

Institut Arbeit und Technik

im Wissenschaftszentrum
Nordrhein-Westfalen

Jahrbuch 2005

Inhaltsverzeichnis

Franz Lehner

„Alte“ und „neue“ Industrie 8

Gerhard Bosch und Thorsten Kalina

Entwicklung und Struktur der
Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland 29

Gerhard Bosch und Jürgen Nordhause-Janzen

Arbeitsmarkt NRW: Entwicklungen und
Herausforderungen..... 47

Renate Büttner, Martin Brussig und Walter Weiß

Die Deutschen gehen wieder später in Rente -
arbeiten sie auch länger? 65

Stephan von Bandemer und Michael R. Hübner

Gesundheitsreform, Versorgungsqualität und
Kostenentwicklung: Das Beispiel Implantierbarer
Cardioverter Defibrillatoren..... 77

Michael Cirkel

Fit for age – Die Nachfrage Älterer als
Wirtschaftsfaktor im Freizeitsport..... 94

Lars Czommer und Oliver Schweer

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in
ARGEn - oder im Argen? 117

Karin Esch und Sybille Stöbe-Blossey

Arbeitsmarkt und Kinderbetreuung – Anforderungen
an die Neustrukturierung eines
Dienstleistungsangebots 133

Dagmar Grote Westrick, Josef Muth und Dieter Rehfeld

Clustermanagement im europäischen Vergleich 153

Thomas Haipeter und Gabi Schilling

Tarifbindung und Organisationsentwicklung: OT-
Verbände als Organisationsstrategie der
metallindustriellen Arbeitgeberverbände 169

Bettina Hieming, Karen Jaehrling und Achim Vanselow

Personalarbeit bei einfachen Dienstleistungen – (k)ein
Problem? 185

Dirk Langer

Vernetztes Weiterbildungsmarketing – neue Chancen
für Volkshochschulen in der beruflichen
Weiterbildung? 204

Dieter Rehfeld

Perspektiven der Strukturpolitik nach 2006 220

Dorothea Voss-Dahm

Verdrängen Minijobs „normale“ Beschäftigung? 232

Claudia Braczko

Öffentlichkeitsarbeit im elektronischen Zeitalter 247

Jochen Bleckmann

Organisation, Personal und Haushalt..... 257

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts Arbeit
und Technik 260

Ahmad Anagreh und Melanie Wolf

Veranstaltungen 01.08.2004 - 30.06.2005 263

Britta Reussing und Karin Weishaupt

Veröffentlichungen aus dem IAT vom 01.08.2004 bis
zum 30.06.2005..... 271

Lars Czommer und Oliver Schweer

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in ARGEn - oder im Argen?

1 Einleitung: Von Job-Centern und ARGEn als 'moving targets'

Seit dem Bericht der Hartz-Kommission wurde der Begriff der „Job-Center“ in einem Atemzug mit dem Umbau der Bundesagentur für Arbeit zu einem „Arbeitsamt der Zukunft“ genannt. Das Konstrukt der Job-Center stand in diesem Kontext synonym für die Überwindung der institutionellen Trennung zwischen Arbeits- und Sozialämtern zu einer modernen, kundenorientierten Organisation von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für alle Arbeitssuchenden. Diese ursprüngliche Zielsetzung wurde im Laufe des folgenden Gesetzgebungsverfahrens aufgeweicht. Im Vordergrund der Aktivitäten des Jahres 2004 stand vielmehr die zeitgerechte Umsetzung und Auszahlung der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende zum Stichtag 1. Januar 2005. Mit Einführung dieser neuen Leistung kam der Gesetzgeber den Forderungen der Hartz-Kommission nach Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Leistung nach. Gesetzliche Grundlage ist das im „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz IV) enthaltene neue Zweite Sozialgesetzbuch (SGB II).¹

Von dem Job-Center als neue Betriebsform des Arbeitsamtes, die gemäß der ursprünglichen Überlegungen parallel zum 1. Januar 2005 eingeführt werden sollte, war in dem Gesetzestext zu Hartz IV nur noch

¹ Nach dem SGB II erhalten nun alle erwerbsfähigen Menschen, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Kräften bestreiten können, mit Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende eine einheitliche Leistung, um ihren eigenen Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen, mit denen sie in einer Bedarfsgemeinschaft leben, bestreiten zu können. Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten Arbeitslosengeld II (ALG II); nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige, die mit dem / der Arbeitslosengeld II-Empfänger/in in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld. Zu den Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft zählen neben den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Wesentlichen die im Haushalt lebenden Partner sowie die dem Haushalt angehörenden minderjährigen unverheirateten Kinder (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004, S. 89 und S. 104f.)

beiläufig die Rede. Passagen zu Job-Centern finden sich lediglich in den Neuerungen des SGB III wieder. Dort heißt es: „[Job-Center sind ...] einheitliche Anlaufstellen für alle, die einen Arbeitsplatz oder Ausbildungsplatz suchen. Im Job-Center werden diese Personen informiert, der Beratungs- und Betreuungsbedarf geklärt und der erste Eingliederungsschritt verbindlich vereinbart“ (§ 9 Abs. 1a, SGB III gültig ab 1.1.2005).

