



Netzwerk:

Kommunen der Zukunft

Eine Gemeinschaftsinitiative
der Bertelsmann Stiftung,
der Hans-Böckler-Stiftung
und der KGSt

14

Lokale Beschäftigungsförderung – *Aufgabe der Kommunen*

Bausteine guter Praxis:

Steuerung | Fallmanagement | Arbeiten in Netzwerken

Bertelsmann-Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt
(Hrsg.):

Netzwerk Kommunen der Zukunft.

Produkte der Netzwerkarbeit

Bd. 14 (1-3)

Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung.

Bausteine guter Praxis:

Bd. 14-1 – Steuerung der lokalen Beschäftigungsförderung

Bd. 14-2 – Fallmanagement

Bd. 14-3 – Arbeiten in Netzwerken

Redaktion: Matthias Schulze-Böing

Offenbach am Main 2002

© Netzwerk Kommunen der Zukunft

Druck: VAS-Verlag, Frankfurt am Main

Zu beziehen über:

Stadt Offenbach am Main

Amt für Arbeitsförderung, Statistik,

Europaangelegenheiten

Rathaus

Berliner Str. 100

63065 Offenbach am Main

www.offenbach.de

Inhaltsverzeichnis

Matthias Schulze-Böing

Der Netzwerkknoten	4
„Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung“ im Netzwerk	
„Kommunen der Zukunft“	4

Heiner Brülle

Steuerung der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG in Wiesbaden unter besonderer Berücksichtigung von Sozialhilfeleistungsberechtigten mit geringen Arbeitsmarktchancen	5
1. Vorbemerkung	5
2. Leitbild, Ziele und Organisation der Hilfe zur Arbeit in Wiesbaden	5
3. Steuerungs- und Berichtsstrukturen der Hilfe zur Arbeit und Ausbildung in Wiesbaden	7
4. Fazit – Bewertung der eingetretenen Steuerungswirkungen und Ausblick	12
Zum Autor	12

Rainer Radloff

Zwischen Aktion und Resignation – Steuerung in der Beschäftigungsförderung	13
1. Aktuelle Problemstellung	13
2. Rahmenbedingungen der Beschäftigungsförderung und ihre aktuellen Folgen	13
3. Voraussetzungen in der Organisation	15
4. Arbeitsprozess	16
5. Einzelcontrolling, regionale Gesamtsteuerung und Benchmarking	17
6. Praxisbeispiel – Steuerung der REGE mbH	19
7. Resümee	21
Zum Autor	22

Marie-Louise Roberg

Steuerung der kommunalen Beschäftigungsförderung	23
Welche Informationen können aus dem Fallmanagement zur Steuerung der kommunalen Beschäftigungsförderung gewonnen werden?	23
1. Ausgangslage	
2. Mikroebene	23
3. Operatives Controlling	24
4. Makroebene	26
5. Aggregierte Planungsdaten	26
6. Aggregierte Controllingdaten	27
7. Resümee	29
Zur Autorin	29

Thomas Herbing

Mitarbeiterbeteiligung aus gewerkschaftlicher Sicht am Beispiel Fallbearbeitung in der Sozialhilfeverwaltung	30
--	----

Der Netzwerkknoten

„Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung“ im Netzwerk „Kommunen der Zukunft“

Im Rahmen der zweiten Förderrunde des Netzwerkes „Kommunen der Zukunft“ der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGST hat sich Ende des Jahres 2000 der thematische Netzwerkknoten „Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung“ gebildet. 15 Kommunen beteiligten sich. Es handelte sich um die Städte Arnsberg, Bielefeld, Braunschweig, Dresden, Essen, Halle, Hamm, Hannover, Leipzig, Offenbach, Saarbrücken, Wiesbaden, den Landkreisen Gießen und Unna sowie den Regionalverband Hannover. Damit war im Netzknoden ein breites Spektrum von Kommunen vertreten. Entsprechend vielfältig waren die Problemstellungen am Arbeitsmarkt, die Struktur und der Entwicklungsstand der lokalen Beschäftigungsförderung und das Aktivitätsspektrum in den Kommunen.

Der Netzwerkknoten verstand sich als Lernzusammenhang, in dem Praxiserfahrungen ausgetauscht und gemeinsam interessierende Themen bearbeitet werden, aber auch gemeinsame Produkte der Netzwerkarbeit entstehen. Der Knoten entschied sich dabei, insbesondere drei Themenkreise zu vertiefen und dazu umfangreichere Papiere und Stellungnahmen zu erarbeiten:

- Steuerung der lokalen/kommunalen Beschäftigungsförderung
- Arbeit in Netzwerken im Rahmen der lokalen Beschäftigungsförderung
- Fallmanagement als Instrument und Methode der Arbeitsförderung

Darüber hinaus wurde gemeinsam mit dem Netzwerk „Beschäftigungspolitik in Kommunen“ (BiK) der Bertelsmann-Stiftung ein übergreifendes Projekt „Benchmarking in der kommunalen Beschäftigungsförderung – Kennziffern, Prozessvergleiche und interkommunale Lernprozesse“ initiiert, an dem elf Kommunen aus beiden Netzwerken beteiligt sind. Dieses Projekt wird auch über die Laufzeit des Netzwerkes „Kommunen der Zukunft“ hinaus weitergeführt.

Dem Netzknoden standen mit Nader Djafari (Inbas-Institut, Offenbach), Adalbert Evers (Universität Gießen), Maria Oppen und Holger Strassheim (Wissenschaftszentrum Berlin) wissenschaftliche Fachberater zur Seite, die mit ihrer Kenntnis die Arbeit wesentlich befruchtet und bereichert haben. Thomas Herbing von der Bundesverwaltung der Gewerkschaft VER.DI bereicherte die Arbeit mit wichtigen Hinweisen zu Fragen der Mitarbeiterbeteiligung.

In einer Reihe von drei Broschüren werden die Ergebnisse der Netzknodenarbeit dokumentiert. Die Texte sind wurden von Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Netzknodens und von dessen Fachberatern auf der Basis intensiver Diskussionen im Netzknoden und thematischen Unterarbeitsgruppen erstellt. Sie stellen Praxisreflexionen dar, aber zum Teil auch Leitfäden für die Praxis und konzeptionelle Entwürfe für die Strukturierung des Handlungsfeldes.

Wir hoffen, dass diese Produkte unseres Netzknodens Probleme in einer Zeit des Umbruchs der arbeitsmarktpolitischen Landschaft getroffen haben und den Akteuren in Politik und Praxis hilfreich sind.

Den beteiligten Kommunen ist für die finanziellen, personellen und sachlichen Ressourcen zu danken, die sie für Netzwerkarbeit aufgebracht haben. Den Trägern, Bertelsmann-Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und KGST, danken wir für die fachliche und finanzielle Unterstützung.

Für den Netzknoden „Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung“

Offenbach am Main, Oktober 2002

Matthias Schulze-Böing
(Federführer)

Steuerung der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG in Wiesbaden unter besonderer Berücksichtigung von Sozialhilfeleistungsberechtigten mit geringen Arbeitsmarktchancen

Heiner Brülle

1. Vorbemerkung

Das Leistungssystem der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG §§ 18ff. hat sich in Wiesbaden organisch nach den jeweiligen „historischen“ Anforderungen, Erfahrungen und Lösungsmustern seit 1984 entwickelt. Jede aktuelle Darstellung rekonstruiert diesen Entwicklungsprozess und sollte nicht mit einer organisatorischen „Blaupause“ verwechselt werden. *Im Unterschied zu den vorangegangenen Beiträgen aus Bielefeld und Hamm liegt der Referenzrahmen der Zielbildung der Beschäftigungsförderung in Wiesbaden. nicht primär in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, sondern in der kommunalen Sozialpolitik. Auch soll nicht das gesamte Leistungssystem der kommunalen Beschäftigungsförderung in Wiesbaden im Folgenden dokumentiert werden, sondern lediglich die Strategien der Steuerung und der Sozialberichterstattung, die sich primär auf die Integration von arbeitslosen Leistungsberechtigten mit geringen Arbeitsmarktchancen beziehen.*

