge und der Sozialversicherungsabgaben soll ein Pauschalabzug von 10 % erfolgen. Hinsichtlich der Umsatzsteuer wird davon ausgegangen, dass gem. § 19 UStG eine Befreiung möglich ist. Hier passen die Grenzbeträge (17.500 € Bruttoumsatz) jedoch nicht zu dem „Einkommen“ in Höhe von 25.000 €.

Als möglicher Erfolg der „Ich-AG“ wird nicht nur die anschließende tragfähige Selbstständigkeit betrachtet sondern auch, wenn der Gründer im Rahmen seiner Selbstständigkeit Kontakte zu Unternehmen aufbaut, die ihn anschließend abhängig beschäftigen. Diese Form der Förderung soll jedem nur einmal gewährt werden, um hier einen Kreislauf zu vermeiden.

Für kleine Unternehmen und Handwerksbetriebe wird der Einsatz von „Ich-AGn“ als Subunternehmer auf 50 % begrenzt. Haushalten soll eine steuerliche Abzugsmöglichkeit für die Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen gewährt werden, um hier einen offenen Markt zu etablieren.

Für den Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, die sich nicht in eine selbstständige Vollerwerbsquelle transferieren lassen, wird eine modifizierte Form der geringfügigen Beschäftigung vorgesehen, der Mini-Job. Diese sollen nur Arbeitslosen oder Nichterwerbstätigen offen stehen und zielen auf eine Verringerung der Schwarzarbeit.

Merkmale hierzu sind: Höchstbetrag von 500 € pro Monat, einfacher Beitragseinzug und die steuerliche Begünstigung von Dienstleistungen in privaten Haushalten. Da-

⁴⁵ Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002, S. 105-113.

neben sind Dienstleistungsagenturen angedacht, die dieses Segment des Arbeitsmarktes fördern sollen.

Perspektivisch wird angedacht, dieses Konzept auf andere Bereiche auszuweiten. Auch sei eine stufenweise Staffelung der Sozialabgaben für einen Einkommensbereich von 501 bis 1000 € zu prüfen, um den Niedriglohnbereich zu fördern⁴⁶.

Personal – Transparentes Controlling – Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse – Aufbauorganisation – Selbstverwaltung – Arbeitsmarktforschung – Change Management

Hier wird die Vision des Wandels der Bundesagentur dargestellt, die nach den Vorstellungen der Kommission eine neue Bundesagentur (BA) ist, die als erster Dienstleister am Arbeitsmarkt gesehen wird. *„In den Beziehungen zu ihren Kunden positioniert sich die [BA-neu] als moderner, wettbewerbsfähiger „erster Dienstleister“ am Arbeitsmarkt. Sie genießt das Vertrauen aller Kunden sowie der Gesellschaft“*⁴⁷.

Als Mittel zum Erfolg soll ein Leitbild in einem gemeinsamen Prozess zwischen Führungskräften und Mitarbeitern erarbeitet werden. Das neue Personalkonzept sieht die Förderung eigenverantwortlicher Arbeit durch Erweiterung dezentraler Handlungsspielräume sowie eine Motivationssteigerung durch Karriereperspektiven und materielle und immaterielle Anreizsysteme vor. Daneben soll die Arbeitsplatzattraktivität durch Jobrotation, Arbeitszeitflexibilität und Weiterbildung gefördert werden.

Im Rahmen einer leistungsorientierten Führung soll in einem kontinuierlichen Dialog zwischen Führungskräften und Mitarbeitern in Teams an der Formulierung und Erreichung von Zielen gearbeitet werden. Ergänzend hierzu wird eine leistungsorientierte Entlohnung vorgeschlagen.

Die bisherige Rechtsform der Arbeitsverhältnisse wird kritisch gesehen. Es sollten sozial verträgliche Möglichkeiten gesucht werden, die Beamtenverhältnisse in Angestelltenverhältnisse umzuwandeln. Die bisherige einseitige Qualifikation zugeschnitten auf eine Beschäftigung innerhalb der BA wird kritisch gesehen, insbesondere die Ausbildung an den BA-eigenen Fachhochschulen. Die Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeiter auch in anderen Bereichen der Wirtschaft soll gewährleistet werden. Eine Orientierung der Berufseinsteiger ausschließlich an der Arbeitsplatzsicherheit innerhalb der BA ist aus Sicht der Kommission nicht wünschenswert.

Eine Öffnung für externe Mitarbeiter (Quereinsteiger) ist vorzunehmen. Führungspositionen sollen nur noch auf Zeit bestellt werden und die Positionen sollen ausgeschrieben werden. Daneben sollen für Führungskräfte Probezeiten gelten und bei der Auswahl Assessment Center eingesetzt werden. Eindringlich wird auf die Mitarbeiterbeteiligung bei diesen Änderungsprozessen hingewiesen. Der Haustarifvertrag soll den Anforderungen eines modernen Dienstleistungsunternehmens entsprechen.

In der Mittelverwendung soll die BA vom klassischen deutschen Haushaltsrecht der Bundeshaushaltsordnung befreit werden und durch ein modernes Controlling gesteuert werden. Zum Nutzen der Kunden sollen ergebnisorientierte Steuergrößen

⁴⁶ Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002, S. 163-171.

⁴⁷ Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002, S. 176.