Auch im zweiten parlamentarischen Vermittlungsverfahren zum kommunalen Optionsgesetz (KOG) wurde der ursprüngliche Job-Center-Gedanke nicht weiter verfolgt. Das SGB II sieht nunmehr vor, Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) in den Job-Centern zu errichten (§ 44b Abs. 1 SGB II). Aufgabe der ARGEn ist es, dass Bundesagentur für Arbeit und Kommunen zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II ihre Kompetenzen bündeln und einheitliche Angebote für Beziehender/innen von Arbeitslosengeld II (ALG II) unterbreiten. Demnach handelt es sich bei den ARGEn um „Joint Venture“ von örtlicher Agentur für Arbeit und kreisfreier Stadt bzw. Landkreis, wohingegen Beziehender/innen von Arbeitslosengeld I (ALG I) ausschließlich über die örtlichen Agenturen für Arbeit betreut werden.²

Darüber hinaus wurde den kommunalen Trägern in Aussicht gestellt – unter bestimmten Bedingungen – sämtliche Aufgaben nach dem SGB II in alleiniger Trägerschaft erbringen zu können. Die Weichen für ein KOG konnten letztendlich im Laufe des weiteren Vermittlungsverfahrens Ende Juni 2004 gestellt werden. Die Gesetzgebung sieht nun vor, dass neben den ARGEn fortan für 69 Träger der Sozialhilfe die experimentelle Option besteht, sämtliche Aufgaben nach SGB II in alleiniger Verantwortung erbringen zu können.

² Anspruch auf Arbeitslosengeld I (ALG I) haben Arbeitsuchende, die während der letzten drei Jahre vor Eintritt der Arbeitslosigkeit mindestens 12 Monate in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis standen, sich persönlich bei der Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben und eine neue Beschäftigung suchen. Personen im ALG I-Bezug erhalten diese Leistung derzeit in der Regel 12 Monate, Arbeitslose ab dem 47. Lebensjahr erhalten - gestaffelt nach Altersgruppen - ALG I bis zu 32 Monaten. Wer ab 1. Februar 2006 arbeitslos wird, erhält maximal 12 Monate Arbeitslosengeld, über 55-Jährige maximal 18 Monate. Nach Auslaufen des ALG I-Bezuges erfolgt in der Regel ein Anspruch auf ALG II. (vgl. <http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Arbeitslosengeld-II-Hartz-IV-.11874/Alg-I-Bezugsdauer.htm>).

Der Prozess der Herausbildung von ARGEn in den Job-Centern wurde im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojektes „Pilotstudie zur Entwicklung von JobCentern“ durch das IAT in zwei Phasen begleitet. In einer ersten Monitoring-Phase wurden im Rahmen einer telefonischen Befragung noch vor der endgültigen Entscheidung des Vermittlungsausschusses über das KOG (Juni 2004) 25 Arbeitsagenturbezirke hinsichtlich ihrer Erfahrungen bei der Planung und Umsetzung von ARGEn befragt. Um detaillierte Informationen insbesondere zu organisatorischen Fragestellungen und den Dienstleistungsangeboten der ARGEn erhalten zu können, erfolgten nach Verabschiedung des KOG in einer zweiten Phase Fallstudienanalysen in drei Agenturbezirken. Darüber hinaus gingen Informationen aus einem früheren von der Deutsch-Britischen Stiftung geförderten Projekt über die Entwicklung von Job-Centern in Deutschland und Großbritannien in die Untersuchung mit ein.

Ziel des folgenden Artikels ist es, – retrospektiv – den Verlauf eines arbeitsmarktpolitisch bedeutsamen „Reformjahres“ am Beispiel der Implementation von ARGEn aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang skizzieren wir in Teil 2 kurz die wesentlichen Trends, die sich aus der Telefonbefragung (erste Untersuchungsphase) ergeben haben, um daran anknüpfend unter Einbeziehung der Ergebnisse der drei Fallstudien (zweite Untersuchungsphase) unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Umsetzung und Ausgestaltung der ARGEn unter den Gesichtspunkten Rechtsform, Organisation und Dienstleistungsangebote aufzuzeigen (Teil 3). Wir schließen in Teil 4 unseren Artikel mit einem Ausblick.