Schaubild 1: Ziele der kommunalen Beschäftigungsförderung

Ziele Wiesbadener
Beschäftigungsförderung

LANDESHAUPTSTADT
WIESBADEN
Amt für Soziale Arbeit – Sozialamt

⇒	Sozialintegration
	<ul style="list-style-type: none"> • individuelle Stabilisierung • selbständige Lebensführung
⇒	Arbeitsmarktintegration
	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung von Chancen für SozialhilfeempfängerInnen • Qualifizierung in marktgängigen Feldern
⇒	Wirtschaftsintegration
	<ul style="list-style-type: none"> • wirtschafts- und betriebsnahe Arbeitszusammenhänge • Konkurrenzprobleme
⇒	Gemeinwesenintegration
	<ul style="list-style-type: none"> • Zielvorhaben und Handlungsbedarf der Kommune • Wertschöpfung im gemeinnützigen Bereich

Stand 11/97

2. Leitbild, Ziele und Organisation der Hilfe zur Arbeit in Wiesbaden

„Hilfe zur Arbeit und Ausbildung“ – wie der Geschäftsbereich im Amt für Soziale Arbeit seit Ende der 80er Jahre heißt – ist ein integraler Bestandteil der kommunalen Jugend- und Sozialverwaltung, die im Amt für Soziale Arbeit zusammengeführt ist. Erwerbsarbeit wird als zentraler Vergesellschaftungsmodus¹ und dominierendes Muster sozialer Integration sowohl nach dem BSHG als auch nach dem SGB VIII gesehen und steht damit im Mittelpunkt des Zielsystems der sozialen Kommunalpolitik².

Das Zielsystem im Schaubild 1 wurde mit den städtischen Gremien im Herbst 1997 vereinbart. Es bildet bis heute die grundsätzliche Orientierung des Geschäftsfeldes. Hilfe zur Arbeit und Ausbildung hat damit nicht allein die Aufgabe bei ihren Leistungsberechtigten evtl. Hemmnisse der Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen und deren Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Gerade für kaum arbeitsmarktfähige Leistungsberechtigte gilt es, durch Integration in Arbeit und damit in Wertschöpfungsprozesse die soziale Integration, das Selbstwertgefühl und die Identität der von Ausgrenzung bedrohten Menschen zu stabilisieren.

Die Hilfe zur Arbeit ist folgerichtig als Sachgebiet in der Abteilung Sozialhilfe des Amtes für Soziale Arbeit angesiedelt. Seit 1998 ist das Sachgebiet ebenfalls für Maßnahmen der Jugendberufshilfe zuständig und koordiniert als Fachstelle „Jugendberufshilfe“ das gesamte Angebotsfeld der beruflichen Integration junger Menschen. Die Fachplanung und das Berichtswesen wird gemeinsam mit der Abteilung für Grundsatz und Planung vorgenommen.

1 Bourgett/Brülle 1986: Auf dem Weg zu einer punktgesteuerten kommunalen Beschäftigungspolitik. In Bullmann/Cooley/Einemann: Lokale Beschäftigungspolitik. Marburg 1986: Schüren. S. 117–137

2 nach Schulze-Böing 1994: Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik. Zur absehbaren Karriere eines Themas. In: Schulze-Böing/Johrendt (Hrsg.): Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Basel u. a. 1994: Birkhäuser. S. 17–22

In den Bearbeitungsabläufen der Sozialhilfe wurden Routinen eingebaut, die eine Meldung aller prinzipiell vermittlungsfähigen Personen bei dem Arbeitsamt sicherstellen und dass diese alle drei Monate wiederholt werden. Mit der Einführung des BMA-Modellprojektes MoZArT in 2001 hat sich die Ablauforganisation in soweit geändert, dass alle sich arbeitslos meldenden Leistungsberechtigten, die keine Ansprüche auf SGB III-Leistungen haben, von einem gemeinsamen Team des Arbeits- und Sozialamtes „VERSIA“ betreut werden³.

Schaubild 2: „Produkte“ der Hilfe zur Arbeit und Ausbildung in Wiesbaden

- A) Wege zur Berufsbildung für Alle (für Personen unter 25 Jahren)
- Case Management (Beratung, Eignungsfeststellung, Eingliederungsplanung, Vermittlung in berufliche Ausbildung oder Fördermaßnahmen, Begleitung des Eingliederungsweges, Dokumentation)
 - Vermittlung in Ausbildungs- und Arbeitsplätze
 - Niederschwellige Maßnahmen zu Ansprache, Bindung und Arbeitsorientierung (START-mobil, START, MÄK'M)
 - Sozialversicherungspflichtige berufsorientierende Praktika bei Trägern in Verbindung mit Betrieben
 - Sozialversicherungspflichtige Praktika in Betrieben
 - Praktika ergänzende Qualifizierungsangebote (z.B. Hauptschulabschlußkurse oder Sprachkurse)
 - Teilqualifizierungsmaßnahmen bei Trägern in Verbindung mit Betrieben
 - Außerbetriebliche Berufsausbildung (teilweise in enger Verbindung mit Betrieben)
- B) VERSIA (Gemeinsame Vermittlungsstelle für arbeitslose Sozialhilfeleistungsberechtigte ohne SGB III-Ansprüche mit dem Arbeitsamt (MoZArT-Projekt)
- Beratung, Profiling und Eingliederungsplanung
 - Stellenvermittlung
 - Qualifizierung und Training gemäß dem „Produktspektrum“ der Bundesanstalt für Arbeit
- C) Hilfe zur Arbeit und Ausbildung für über 25 Jährige Sozialhilfeleistungsberechtigte
- Case Management ((Beratung, Eignungsfeststellung, Eingliederungsplanung, Vermittlung in berufliche Ausbildung oder Fördermaßnahmen, Begleitung des Eingliederungsweges, Dokumentation)
 - Vermittlung in Arbeitsplätze
 - Außerbetriebliche Berufsausbildung
 - Sozialversicherungspflichtige Teilqualifizierungsmaßnahmen bei Trägern in enger Verbindung mit Betrieben
 - Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in der Regel für max. zwei Jahre nach § 19.1 BSHG (z.T. mit kombinierten Eingliederungs- und Vermittlungsmaßnahmen)
 - Gemeinnützige Arbeit nach § 19.2 BSHG
 - Maßnahmen zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft nach § 20 BSHG

³ Mit Ausnahme von Personen mit Hochschulausbildung, freiberuflichen Tätigkeiten, Schwerbehinderten und Rehabilitanten; diese werden in den zuständigen Fachstellen des Arbeitsamtes betreut. Personen mit SGB III-Ansprüchen bleiben in der alleinigen Zuständigkeit des Arbeitsamtes, falls längerfristige (> 6 Monate) Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für erforderlich gehalten werden, beteiligt sich die Hilfe zur Arbeit bei Bedarf mit einer Anteilsfinanzierung (aktuell gibt es ca. 80 solcher „Kombilösungen“).

In einer ersten Beratungssequenz bzw. im Fall (1) aufgrund der Aktenlage werden folgende drei Eingliederungsstrategien unterschieden:

- (1) Junge Menschen ohne Berufsausbildung unter 25 Jahren, diese werden von der Ausbildungsagentur der Landeshauptstadt Wiesbaden gGmbH im Rahmen des kommunalen Programms „Wege zur Berufsbildung für Alle“⁴ betreut;
- (2) Arbeitslose Sozialhilfeleistungsberechtigte, die mit der Unterstützung aus dem Vermittlungs- und Qualifizierungsrepertoire des Arbeitsamtes in den Arbeitsmarkt vermittelbar sind, werden vom VERSIA-Team im Arbeitsamt betreut;
- (3) Arbeitslose Leistungsberechtigte, die weder zu der Gruppe (1) noch zur Gruppe (2) gehören aber grundsätzlich beschäftigungsfähig sind, werden von einem Team bei der Hilfe zur Arbeit betreut; hier stehen vielfältige Trainings-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Das Schaubild 2 dokumentiert die Eingliederungsstrategien und „Produkte“, die den Akteuren der kommunalen Beschäftigungsförderung in Wiesbaden für die Eingliederung arbeitsloser Sozialhilfeleistungsberechtigte in Ausbildung und Erwerbsarbeit zur Verfügung stehen.