2 Implementation der ARGEn vor Abschluss des Vermittlungsverfahrens

Die Monitoring-Phase unserer Untersuchung setzte in der „parlamentarischen Findungsphase“ zwischen April und Juni 2004 ein. Ziel war es, erste Anhaltspunkte hinsichtlich der zukünftigen Umsetzung und Ausgestaltung der neu zu gründenden ARGEn als gemeinsame Anlaufstellen aufzuzeigen. In diesem Kontext wurde noch vor Abschluss des zweiten Vermittlungsverfahrens am 30.06.2004 eine

Telefonbefragung³ in einzelnen Agenturbezirken der BA durchgeführt. Insgesamt wurde bei 25 Arbeitsagenturen der aktuelle Stand der Entwicklungen zur Bildung einer ARGE abgefragt. Die Befragung erfolgte gemäß der von der Bundesagentur für Arbeit entwickelten Einteilung nach Strategietypen (siehe Tabelle 1; vgl. hierzu ausführlich Blien et al. 2004).

Tabelle 1: Strategietypen der Bundesagentur für Arbeit

	Arbeitsmarkttypen	Anzahl der vom IAT befragten Agenturen für Arbeit
Typ 1:	Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit	
Typ 2:	Großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit	N=5
Typ 3:	Mittelstädtische und ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit	N=5
Typ 4:	Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	N=5
Typ 5:	Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik	N=5

Quelle: eigene Darstellung nach Blien, Uwe et al. (2004)

³ Die Durchführung der Telefonbefragung war von vornherein explorativ ausgerichtet und hatte nicht den Anspruch, repräsentative Aussagen treffen zu wollen. Als Gesprächspartner standen Mitarbeiter in unterschiedlichen Positionen zur Verfügung. Der Informationsgehalt war gemäß der jeweiligen Entwicklung vor Ort inhaltlich differenziert und reichte von verallgemeinernden Ausführungen der jeweiligen Pressesprecher bis hin zu Expertenstatements der zuständigen Koordinatoren und Geschäftsführer der Agenturen.

Ergebnisse der Telefonbefragung

Anhand der Befragung wurde deutlich, dass bereits vor der zweiten Sitzung im Vermittlungsausschuss (30. Juni 2004) in nahezu allen Agenturbezirken erste Gespräche mit den zuständigen Landkreisen und kreisfreien Städten geführt wurden. Aufgrund der unsicheren finanziellen Ausgestaltung für die Kommunen und der unklaren zukünftigen Organisationsform der ARGEn verliefen die Verhandlungen auf unterschiedlichem Niveau. Die Verhandlungsbereitschaft erstreckte sich hierbei über erste Versuche einer Annäherung bis hin zur Überlassung gemeinsamen Personals. In einigen wenigen Fällen waren die Gespräche zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen so weit fortgeschritten, dass bereits mündliche Absichtserklärungen zur Gründung der ARGEn vorlagen.

Ein besonderes Interesse zur Gründung von ARGEn lag bei den kreisfreien Städten vor. Bei dem Großteil der von uns befragten Agenturen, die in Verhandlungen mit kreisfreien Städten standen, war vor Abschluss des Vermittlungsverfahrens zum KOG ersichtlich, dass die Betreuung der zukünftigen ALG-II-Kunden/innen gemeinsam erfolgen soll. Hierbei handelte es sich überwiegend um Agenturbezirke des ersten und zweiten Strategietypus, also Bezirke mit einer hohen Arbeitslosigkeit, die bereits in der Vergangenheit arbeitsmarktpolitische Projekte in Kooperation mit den Kommunen umgesetzt (MoZART, Jump Plus etc.) und durchweg gute Erfahrungen mit der Vermittlung gemeinsamer Klientel gemacht hatten. Probleme entstanden immer dann, wenn die räumlichen Grenzen der Kommunen in die Zuständigkeitsbereiche mehrerer Agenturbezirke fielen.

Im Vergleich zu den kreisfreien Städten hielt sich der Großteil der Landkreise die Möglichkeit der alleinigen kommunalen Trägerschaft noch bis zur Entscheidung des Vermittlungsausschusses am 30. Juni 2004 offen.

Rechtsform

Hinsichtlich der Ausgestaltung der zukünftigen Rechtsform bestand bei einem Großteil der Agenturen Uneinigkeit darüber, welche Form für die neu zu gründenden ARGEn gewählt werden soll. Während die Bundesagentur zum damaligen Zeitpunkt eine privatrechtliche Lösung als

GmbH oder GbR favorisierte, diskutierten die Kommunen aufgrund der Einschränkungen der Gemeindeordnungen die öffentlich-rechtliche Rechtsform.

Von den befragten Agenturen wurden ausschließlich die Vor- und Nachteile der privatrechtlichen Varianten angesprochen. Konkrete Rechtsfragen in Bezug auf die weitere Ausgestaltung der ARGEn konnten nicht beantwortet werden. Vorteile der GbR wurden vor allem in der einfachen Handhabung gesehen, die keine hohen formalen Anforderungen voraussetzt. Problematisch wurde demgegenüber die unbegrenzte Haftung dieser Rechtsform eingestuft. Erschwerend kam hinzu, dass aufgrund bestehender Klauseln in den Gemeindeordnungen die GbR-Lösung für die beteiligten Kommunen nicht ohne weiteres umzusetzen ist, da diese für die Beteiligung an Personalgesellschaften die Einwilligung der Kommunalaufsicht voraussetzt. Dagegen wurde die GmbH-Lösung von dem Großteil der Befragten als geeignete Rechtsform für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II angesehen.⁴

Dienstleistungsangebote

Die Befragten wurden auch nach ihrer Einschätzung hinsichtlich zukünftig zu erbringender Dienstleistungen und Betreuungsangebote für die neue Kundengruppe der ALG-II-Beziehenden befragt. Der überwiegende Teil der Agenturen war der Ansicht, die neue Grundsicherung für Arbeitslose zukünftig keinesfalls in getrennter Trägerschaft schultern zu können. Einige der Befragten hoben hervor, dass die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe einen organisatorischen Kraftakt von bisher nicht bekanntem Ausmaß darstellen würde. Erschwerend kam hinzu, dass von Seiten der Politik der pünktlichen Auszahlung der Grundsicherung zum Stichtag 1. Januar 2005 höchste Priorität eingeräumt wurde. Sowohl die Implementation der ARGEn als auch die Vorbereitungen hinsichtlich der pünktlichen Auszahlung des ALG II erfolgten bei den meisten Agenturen zeitgleich und beanspruchten deutlich mehr Kapazitäten, als ursprünglich dafür vorgesehen waren.

⁴ Im Vergleich zur GbR-Lösung sind bei der GmbH-Variante die Risiken der Städte und Gemeinden auf ein Minimum herabgesetzt, da sich die Haftung ausschließlich auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt (vgl. hierzu auch Fußnote 6).

Zum Zeitpunkt der Befragung war noch nicht ersichtlich, welche konkreten Dienstleistungs- und Betreuungsangebote zukünftig von den ARGEn erbracht würden. Erste Tendenzen wiesen aber darauf hin, dass das neue Instrument der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (in Höhe von 1 bis 2 Euro) zum Einsatz kommen werde.

Es wurde deutlich, dass die besonderen Dienstleistungen der Kommunen im psycho-sozialen Bereich nicht immer räumlich in den ARGEn untergebracht werden können, da diese zum Teil bereits in der Vergangenheit an Dritte (Wohlfahrtsverbände etc.) ausgelagert wurden. Die Einbeziehung Dritter in die Organisationsform der ARGEn stand aber zum Zeitpunkt der Befragung nicht zur Diskussion.

Zielsetzung der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist die Gewährleistung der Betreuung der ALG-II-Kunden/innen aus einer Hand. Um Langzeitarbeitslosen effektiver helfen zu können, soll den Betroffenen durch gezieltes Profiling eine schnelle Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Dieser Zielsetzung entsprechen zu wollen, wurde von den Befragten weitgehend bejaht. Es wurde jedoch angemerkt, dass beispielsweise für den Bereich des Fallmanagements noch keine einheitlichen Richtlinien bestanden. Erste Mitarbeiterschulungen für den Bereich des Fallmanagements wurden in einigen Agenturen und Kommunen bereits im Sommer 2004 durchgeführt.

Zwischen-Fazit

Die Ergebnisse der Telefonbefragung haben gezeigt, dass der Zeitplan für die Grundsicherung für Arbeitssuchende zum 1. Januar 2005 eng gesteckt war. Viele rechtliche und organisatorische Fragen waren zum Zeitpunkt der Befragung noch ungeklärt. Dementsprechend konnten von Seiten der Befragten auch keine näheren Angaben zur weiteren Umsetzung gemacht werden. Offene Fragen hinsichtlich der zukünftigen Rechtsform und des „gemeinsam“ zu erbringenden Dienstleistungs- und Betreuungsangebots für SGB-II-Kunden/innen wurden in der Feldphase vertieft.

3 Ergebnisse der Fallstudienphase nach dem 30.06.2004

Ergebnisse des Vermittlungsausschusses

Beleuchtete die Telefonbefragung im Wesentlichen den Stand der Umsetzung vor dem 30.06.2004, folgte die daran anknüpfende Feldphase der Zielsetzung, Rechtsform, Organisation sowie Dienstleistungs- und Betreuungsangebote der ARGEN unter Einbeziehung der Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens zum (KOG) zu eruieren. Die wesentlichen Ergebnisse des Vermittlungsverfahrens waren (Stand: März 2005):