Die durch das Bundesmodellprogramm MoZArT und das kommunale Programm „Wege zur Berufsbildung für Alle“ vernetzten Beratungs- und Eingliederungsstellen der Arbeitsverwaltung und der Sozial- und Jugendberufshilfe bemühen sich um einen gemeinsamen Standard des Case-Managements mit einer bedarfsorientierten individuellen Eingliederungsplanung und einer entsprechenden Leistungssteuerung. Nicht das vorhandene Angebot an Maßnahmeplätzen soll die Eingliederung dominieren, sondern die individuellen Fähigkeiten und Bedarfe auf der Basis der vereinbarten Eingliederungsplanung.

3. Steuerungs- und Berichtsstrukturen der Hilfe zur Arbeit und Ausbildung in Wiesbaden

An dieser Stelle kann nicht das gesamte Ziel- und Steuerungssystem der Beschäftigungsförderung des Amtes für

Soziale Arbeit dargestellt werden; insbesondere die Programme „Wege zur Berufsbildung für Alle“⁵ und das MoZArT-Projekt „VERSIA“ haben differenziert operationalisierte Zielstellungen und Erfolgsindikatoren, die aber den hier bedeutsamen Themenbereich der Förderung wenig arbeitsmarktfähiger Leistungsberechtigter kaum berühren. Wir werden uns im Folgenden auf die Steuerungsstrategien im klassischen Handlungsfeld der Wiesbadener Hilfe zur Arbeit beschränken.

Die Steuerung der einzelfallbezogenen Eingliederungsprozesse erfolgt über die zuständigen Fachkräfte des Case Managements. Zur Beobachtung und Steuerung der einzelfallübergreifenden Leistungsprozesse und -ergebnisse der Hilfe zur Arbeit lassen sich grob drei Ebenen unterscheiden:

- Das einzugliedernde „*Erwerbspersonenpotenzial*“⁶ der arbeitslosen und grundsätzlich beschäftigungsfähigen Leistungsberechtigten in der Hilfe zum Lebensunterhalt mit den Merkmalsgruppen soziale Strukturierung (z.B. Alter, Geschlecht, Nationalität, Haushaltsstruktur), den formalen Voraussetzungen (z.B. Schul- und Berufsbildung, Berufserfahrung) sowie der Dynamik des Bezugsverlaufs von Sozialhilfe (z.B. Erwartungswerte der wahrscheinlichen Bezugsdauer für einzelnen soziale Gruppen)
- Der *Leistungsprozess* der Dienstleistungen und Produkte der Hilfe zur Arbeit läßt sich dokumentieren hinsichtlich der sozialen Strukturierung der NutzerInnen (Selektivität der angestrebten Erreichung des Erwerbspersonenpotenzials) und der Leistungsverläufe (z.B. Dauer, Abbrüche, Qualifizierungsergebnisse, maßnahme- und trägerspezifische Ergebnisse, finanzieller Aufwand).
- Die *Wirkungen der Leistungsprozesse* sind in ihrer Qualität noch unzureichend erfaßt, da valide Wirkungsdaten grundsätzlich außerhalb des Leistungsprozesses selbst erhoben werden sollten⁷. Zur Zeit kann in Wiesbaden nur auf Merkmale der Sozialhilfegeschäftstatistik selbst (Fallzahlentwicklung, Bezugsdauer, Strukturierung des Erwerbspersonenpotenzials) zurückgegriffen werden;

5 Siehe hierzu im Einzelnen Brülle 2001 (aaO) und Landeshauptstadt Wiesbaden 2001: „Wege zur Berufsbildung für Alle“ 3. Zwischenbericht. Wiesbaden

6 Die Landeshauptstadt Wiesbaden hat erhebliche und erfolgreiche Anstrengungen übernommen hierzu eine tragfähige Methodologie mit validen Ergebnissen zu entwickeln. Die Ergebnisse sind dokumentiert in Brennecke/Knaup 2001: Soziale Strukturen und Verläufe bei EmpfängerInnen der Hilfe zum Lebensunterhalt in Wiesbaden. In Brülle/Reis (Hrsg.): Neue Steuerung in der Sozialhilfe, Neuwied 2001: Luchterhand sowie Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm 2001: Macht Sozialhilfe abhängig? Eine Analyse zur Dauer des Sozialhilfebezuges in Wiesbaden. Beiträge zur Sozialplanung Nr. 21 Wiesbaden

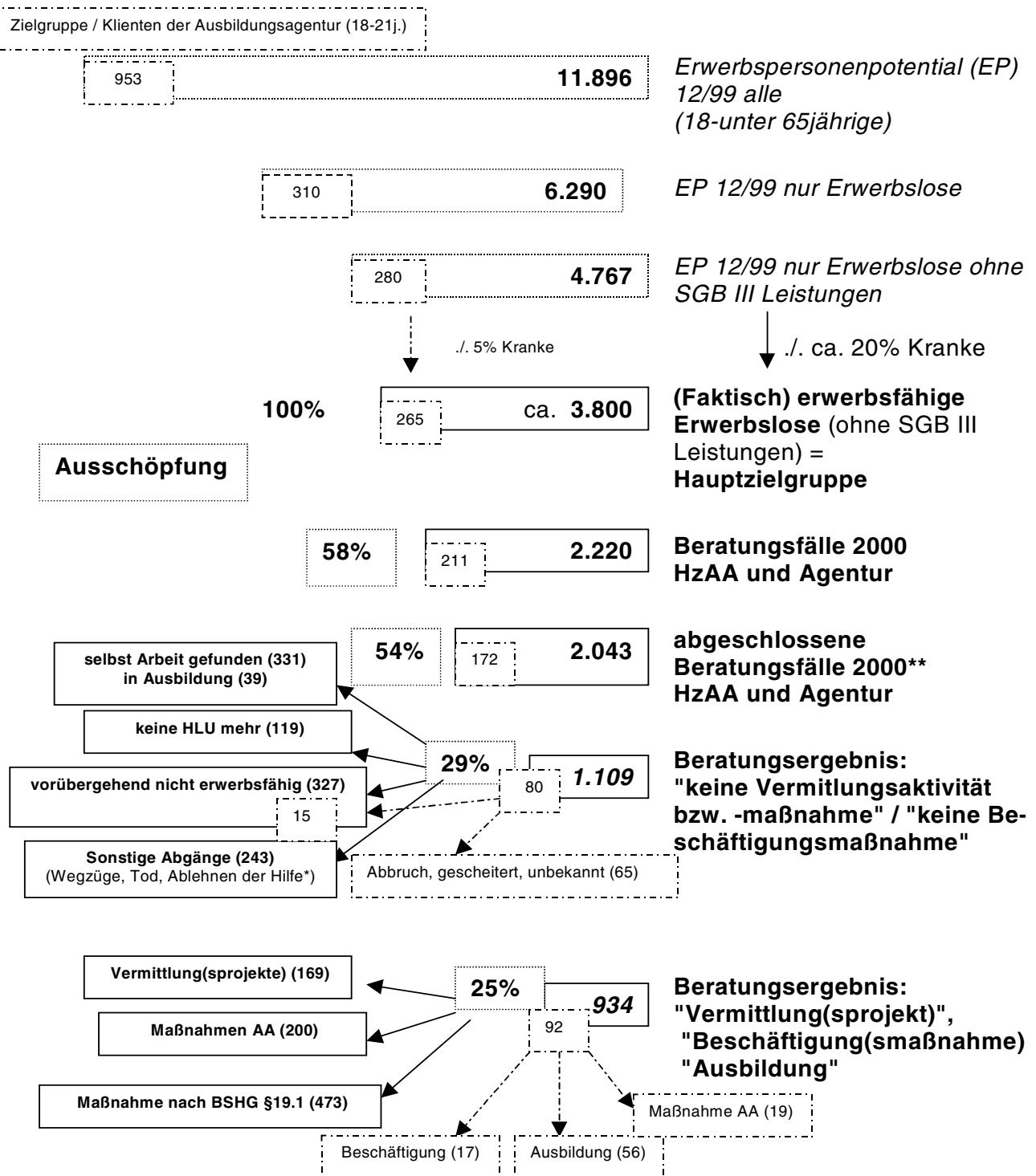
7 Vergleiche insgesamt zur hier gewählten Steuerungs- und Controllingstrategie Brülle/Reis 2002: Der sozialpolitische Kontext des Modellprojektes „Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“ In MASQT NRW: Sozialagenturen-Hilfe aus einer Hand. Düsseldorf (www.sozialagenturen.nrw.de)