- (1) Die Kommunen erhalten zum Ausgleich ihrer Belastungen durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für erwerbsfähige Hilfebedürftige für 2005 einen Betrag in Höhe von 3,2 Mrd. Euro vom Bund. Darüber hinaus wurde im Rahmen einer Revisionsklausel vereinbart, dass die im Verfahren zu „Hartz IV“ den Kommunen jährlich ab 2005 zugesagte Entlastung von 2,5 Mrd. Euro tatsächlich erzielt wird.
- (2) Von den 439 Kommunen in Deutschland werden 347 eine ARGE mit der Agentur für Arbeit einrichten.
- (3) 69 Kreise und kreisfreie Städte nutzen die Optionsklausel aus „Hartz IV“, die in Form einer Experimentierklausel umgesetzt wird (§ 6a SGB II), die die Zahl der tatsächlich optierenden Kommunen begrenzt. Die optierenden Kommunen übernehmen eigenverantwortlich für ihren örtlichen Zuständigkeitsbereich für sechs Jahre die alleinige Trägerschaft der Leistungen nach dem SGB II. Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten, die in Ausübung der Tätigkeiten anfallen, wie sie die BA übernommen hätte. Jedem Bundesland wurde nach der Stimmenverteilung im Bundesrat (Art. 51 des Grundgesetzes; siehe § 6a Abs. 3 SGB II) und damit nach der Größe ein Kontingent an Optionsfällen zugewiesen. Das Regie-rungs-Modell der Organleihe, das die Kommunen gegenüber der Bundesagentur für Arbeit in eine ungünstige Position gebracht hätte, wurde ersatzlos gestrichen.
- (4) 23 Kommunen wählen die getrennte Aufgabenwahrnehmung nach § 6 Abs. 1 SGB II. In diesen Kommunen gibt es mindestens bis

zum 30.06.2005 in jedem Fall zwei Anlaufstellen für die Leistungsbezieher/innen der Grundsicherung für Arbeitsuchende – eine kommunale Anlaufstelle für die Gewährung der KdU und die Agentur für Arbeit für das Arbeitslosengeld II. Grundlage für diese Regelung ist eine Übergangsregelung für „Hartz IV“, wonach die erste Bewilligung von Leistungen nach dem neuen Recht, sofern der Antrag vor dem 1.1.2005 gestellt und eine ARGE noch nicht errichtet wurde, von beiden Trägern (Arbeitsagentur und Sozialamt) für ihre jeweilige Klientel getrennt veranlasst wird (getrennte Aufgabenwahrnehmung nach § 6 Abs. 1 SGB II).

Ergebnisse der Fallstudienanalyse

Vor diesem Hintergrund sollten nun im Rahmen von Fallstudienanalysen die Auswirkungen der Ergebnisse des Vermittlungsausschusses vom 30.06.2004 auf die Entwicklung der Bildung von ARGEn im Herbst 2004 untersucht werden. Zu diesem Zweck wurden exemplarisch drei Arbeitsagenturbezirke nach den Strategietypen der BA (siehe auch Tabelle 1) ausgesucht. In der regionalen Verteilung handelt es sich dabei um zwei Fallstudien aus den alten Bundesländern und eine Fallstudie aus den neuen Bundesländern. Bei den beiden Fallstudien aus den alten Bundesländern handelt es sich um einen mittelstädtisch geprägten Agenturbezirk mit relativ günstiger Arbeitsmarktlage (Fallstudie WEST) und um einen eher ländlich geprägten Agenturbezirk mit einem Landkreis und durchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Fallstudie LANDKREIS). Bei der Fallstudie aus den neuen Bundesländern handelt es sich auch um einen mittelstädtisch geprägten Agenturbezirk mit relativ hoher Arbeitslosigkeit (Fallstudie OST). Die Zuordnung der Fallstudien zu den Strategietypen der BA ist Tabelle 2 zu entnehmen.

Tabelle 2: Übersicht über die verwendeten Fallstudienbezeichnungen

Fallstudienbezeichnung	steht für...
OST	Agenturbezirk in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit (Typ 1)
LANDKREIS	Agenturbezirk in einem mittelstädtisch und ländlich geprägten Gebiet in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Typ 3)
WEST	Agenturbezirk in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik (Typ 4)

Quelle: eigene Darstellung

In den Fallstudienbezirken wurden insgesamt sechs Vertreter der Kommunen und der Agenturen für Arbeit befragt. Dabei handelte es sich jeweils um die beiden Hauptverantwortlichen von Arbeitsagentur und Kommune für die Bildung der ARGEn sowie die Vorsitzenden der jeweiligen Personalvertretungen von Agentur für Arbeit und Kommune.

Ausgestaltung der Rechtsform und Organisation der ARGEn

In den drei Fallstudienbezirken lagen unterschiedliche Erfahrungen in der Organisation kommunaler Arbeitsförderung und der Kooperation mit der BA vor. Wie sich schon in der Telefonbefragung abzeichnete, reagierten die Kooperationspartner auch auf die Ergebnisse des Vermittlungsausschusses zum KOG und passten ihre weiteren Maßnahmen zur Bildung der ARGEn diesen an. Noch stärker zum Tragen kamen die Erfahrungen aus der Ausgestaltung einer eigenständigen kommunalen Arbeitsförderung in der Vergangenheit. Dies führte dazu, dass beispielsweise in einem Fallbeispiel die Kommune – selbstbewusst durch einen erfolgreichen Ansatz in der Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebeziehern – nach dem Vermittlungsausschuss noch einmal über die Option nachdachte, obwohl man in den Verhandlungen bereits auf die ARGE hinarbeitete. Hier lagen in der Vergangenheit zwar positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit vor, doch konnten sich beide Partner zeitweise in einzelnen Verhandlungspunkten nicht einigen. Dies

betrifft insbesondere die Ausgestaltung der Maßnahmen zur Arbeitsförderung für SGB-II-Kunden/innen. Ähnlich verhielt es sich in der Landkreis-Fallstudie. Dort kamen zusätzlich landespolitische Erwägungen zum Zuge, da die Option vom zuständigen Bundesland gefördert wurde. Der Landkreis behielt sich bis zum Herbst 2004 die Möglichkeit der Option offen. Hierdurch wurden die Verhandlungen mit der Agentur für Arbeit erschwert. Demgegenüber schloss die Kommune in der ostdeutschen Fallstudie die optionale Lösung von vornherein aus. In dieser Fallstudie verliefen die Verhandlungen ohne Schwierigkeiten.

Unsere Fallbeispiele lassen sich grob in drei Phasen der ARGE-Bildung unterteilen. In einer ersten Findungsphase (Frühjahr 2004) fanden sich häufig erste Arbeitsgruppen zur Klärung grundlegender Fragen zusammen und es wurden mündliche Absichtserklärungen zur Bildung einer ARGE getroffen. Eine zweite Phase schloss sich im Sommer 2004 an – kurz nach Verabschiedung des KOG. In dieser Phase wurden thematische Arbeitsgruppen gebildet, die die funktionale und organisationale Struktur der ARGEN konkretisieren sollten; es wurden erste Vorverträge und schriftliche Absichtserklärungen zur Bildung der ARGEN abgeschlossen. Eine dritte Phase begann etwa ab Mitte September, da zum 15.09.2004 die Antragsfrist für optionswillige Kommunen ablief. Ab diesem Zeitpunkt mussten sich zwangsläufig alle kooperationswilligen Partner in den Endspurt zur Bildung einer ARGE begeben, um diese zum 1.1.2005 funktionsfähig zu errichten, sofern sie die Übergangsregelungen nach § 6 Abs. 2 i. V. m. §§ 16, 22, 23 SGB II nicht nutzen wollten.⁵

Bestand zum Zeitpunkt der Telefonbefragung noch Uneinigkeit darüber, welche Grundkonstruktion der Rechtsform die ARGEN zukünftig einnehmen würden, kam nun nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens die Kompromiss-Lösung öffentlich-rechtliche Rechts-

⁵ Siehe dazu beispielsweise web.mannheim.de/webkosima/webkosima_vorlagen/406_2004.pdf

form „sui generis“⁶ ins Spiel, für die sich die meisten Kommunen entschieden und die nun auch die BA-Zentrale als Rechtsform präferierte. Handelte es sich dabei noch auf der organisationalen Seite um die „sauberste“ Lösung, blieben arbeitsrechtliche und personalrechtliche Fragen offen, die im „worst case“ zukünftig die Gerichte zu klären haben.

In zwei der Fallstudien (Landkreis, Ostdeutschland) wählten die Vertragspartner ebenfalls die öffentlich-rechtliche Variante „sui generis“. Auffallend war, dass in der Landkreis-Fallstudie diese nur als Übergangsform gewählt wurde. Bis zum 30.06.2005 soll die ARGE in eine Anstalt öffentlichen Rechts überführt werden. Da eine Anstalt öffentlichen Rechts prinzipiell eigener Dienstherr und damit Arbeitgeber sein kann, führte diese Absicht der Vertragspartner zu Befürchtungen bei den Beschäftigten von BA und Landkreis in Bezug auf die Arbeitsplatzsicherheit und den Bestand der Tarifrichtlinien für ihre Arbeitsplätze. Denn die ARGE in Form der Anstalt öffentlichen Rechts kann dann formal eigenes Personal einstellen, entlassen und nach eigenen Richtlinien (Tarifvertrag) entlohnen. Diesen Befürchtungen traten beide Vertragspartner entgegen, indem sie deutlich machten, dass sie weiterhin Arbeitgeber für das übertragene Personal bleiben werden und dass bei Scheitern der ARGE für dieses Personal Rückkehrgarantie in die „Mutterorganisation“ besteht. Das von der Bundesagentur für Arbeit für die ARGE der öffentlich-rechtlichen Rechtsform vorgesehene Übertragungsprinzip der Dienstleistungsüberlassung stößt jedoch sowohl bei den Anstalten öffentlichen Rechts als auch bei der Form der GmbH an personalrechtliche Grenzen. Über kurz oder lang müssen in diesen institutionellen Varianten personalrechtlich eindeutige Entscheidungen gefällt werden. Mit der Konsequenz, dass sich die oben geäußerten