4 Ein Überblick über das differenzierte kommunale Programm, welches nicht nur Leistungsberechtigte der Jugend- und Sozialhilfe anspricht, sondern allen ausbildungslosen jungen Menschen, die maximal über einen Hauptschulabschluß verfügen eine Weg in die Berufsbildung anbietet, gibt Brülle 2001: Wege zur Berufsbildung für Alle – Kommunale Strategien einer aktiven Berufsbildungspolitik für Benachteiligte. In: Weber, S. (Hrsg.) Netzwerkentwicklung in der Jugendberufshilfe. Opladen 2001: Leske und Budrich. S. 101–118

ferner liefert eine Analyse der Nachhaltigkeit des Sozialhilfeausstiegs der HzA-TeilnehmerInnen immerhin Daten zum Ausstiegserfolg und zur fiskalischen Bewertung. Ein großer Beschäftigungsträger ermittelt zusätzlich seine betrieblichen und regionalwirtschaftlichen Wertschöpfungseffekte (s.u.).

Am Beispiel der Geschäftsstatistik des Jahres 2000 sollen nun bisher entwickelte Berichts- und Steuerungsverfahren empirisch kurz dokumentiert werden.

Schaubild 3: Übersicht zu den Ergebnissen HzAA (2000)⁸



* N=62 Fälle.

** Ausbildungsagentur: 8/99-7/00.

Quelle: HzAA-Datenbank, DB Ausbildungsagentur.

8 Aus Hock 2002: Hilfe zum Lebensunterhalt in Wiesbaden – Sozialhilfebericht 1996 – 2001. Beiträge zur Sozialplanung Nr. 22. Wiesbaden (im Erscheinen)

Die Grafik des Schaubildes 3 systematisiert die Beobachtungsebenen des Berichtswesens und zeigt einige Handlungsanforderungen aufgrund der Beobachtungen exemplarisch.

- Die *Ausschöpfungsquote* dokumentiert, dass 58 % der rechnerisch über das Erwerbspersonenkonzept als „erwerbslos ohne Leistungen nach den SGB III“ identifizierten Leistungsberechtigten im Laufe des Geschäftsjahres 2000 von der Hilfe zur Arbeit beraten wurden. Eine Analyse der einfachen demografischen Daten der Leistungsberechtigten aus dieser Gruppe der Erwerbslosen zeigt, dass die Ausschöpfungsquote bei den unter 30-Jährigen bei 100 % liegt und auch 30–40-Jährige noch zu über 70 % erreicht werden. Bei den über 50-Jährigen liegt die Quote nur noch bei knapp 20 %. Auch wenn man berücksichtigt, dass ein größerer Teil dieser Gruppe gesundheitliche Hemmnisse aufweist, wird doch eine nicht beabsichtigte Auswahl der BewerberInnen nach Arbeitsmarktchancen deutlich. Das heißt, wenn ernsthaft die Ziele Sozialintegration und Wirtschaftsintegration verfolgt werden, müssen in Zukunft zusätzliche pass-

genaue Angebote für die älteren Arbeitslosen gefunden werden.

- Die *Quoten*, welche die *Einmündung in Maßnahmen* dokumentieren, heben die schiefe Altersverteilung etwas auf, hier sind die Altersgruppen der unter 50-Jährigen recht gut repräsentiert. Bei den Menschen, die bereits während des Beratungsprozesses eine Arbeit aufgenommen haben, überwiegen die unter 40-Jährigen und folgen damit dem Trend auf dem Arbeitsmarkt.
- Eine zentrale *Erfolgsquote* wird auch in Wiesbaden zunächst aus der Sozialhilfe generiert. Die Erfolgsquote ist der Anteil von Personen, die zu einem Stichtag min. 6 bis max. 18 Monate nach Beratung bzw. Ende der Eingliederungsmaßnahme nicht im HLU-Bezug sind bzw. die nur noch ergänzende HLU zu einem Erwerbseinkommen benötigen. Diese Erfolgsquote muß jedoch, und das vermeiden viele Kommunen, relativiert werden, um die Quote der erwerbslosen Leistungsberechtigten, die ohne Dienstleistungen der Hilfe zur Arbeit einen Ausstieg aus der Sozialhilfe gefunden haben⁹.

Schaubild 4: Informationen zum „Verbleib“ bzw. Sozialhilfestatus verschiedener Gruppen von HzAA-KlientInnen des Jahres 2000 einige Monate nach Maßnahme- bzw. Beratungsende

Abgeschlossene Beratungsfälle HzAA 2000	Status 6/01 (> 6 Monate nach Beratungs- bzw. Maßnahmenende)		
	Ohne SH	Ergänzende SH	"volle" SH
1) AbsolventInnen BSHG -Maßnahme (§19 (1))	66%	22%	12%
2) AbsolventInnen Vermittlungsprojekt	51%	26%	23%
3) beratene Personen, mit Endergebnis "selbst Arbeit gefunden"	60%	23%	17%
Zum Vergleich ShempfängerInnen ohne Beratung oder Maßnahme			
4) alle 12/99 Erwerbslose ohne SGB III Leistungen, <u>ohne</u> Gruppen 1)-3)*	19%	7%	74%

*errechnet durch die Differenz der Gesamtergebnisse minus Ergebnisse der Gruppen 1)-3).

Quelle: HzAA-Datenbank, Prosoz/S.

Aus: Hock 2002: Hilfe zum Lebensunterhalt in Wiesbaden – Sozialhilfebericht 1996 –2001. Beiträge zur Sozialplanung Nr. 22. Wiesbaden (im Erscheinen)

⁹ Dieses gilt um so mehr in Kommunen, die Leistungsberechtigte gleich bei ihrem Eintritt in die Sozialhilfe mit Hilfen zur Arbeit konfrontieren, hier sind sogenannte Mitnahmeeffekte erheblich, da die Verbleibsdauer von Neueintritten viel kürzer ist als von Langzeitbeziehern. In Wiesbaden werden Hilfen zur Arbeit in der Regel erst nach einer dreimonatigen Bezugszeit eingeleitet, um auf diese Art und Weise die Mitnahmeeffekte zu reduzieren.

Das Schaubild 4 dokumentiert die Konstruktion und die Ergebnisse der sog. „Erfolgsquote“ in Wiesbaden. Im Jahr 2000 bezogen 66 % der TeilnehmerInnen von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen min. sechs Monate nach dem Ende der Maßnahme keine Hilfe zum Lebensunterhalt; damit war diese Gruppe „erfolgreicher“ als z.B. solche, die in Vermittlungsprojekten direkt in den Arbeitsmarkt vermittelt wurden. Dies obwohl in diese Gruppe in der Regel die arbeitsmarktnahen Leistungsberechtigten zugeordnet werden. Der Abstand der Erfolgsquoten aller Personen, die von Hilfe zur Arbeit betreut wurden zu denen, die nicht in den Genuß der Eingliederungsarbeit kamen, ist bemerkenswert. Von diesen konnten nur 19 % einen Ausstieg aus der Hilfe zum Lebensunterhalt finden. Sollte man diese Daten für fiskalische Amortisationsberechnungen verwenden, so muß angesichts dieser Ausstiegsquote der Kontroll-

gruppe ein „Mitnahmeeffekt“ von 19 %-Punkten berücksichtigt werden.