⁶ Grundsätzlich bestand bei der öffentlich-rechtlichen Variante das Problem, dass es keinen Präzedenzfall für das Zusammengehen einer bundesunmittelbaren Behörde mit einer Verwaltungseinheit einer souveränen Kommune gab. Beide Partner gehören unterschiedlichen Rechtskreisen (Bundesrecht versus Landesrecht bzw. Gemeindeordnung) an. Die GbR-Variante war aus haftungsrechtlichen Gründen für die Kommunen quasi nicht diskutierbar. Die Gesellschaftsform „sui generis“ musste also von den beteiligten Juristen von BA und Kommunen zu diesem Zweck erst neu geschaffen werden. Die rechtliche Grundlage dafür bilden §§ 53, 61 SGB X i.V. m. §§ 705 ff. BGB in Anlehnung an die Vorschriften zur GbR.

Befürchtungen bewahrheiten könnten, sprich, die ARGE sich als eigener Arbeitgeber erweist.⁷

Insbesondere Kommunen mit einer gewissen Tradition der Ausgliederung von Dienstleistungen (Stichwort „Konzern Stadt“) - etwa im Bereich Ver- und Entsorgung oder öffentlicher Personennahverkehr – drängten die Agenturen in einigen Agenturbezirken zur privatrechtlichen GmbH-Variante – so auch in der Fallstudie WEST. Der Vorzug dieser Lösung war, dass diese Form eine der wenigen einfachen Varianten zur Bildung einer gemeinsamen Organisation ist – sieht man von relativ hohen formalen Auflagen wie notarieller Beurkundung, Handelsregister-Anzeige und Stammeinlage ab. Problematisch würde es, wenn die GmbH Diensttherreneigenschaft (s. o.) erhielte. Von Seiten der Personalvertretung wurde die GmbH-Variante daher eher kritisch gesehen.

Keine der drei ARGEn hatte zum Zeitpunkt der Befragung ihre personelle Sollstärke erreicht. Teilweise befanden sich die Beschäftigten weder in einer gemeinsamen Arbeitsorganisation noch in einem gemeinsamen Gebäude. Die ARGEn verfügten i. d. R. über kein eigenes, sondern nur über von den Partnern entsandtes Personal. Offen blieb, inwieweit zukünftige Arbeitsplatzwechsel freiwillig erfolgen würden. Ebenso ungeklärt blieb die Rekrutierung neuen Personals und die Reintegration entsandten Personals beim Scheitern der ARGEn.

In Bezug auf die Organe verfügen alle drei ARGEn über eine Geschäftsführung nebst Stellvertretung, eine Gesellschafterversammlung, einen Lenkungsausschuss und einen Beirat. Dort, wo eine GmbH gegründet wurde, gab es zusätzlich noch einen Aufsichtsrat. Inwieweit die Sozialpartner über die Beiräte Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen einer lokalen Arbeitsmarktpolitik für SGB-II-Kunden/innen haben werden, konnte in der Feldphase noch nicht ermittelt werden.

Von Bedeutung war in jedem Fall die Definition der Position des ersten Geschäftsführers der jeweiligen ARGE. In allen drei Fällen war das Gestaltungsvermögen, die Machtfülle und die Bestellung des ersten

⁷ Die Dienstleistungsüberlassung besagt, dass lediglich die Erbringung bestimmter Dienstleistungen garantiert wird, nicht die personenscharfe Übertragung von Mitarbeitern. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass Aufgaben erfüllt werden, der Aufgabenträger jedoch Dienstherr und Arbeitgeber bleibt.

Geschäftsführers Diskussions- und Aushandlungsgegenstand. In einem Fallbeispiel scheiterten daran fast die Verhandlungen zur Bildung der ARGE.

Dienstleistungs- und Betreuungsangebote

Zum Zeitpunkt der Befragungen im Herbst 2004 zeigte sich in allen drei Fallstudien, dass die pünktliche Auszahlung von Arbeitslosengeld II zum 1.1.2005 höchste Priorität hatte, um einen „sozialen Flächenbrand“ in den Kommunen zu verhindern. Dies gelang in allen Fällen dank der Zusammenarbeit der Mitarbeiter von BA und Kommunen bei der Eingabe der Daten aus den Alg-II-Anträgen. Aufgrund dieses besonderen Personalbedarfs gerieten Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung in den Hintergrund. Es ist zu erwarten, dass Arbeitsmarktprogramme erst im Laufe des Jahres 2005 verstärkt umgesetzt werden können. Von großer Wichtigkeit in der aktiven Arbeitsförderung werden in jedem Fallstudienbezirk gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung in Höhe von 1 bis 2 Euro pro Stunde spielen (§ 16 Abs. 3 SGB II), die insbesondere in Fallbeispiel OST auf starke Nachfrage der Arbeitssuchenden gestoßen sind.