- Diese Erfolgsquote sagt leider nur indirekt etwas darüber aus, ob die intendierte Wirkung der **Arbeitsmarktintegration** nachhaltig erreicht wurde, da ein Teil der Absolventen sich nicht über Erwerbsarbeit sondern über nun erworbene Leistungen der Arbeitsverwaltung reproduzieren könnten. Obwohl auch dieses ein legitimer Erfolg sozialhilferechtlicher Hilfe zur Arbeit darstellt – wurde doch die Integration in das vorrangige Sozialversicherungssystem erreicht – kann ein Transfer der Erwerbslosen allein in die Sicherungssystematik der Arbeitsverwaltung niemanden befriedigen. Durch das Modellprojekt MoZArT war es möglich, einen Abgleich der Absolventen der HzAA mit der Datei des Arbeitsamtes durchzuführen. Die interessanten Ergebnisse können hier nur kurz gestreift werden:

Schaubild 5: Erwerbsverlauf HzAA-Klienten 2000 gemäß Arbeitsamtdaten

Verlaufstyp	Gruppe 1: BSHG- Maßnahme	Gruppe 2: Vermittlungsmaß- nahme	Gruppe 3: ohne Maßnahme Arbeit gefunden	gesamt
<i>Kontinuierlich</i>				
nicht mehr beim AA in Erscheinung getreten	35,4%	37,7%	49,5%	41,7%
"regulär" integriert	4,5%	5,0%	7,0%	5,6%
seit > 1 J.	1,3%	2,5%	2,5%	2,0%
seit < 1 J.	3,2%	2,5%	4,5%	3,6%
integriert über Maßnahme/ Qualifizierung	3,6%	5,0%	3,5%	3,8%
seit > 1 J.	1,9%	1,5%	0,8%	1,4%
seit < 1 J.	1,7%	3,5%	2,7%	2,4%
arbeitslos	18,7%	15,5%	10,4%	14,7%
seit > 1 J.	12,6%	7,5%	4,7%	8,4%
seit < 1 J.	6,1%	8,0%	5,7%	6,3%
<i>Diskontinuierlich</i>				
Wechsel zw. "regulärer" Arbeit u. Arbeitslosigk.	15,2%	17,6%	16,2%	16,0%
Wechsel zw. Maßnahmen und Arbeitslosigkeit	5,7%	4,5%	2,2%	4,0%
Wechsel zw. Abmeldungen und Arbeitslosigkeit	0,2%	0,5%	0,4%	0,3%
Sonstige diskontinuierliche Verläufe*	16,8%	14,1%	10,8%	13,8%
	100%	100%	100%	100%
Gesamtzahl der untersuchten Fälle	475	199	489	1163

* mehr als zwei verschiedene Erwerbsstati (z.B. arbeitslos und "reguläre Beschäftigung" und "Maßnahme/Qualifizierung").

Quelle: HzAA-Datenbank; AA-Datenbank.

Aus: Hock 2002: Hilfe zum Lebensunterhalt in Wiesbaden – Sozialhilfebericht 1996 –2001. Beiträge zur Sozialplanung Nr. 22. Wiesbaden (im Erscheinen)

Auch nach den Daten der Arbeitsverwaltung (Schaubild 5) gab es für 35 % der MaßnahmeabsolventInnen zwischen 2000 und 5/2002 keine Arbeitslosmeldung (siehe Tabellenzeile (1)) 4,5 % waren zwar vorübergehend arbeitslos, sind aber aktuell erwerbstätig (2); ca. 13 % sind langzeitarbeitslos (4). Der Anteil der diskontinuierlichen Erwerbsverläufe ist bei der Zielgruppe der Hilfe zur Arbeit – in der Regel ohne Berufsausbildung, fast 50 % haben keinen Schulabschluß – natürlich groß. 15 % wechseln zwischen Beschäftigungsphasen und Arbeitslosigkeit (5) und auch bei der Gruppe sonstiger diskontinuierlicher Verläufe (8) überwiegen Verläufe mit Erwerbsarbeitsphasen. Diese Daten widerlegen, dass von vielen Wirt-

schaftsinstituten zum Teil mit wenig empirischen Belegen geschürte Vorurteil der Ineffektivität der Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen des sogenannten 2. Arbeitsmarktes. Wir halten ein Ergebnis, welches belegt, dass 40% der TeilnehmerInnen von Beschäftigungsmaßnahmen keine oder nur vorübergehende Arbeitslosigkeitszeiten aufweisen und weitere 32 % zumindest eine prekäre Beschäftigungsintegration mit einem Wechsel aus Arbeitslosigkeits- und Beschäftigungsphasen gelungen ist, für ein bemerkenswert positives Ergebnis. Bedenkenswert ist das Ergebnis, dass die Teilnehmer von Direktvermittlungsmaßnahmen kaum bessere Integrationsquoten zeigen, obwohl diese Personen in Wiesba-

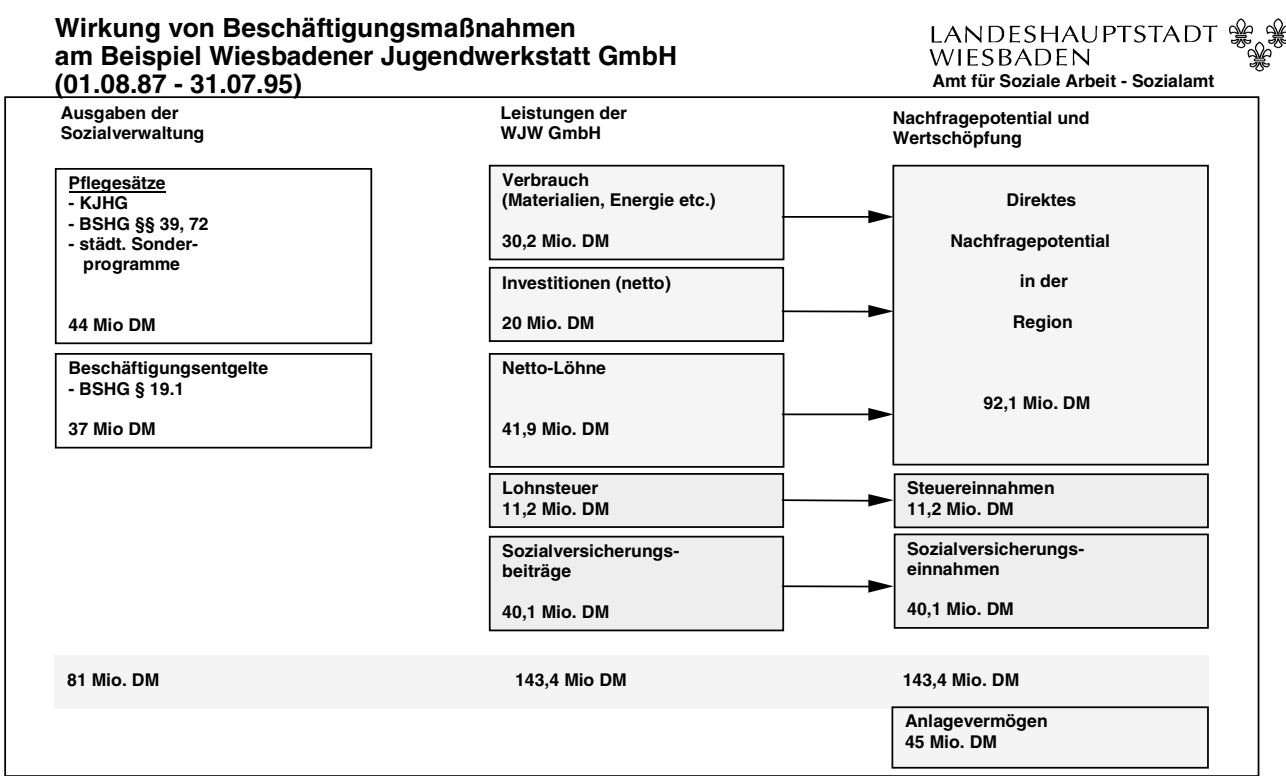
den in der Regel höhere Qualifikationen und eine größere Arbeitsmarktnähe aufweisen. Vielleicht sollten viele Kommunen ihre zum Teil einseitige Hinwendung zu Direktvermittlungsmaßnahmen angesichts dieser Empirie überdenken.