Besondere Dienstleistungen der Kommunen u.a. im psycho-sozialen Bereich waren nicht in den Räumlichkeiten der ARGEn angesiedelt, sondern wurden von Dritten erbracht, an die sie teilweise schon in der Vergangenheit vergeben waren. Teilweise wurden diese Dienstleistungen jedoch auch bei den Agenturen für Arbeit (z.B. medizinischer Dienst) oder den kreisangehörigen Kommunen eingekauft.

Darüber hinaus wurde deutlich, dass für den Bereich des Fallmanagements und des Persönlichen Ansprechpartners (PAP) noch keine einheitlichen Richtlinien bestanden. Die Herausbildung eines professionellen Fallmanagements war in der kommunalen „Hilfe zur Arbeit“ eine bedeutsame Triebkraft zur Kooperation von Arbeits- und Sozialämtern. Fallmanagement versprach eine nachhaltig wirksame Hilfe für arbeitsmarktferne Kundengruppen. So wunderte es nicht, dass Fallmanagement in den Vorschlägen der Hartz-Kommission eine zentrale Rolle einnahm⁸ und in die Gesetzesbegründung zum Vierten Gesetz für Mo-

⁸ Siehe insbesondere Hartz-Kommission 2002, S. 74.

derne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt einfluss. Jedoch findet sich im Gesetz selbst statt des Begriffs des Fallmanagers nur der „Persönliche Ansprechpartner“ für jeden Arbeitslosen. Aus diesem Grunde stießen die Kommunen bei den ARGE-Verhandlungen auf große Schwierigkeiten, die Rolle, organisatorische Ausgestaltung und personelle Besetzung des Fallmanagements mit den Arbeitsagenturen verbindlich zu klären. In allen drei Fallstudien wurde diese Frage auf einen späteren Zeitpunkt vertagt.

Nach § 15 SGB II sollen mit jedem Bezieher von ALG II die für seine Eingliederung erforderlichen Leistungen im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung festgehalten werden. Diese enthält zum einen Leistungen, die der erwerbsfähige Hilfebedürftige zur Eingliederung in Arbeit erhält. Zum anderen enthält sie die Verpflichtung des Hilfebedürftigen zu eigenständigen Aktivitäten, die zur Eingliederung in Arbeit führen. Zum Zeitpunkt der Erhebung war nicht abzusehen, mit welchen konkreten Inhalten diese vor dem Hintergrund eines eingeschränkten Angebots aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (insb. vermittelte Tätigkeiten) versehen werden sollten.

4 Schlussbemerkungen und Ausblick

Abschließend lässt sich festhalten, dass die drei dargestellten ARGEn – im Übrigen genauso wie alle anderen derzeit bestehenden ARGEn in Deutschland – in mehrfacher Hinsicht Provisorien sind. Einerseits müssen sie mit Rechtsunsicherheiten arbeitsrechtlicher und personalvertretungsrechtlicher Natur leben, die der Gesetzgeber kaum wird ausräumen können. Andererseits befindet sich eine der Fallstudien-ARGEn noch in einer Übergangs-Rechtsform, wobei zu erwarten ist, dass es beim Wechsel zur Zielrechtsform (Anstalt öffentlichen Rechts) aufgrund der organisations- und personalrechtlichen Problematik zu Konflikten zwischen den Vertragspartnern kommen wird.

Keine der drei ARGEn hatte im Herbst 2004 ihre personelle Sollstärke erreicht. Teilweise befanden sich die Beschäftigten weder in einer gemeinsamen Arbeitsorganisation noch in einem gemeinsamen Gebäude. Die ARGEn verfügten i. d. R. über kein eigenes, sondern nur über von den Partnern entsandtes Personal. Offen blieb, inwieweit zukünftige Arbeitsplatzwechsel freiwillig erfolgen, wie die Rekrutierung neuen,

externen Personals ausgestaltet sein wird und wie das entsandte Personal bei teilweise oder völligem Scheitern der ARGEn in die Arbeiterorganisation der entsendenden Dienststellen reintegriert werden kann.

Letztlich wurde in den Interviews auch deutlich, dass die Zukunft der „neuen BA“ eng mit dem Schicksal der ARGEn verknüpft ist. Der Erwartungsdruck auf die Beschäftigten der Agenturen steigt, Vermittlungserfolge für ALG-I-BezieherInnen auf hohem Niveau zu erzielen.

Literatur

Blien, Uwe et al., 2004: Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 37, S. 146-175

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004: Hartz IV – Menschen in Arbeit bringen. Berlin

Hartz-Kommission, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

<http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Arbeitslosengeld-II-Hartz-IV-,11874/Alg-I-Bezugsdauer.htm>