- *Zielerreichungsindikatoren zur sozialen Integration* sind bisher in Wiesbaden weder operationalisiert noch konnten sie über geeignete geschäftsstatistische Verfahren erhoben werden. Es bleibt lediglich die recht schlüssige Hypothese, dass die mit qualifizierenden und beschäftigungspolitischen Maßnahmen einhergehenden Wirkungen auf z.B. Tagesstrukturierung, Selbstwertgefühl durch die Einbindung in nützliche Arbeit und Wertschöpfungsprozesse und der Lernfortschritt bei Qualifizierungen sowie die Einbindung in soziale Zusammenhänge eines Teams an der Arbeitsstelle sich positiv auf die soziale Integration auswirken. Die Hilfe zur Arbeit in Wiesbaden ist zur Zeit dabei mit der Software PROSOZ/HzA die in Eigenentwicklung erstellte Geschäftsdatenbank zu ersetzen. PROSOZ/HZA ermöglicht die Dokumentation individueller Hilfe- und Eingliederungsziele sowie der individuellen Eingliederungsverläufe. Auf dieser Basis können später auch solche individualisierten Zielerreichungsgrade dokumentiert und ausgewertet werden.

den. Soziale Integration und selbstständige Lebensführung lassen sich dann über Merkmale wie z.B. Sicherung oder Wiedererlangung einer eigenen Wohnung, erfolgreiche Suchttherapie, gelungene Entschuldung, verbesserte Deutschkenntnisse, erworbene formale und informelle marktfähige Qualifikationen¹⁰ und subjektive Zufriedenheitsaussagen operationalisieren und dokumentieren. Bisher liegen viele dieser Informationen bereits in Form von standardisierten Verlaufsbögen oder Aktenvermerken vor und werden zur Steuerung des Einzelfalls genutzt, da sie nicht in Datenbanken gespeichert sind, lassen sie sich jedoch kaum für einzelfallübergreifende Berichte und Steuerungsstrategien verwenden.

- Die Wirtschaftsintegration läßt sich einerseits als Standard beschreiben, nämlich Konkurrenz- oder gar Verdrängungswirkungen der Beschäftigungsmaßnahmen im privatwirtschaftlichen Sektor zu vermeiden. Andererseits kann das Ziel in der Form operationalisiert werden, dass man tatsächlich versucht, die direkten und indirekten Wertschöpfungseffekte z. B. eines Qualifizierungs- und Beschäftigungsträgers zu rekonstruieren. Die Landeshauptstadt Wiesbaden hat dieses bereits 1996 modellhaft mit ihrer kommunalen Beschäftigungsgesellschaft versucht.¹¹

Schaubild 6: Beispielhafte Bilanzierung der Wertschöpfungseffekte kommunaler Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen



10 Die meisten Qualifizierungs- und Beschäftigungsträger dokumentieren bereits in standardisierter Form die während der Maßnahme erreichten sozialen und beruflichen Fertigkeiten und Fähigkeiten; diese Daten werden sowohl für die einzelfallbezogene

Maßnahmesteuerung beim Träger wie bei den Fachkräften bei der Hilfe zur Arbeit genutzt.

11 Amt für Soziale Arbeit 1996: Bericht über die Beschäftigungsmaßnahmen der Wiesbadener Jugendwerkstatt. Wiesbaden

Das Schaubild 6 dokumentiert die wirtschaftlichen Effekte des größten Wiesbadener Qualifizierungsträgers. Die Wiesbadener Jugendwerkstatt GmbH betreibt neben einem klassischen Ausbildungsbetrieb für benachteiligte Jugendliche einen Bioland-Bauernhof mit ca. 300 ha. Dieser Betrieb ist eine sehr gelungene Verbindung aus dem Angebot von sinnvollen wertschöpfungsorientierten Arbeitsplätzen, die gleichzeitig geringe qualifikatorische Anforderungen stellen, keine Konkurrenz mit der heimischen Wirtschaft produzieren und sogar zu einer dauerhaften Beschäftigungsnachfrage auf dem Wiesbadener Arbeitsmarkt beitragen. Zur Zeit beschäftigt der Biolandbetrieb über 200 ehemalige Sozialhilfeempfänger gemäß § 19.1 BSHG.

4. Fazit – Bewertung der eingetretenen Steuerungswirkungen und Ausblick

Ziele, Erfolgsindikatoren und Steuerungsstrategien sind nicht unabhängig vom Zuschnitt und dem Verantwortungsraum des Geschäftsfeldes. Die Wiesbadener Konstruktion der kommunalen Beschäftigungsförderungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sieht eine enge Anbindung an die kommunale Jugend- und Sozialhilfe vor. Daraus ergibt sich konsequent eine Nachfrage- oder Bedarfsorientierung der Beschäftigungsförderung¹². Die Bedarfe der Leistungsberechtigten der Jugendberufshilfe und der Sozialhilfe sind der Ausgangspunkt für alle Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und Arbeitsvermittlungsmaßnahmen. Unter dieser Perspektive geraten automatisch die geringqualifizierten und arbeitsmarktfernen Personengruppen in den Fokus der Planungsprozesse. Die Zielstellung aus Sicht einer sozialen Kommunalpolitik lautet somit für möglichst viele Leistungsberechtigte, die tatsächlich auf die Hilfe zur Arbeit und Ausbildung angewiesen sind, Wege zur nachhaltigen Integration in Erwerbsarbeit zu eröffnen. Wie die oben vorgelegten Bilanzen dokumentieren, geschieht dies auch in Wiesbaden recht erfolgreich, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass gerade die Teilnehmer von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen nach § 19.1 BSHG deutlich Eingliederungshemmnisse aufweisen. Scheinbar bieten diese Maßnahmen mit einer durchschnittlichen in Anspruch genommenen Beschäftigungs- und Qualifizierungszeit von gut 12 Monaten auch für schwächere Arbeitsmarktbewerber gute Startchancen für

eine Arbeitsaufnahme ohne weitere Subventionen oder Förderungen. Eine Zielstellung möglichst viele arbeitslose Menschen möglichst schnell in Erwerbsarbeit zu vermitteln greift für die kommunale Sozialverwaltung zu kurz, da eine solche Zielbildung dazu führt, dass die Zahl der Eingegliederten als Erfolgskriterium alle anderen Aspekte verdrängt. Hiermit besteht die Gefahr vorrangig Personen mit geringen Hemmnissen und hohen Erfolgchancen durch Maßnahmen in den Arbeitsmarkt zu vermitteln (sogenannter Creamingeffekt¹³) und arbeitsmarktfernere, mit starken Eingliederungshemmnissen belastete Personengruppen zurückzustellen, da hier der Aufwand wesentlich höher ist und die Erfolgchancen gleichzeitig geringer werden.

Das heißt natürlich nicht, dass Eingliederungsziffern irrelevant sind, vielmehr müssen diese an den Bestand und die Bedarfslage der arbeitslosen Leistungsberechtigten rückgebunden werden. Diese Bindung der Erfolgsindikatoren an den Bestand der Programmadressaten kann in Zukunft dadurch verstärkt zur Geltung kommen, wenn man die Ausschöpfungsquoten mit vorgegebenen Zielen oder gar individuellen Leistungsansprüchen (oder Servicegarantien) der Leistungsberechtigten untersetzt. Zum Beispiel alle arbeitslosen Jugendlichen werden binnen vier Monaten in eine Qualifizierung, Ausbildung oder einen Job vermittelt oder alle arbeitslosen Leistungsberechtigten die länger als ein Jahr im Leistungsbezug stehen erhalten ein Qualifizierungs- oder Arbeitsangebot.

Zum Autor

Heiner Brülle, Diplom-Soziologe, ist Abteilungsleiter für Grundsatz und Planung im Amt für Soziale Arbeit der Landeshauptstadt Wiesbaden und freiberuflich als Organisationsberater und Sozialplaner u.a. in der wissenschaftlichen Begleitung der Modellprojekte des Landes NRW „Sozialagenturen – Hilfen aus einer Hand“ und „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ tätig.

¹² Diese Position wird in letzter Zeit von vielen Akteuren der kommunalen Beschäftigungsförderung als „neue Herausforderung“ benannt.

¹³ Das große Selbsthilfepotenzial der arbeitslosen Sozialhilfeleistungsberechtigten wird für Wiesbaden in der Langzeitverlaufstudie Brennecke/Brülle/Butz/Wulfgramm dokumentiert. Reis 2002: Die Weiterentwicklung „aktivierender Instrumente“ als Kernelement der (geplanten) Sozialhilfe-reform. In Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Heft 1/2002 S. 38–61 plädiert angesichts der sehr heterogenen Problemlagen und Ressourcen der arbeitslosen Leistungsberechtigten und der empirisch u.a. in Wiesbaden dokumentierten dynamischen Bezugsverläufen für individualisierte bedarfsbezogene Aktivierungs- und Eingliederungsstrategien mittels eines entwickelten Case Management.

Zwischen Aktion und Resignation – Steuerung in der Beschäftigungsförderung

Rainer Radloff

1. Aktuelle Problemstellung

Die Glaubwürdigkeit der Beschäftigungsförderung ist in einer tiefen Krise. Hervorgerufen durch die fragwürdige Darstellung der Vermittlungsbilanzen der Arbeitsämter, wird die Skepsis an den arbeitsmarktpolitisch Handelnden und ihrer Steuerungskompetenz offen diskutiert. Die Situation hat ein schon länger schwelendes Misstrauen, nicht nur gegen die Institution der Bundesanstalt, sondern auch gegen alle in dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik Tätigen, offenkundig gemacht. Alle und damit auch die kommunalen Beschäftigungsförderer sind durch die Sogwirkung des Misstrauens in die Krise der Arbeitsmarktpolitik einbezogen.

In dieser Situation ist ein schnelles Reagieren durch Programme und Kommissionen für politische Krisenmanager ein Beweis für Handlungsfähigkeit und lässt politisches Profil erkennen. Die grundsätzliche Frage, wie Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung zu steuern ist, wird dagegen häufig unbewusst vermieden, da die Antwort schwerer zu geben ist. Das Konzept von professioneller Steuerung als Abfolge von eindeutiger Bestimmung von Zielen, Definition der Aufgaben des Managements, der Benennung von messbaren Indikatoren, der Aufbau eines Controlling kann nur erfolgreich angewandt werden, wenn Rollen geklärt, grundsätzliche Haltungen bestimmt und, sich jeder, der Beschäftigungsförderung steuert, sich seiner Kompetenzen und Möglichkeiten sicher ist.

Doch schon der erste Schritt, die eindeutige Bestimmung von Zielen setzt eine intensive Beschäftigung mit der vergangenen und gegenwärtigen Beschäftigungsförderung voraus und wirft weitere Fragen auf, die einer systematischen und sehr differenzierten Diskussion und Abwägung bedürfen. Dieser Beitrag soll eine grobe Linie zwischen dem grundsätzlichen Problem der Steuerungsmöglichkeiten in der Arbeitsmarktpolitik, wie sie sich heute darstellt, und einer sehr konkreten Alternative durch die Beschreibung der Steuerung eines kommunalen arbeitsmarktpolitischen Integrationsunternehmens ziehen. Gebildet wird diese grobe Linie aus aktuellen Problemen der Arbeitsmarktpolitik und dieser konkreten Perspektive. Die Entwicklung und die Erfahrung mit der Regionalen Personalentwicklungsgesellschaft (RegebH) in Bielefeld als Beratungs- und Managementgesell-

schaft für kommunale Arbeitsmarktpolitik und ihre Steuerung macht deutlich, welche Voraussetzungen für ein effektives Vorgehen gegeben sein müssen.

Eine systematische und differenzierte Vorgehensweise erfordert die Formulierung von Fragen, die sich konkret auf die Steuerung der Beschäftigungsförderung beziehen. So sollten folgende Fragen im Vorfeld genau erörtert werden:

- die Funktion der Arbeitsmarktpolitik und der Beschäftigungsförderung in dieser Gesellschaft, ihre Ziele und deren Festlegung;
- die geeigneten Instrumenten für die jeweilige Zielerreichung, und ihre Leistung;
- die Indikatoren und Mechanismen, die für Steuerungsprozesse geeignet sind.

2. Rahmenbedingungen der Beschäftigungsförderung und ihre aktuellen Folgen

Was auch immer in der Arbeitsmarktpolitik konzipiert, durchgeführt und evaluiert wird, es gilt, den Rahmen der tatsächlichen Möglichkeiten genau im Auge zu behalten. Nur so können übertriebene Erwartungen und die Abfolge von Enttäuschungen, Selbsttäuschungen und die Folgen der Resignation vermieden werden.

Arbeitsmarktpolitik allgemein und kommunale Beschäftigungsförderung im besonderen finden ihre Grenzen in der gesamtwirtschaftlichen und regionalspezifischen Wirtschaftssituation und sind in der Regel weniger wirksam als makroökonomische Einflüsse auf die Konjunktur und damit auf das Arbeitsplatzangebot.

Diese Tatsache und die Erkenntnis, den Mangel an Arbeitsplätzen nicht beheben zu können, hat die Ergebnisorientiertheit der Tätigkeit der für Arbeitsmarktpolitik Verantwortlichen lange Zeit gegen Überprüfungen von Effizienz und Effektivität immunisiert. Die aktuelle Aussage eines hochrangigen Vertreters der Bundesanstalt, dass ein schlecht organisiertes Arbeitsamt Freising 3 %

Arbeitslosigkeit und ein gut organisiertes Arbeitsamt Brandenburg 25 % nicht verhindern können, macht die Ambivalenz besonders deutlich. Wenn Ergebnisse erzielt werden, unabhängig von der guten oder schlechten Organisation, unabhängig von brauchbaren oder nicht sinnvollen Instrumenten, unabhängig von gut oder schlecht ausgebildeten Mitarbeiter/innen, dann steht die Bedeutung von Arbeitsmarktpolitik insgesamt in Frage. Soll Arbeitsmarktpolitik nicht nur eine symbolische Bedeutung haben, in dem Aktivität vorgetäuscht wird, wo sich real aber nichts bewegen lässt, etwa als Alibifunktion für Politik („Wir haben doch etwas gemacht!“) und soll sie nicht nur eine Beruhigungsfunktion für die Betroffenen haben, dann muss Professionalisierung in erster Linie bedeuten, dass die Verantwortlichen für Arbeitsmarktpolitik über die Qualität und Wirkung ihres Handelns mehr Bewusstsein entwickeln. Dies ist die Voraussetzung für Steuerung und die Übernahme von Verantwortung.

2.1 Klare Zielvorstellungen

Steuerung einschließlich der Überprüfung von Organisationen und Instrumenten setzt voraus, dass Ziele klar benannt werden.

Die aktuelle Situation macht jedoch deutlich, dass es selten klare Differenzierungen zwischen den unterschiedlichen Kunden gibt und welcher Auftrag damit verbunden ist.

So hat ein Arbeitslosen-Versicherungsunternehmen, auch wenn es als Monopol tätig ist, sich nach den Bedürfnissen der Versicherten und der Arbeitgeber, d.h. denen die es finanzieren, auszurichten. Ein steuerfinanziertes Integrationsunternehmen, wie es in den Kommunen durch die Sozialhilfe und bei der Arbeitslosenhilfe auch bei der Bundesanstalt für Arbeit bisher besteht, hat sich nach anderen Kundenmaßstäben, nämlich den Kriterien eines sparsamen, effizienten und effektiven Umgangs öffentlicher, von der Allgemeinheit aufzubringender Mittel auszurichten. An dem Beispiel des aktuellen Leitsatzes „*Fördern und Fordern*“ wird deutlich, dass Versicherte im Rahmen der Bundesanstalt gefördert werden müssen und dies auch einen Rahmen hat, aber die Frage der Mitwirkung nur über den Solidaritätsgedanken herstellbar ist. Dagegen können bei einem steuerfinanzierten Lebensunterhalt (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) berechtigt von der Öffentlichkeit erheblich andere Ansprüche an die Mitwirkungspflicht (eben das Fordern) formuliert werden.

2.2 Unterschiedliche Zielpositionen einzelner Interessengruppen

Dieses vorgenannte Beispiel macht bereits deutlich, in welchem Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen ar-

beitsmarktpolitische Ziele definiert werden. Wenn man die arbeitsmarktpolitische Diskussion über weite Zeiträume hinweg betrachtet, wird zusätzlich noch der Wandel der formulierten Zielpositionen einzelner Interessengruppen deutlich. Die häufigen Änderungen des AfG's und des jetzigen SGB III, z.T. noch bevor sie in Kraft getreten sind, zeigen diese Diskontinuität der arbeitsmarktpolitischen Diskussion deutlich.

Ziele von Politikern und Verwaltungen, die Beschäftigungsförderung betreiben, können häufig von ihrer Motivation abgeleitet werden. Die Arbeitslosenzahl wird für Politiker zum Kriterium für die Bewertung ihrer Politik. Aber wie lässt sich diese Wahlen beeinflussende Größenordnung steuern? Das stabilitätspolitische Ziel der Vollbeschäftigung wird seit 30 Jahren kontinuierlich verfehlt und selten nur noch direkt in der makroökonomischen Debatte verfolgt. Auch die Zielsetzung eines sozialdemokratischen Bundeskanzlers die Arbeitslosenzahl zu senken, wird nicht mit makroökonomischen Instrumenten verfolgt, sondern ergibt sich aus der Gestaltung der Rahmenbedingungen und der Hoffnung auf eine bessere konjunkturelle Situation in der Weltwirtschaft. Übersehen wird dabei, dass Beschäftigungspolitik nicht nur ökonomische Ursachen hat, sondern häufig Entwicklungen im Bildungssystem, in der familiären Erziehung, in der Migrationspolitik, der allgemeinen Sozialpolitik, der Stadtentwicklungspolitik, der Rechtsprechung, aber auch gesellschaftliche Einstellungsänderungen spiegelt und deshalb nicht nur mit ökonomischen Instrumenten gesteuert werden kann. Vielmehr ist eine Gesamtstrategie für jede Ebene zu entwickeln, die ineinander greift.

2.3 Fiskalpolitische Gründe als Motivation für die Arbeitsmarktgestaltung

Aber es bleibt die Arbeitsmarktpolitik i. e. S. als Gestaltungsfeld. Aber was ist die treibende Kraft für Aktivitäten auf diesem Feld? Neben der Erbringung einer Versicherungsleistung bei der Bundesanstalt sind bei den Kommunen hauptsächlich fiskalpolitische Gründe anzuführen, die wirklich Finanzmittel und dadurch arbeitsmarktpolitisches Interesse freisetzen. Die Länder haben durch den Anreiz der Kofinanzierung der ESF-Mittel für Beschäftigungspolitik ein eigenes Gestaltungsfeld gefunden. D.h. besonders finanzielle Anreize haben dieses Politikfeld zu einem tatsächlichen Handlungsbereich über die Bundesanstalt für Arbeit hinaus werden lassen. In der Konsequenz muss jede Steuerung und Verbreiterung von Arbeitsmarktpolitik dieses materielle Anreizsystem in den Fokus nehmen.

Im Weiteren werde ich dies am Beispiel der Rege mbH darstellen.

Darüber hinaus ist noch über einen größeren Zeitraum festzustellen, dass auch die Steuereinnahmen und die damit zur Verteilung anstehenden Finanzmittel den Handlungsrahmen und die Ziele der Arbeitsmarktpolitik beeinflussen. Dies hat häufig prozyklische Wirkungen, da, wenn Finanzmittel notwendig sind, diese fehlen und üppig ausgestattete Programme in Hochkonjunkturen in Zeiten mit einem hohen Handlungsbedarf Standards setzen, die nicht nötig sind und damit noch weiter die bereits knappen Finanzressourcen einschränken. Diese, schon fast sprichwörtliche, stop-and-go-Politik führt zu einem unsicheren Handlungsrahmen der regional verantwortlichen Arbeitsmarktakeure.

2.4 Aktueller Konsens: Integration in den 1. Arbeitsmarkt

Zur Zeit kann man feststellen, dass ein Konsens über das Ziel „Vermittlung in den 1. Arbeitsmarkt“ besteht (siehe SGB III), aber dass daneben regional unterschiedliche Zielsysteme, insbesondere auch in den Kommunen existieren. So ist nach einer nicht veröffentlichten Umfrage bei 24 Kommunen (Landkreise und Städte) das Ziel „dauerhafte Integration in den 1. Arbeitsmarkt“ für die Ausrichtung der kommunalen Arbeitsmarktpolitik 22mal auf Platz 1 und zweimal auf Platz 2 gesetzt worden (Umfrage unter den Mitgliedstädten im Rahmen des Netzwerks „Beschäftigungspolitik in Kommunen“ (BiK) der Bertelsmann Stiftung, www.bik-online.de). Die Senkung der Sozialausgaben war bei vielen Kommunen deutlich auf Platz 2 oder auf einem anderen Spitzenplatz. Über alle anderen Ziele (z.B. soziale Integration, Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Bereitstellung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen) gab es keine große Einigkeit.

Dies zeigt, dass Kommunen mittlerweile den Ihnen vorgeworfenen „Verschiebebahnhof“ nicht oder kaum noch betreiben, außer die arbeitsmarktpolitische Situation (besonders in Ostdeutschland) lässt nichts anderes zu.

Im Folgenden will ich nun beschreiben, wie sich das obengenannte Ziel in einem Steuerungsprozess darstellt und wo die Schwierigkeiten sind, an denen weiter gearbeitet werden muss.

3. Voraussetzungen in der Organisation

Die herausgearbeiteten Grundvoraussetzungen für die Betrachtung von Zielen bestehen in:

- a) einem Bewusstsein über Qualität und Wirkung des Handelns in der Beschäftigungsförderung;

- b) der klaren Definition der Zielgruppe und somit des Auftraggebers und seiner Motivation, und
- c) der Annahme des (aktuellen) Konsens, dass die Vermittlung von Arbeitslosen primär in den 1. Arbeitsmarkt erfolgen soll.

Für eine arbeitsmarktpolitische Steuerungsgesellschaft bedeutet das, diese Ziele im Handeln aller *Mitarbeiter/innen* zu verankern. Am effektivsten gestaltet sich das über einen Zielvereinbarungsprozess mit jeder Abteilung und mit jedem/r Mitarbeiter/in, in dem diese Ziele gemeinsam kontraktiert werden. Dabei sind die unterschiedlichen Potentiale der einzelnen Mitarbeiter/innen, und in einem Verhandlungsprozess auch die Unterstützungsmöglichkeiten der Organisation, zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist eine Leitbilddiskussion als strategisches Führungsinstrument zur Veränderung von Haltungen, die nicht per Zielvereinbarungen abgesprochen werden können, notwendig. Gerade das Thema „Fördern und Fordern“, mit der darin enthaltenen restriktiven Seite, entspricht nicht der professionellen Identität vieler Sozialarbeiter und -pädagogen. Deshalb müssen zur Umsetzung des Leitsatzes auch eine Einstellungsänderung mit einer neuen professionellen Identität verbunden werden. Dies kann nur in einem beteiligungsorientierten Organisationsentwicklungsprozess geschehen, da damit eine Auseinandersetzung zwischen individueller Haltung einerseits und organisatorischer und inhaltlicher Notwendigkeit andererseits stattfinden kann.

Das Ziel „dauerhafte Integration“ in die Praxis zu verfolgen, bedeutet Grundlagen frühzeitig zu legen. Mit Hilfe von Diagnosen der Arbeitsuchenden sind sehr differenzierte Prozesswege für ihre Integration zu entwickeln, um eine effiziente und effektive Strategie auszuwählen. Das heißt, die Arbeitsmarktberater sollten sowohl über eine Diagnose- und Prozesskompetenz verfügen als auch über finanzielle Ressourcen, um die Teile, die sie selbst nicht leisten können, bei Dritten in Auftrag zu geben. Der Einsatz von Instrumenten ist so zu steuern, dass diese auf die individuelle Bedarfssituation und die Notwendigkeiten am Arbeitsmarkt zugeschnitten sind. Dabei dürfen nicht Träger den Einsatz von Instrumenten vorschreiben, sondern der diagnostizierte Bedarf des Einzelnen sollte im Vordergrund stehen.

Eine Professionalisierung der Arbeitsmarktberater/in ist schon deshalb notwendig, um der Verantwortung den Arbeitsuchenden gegenüber gerecht zu werden. Die Arbeit mit Menschen, die während der Arbeitslosigkeit in der Regel mit existentiellen Themen konfrontiert sind, führt oft zu einer Hilflosigkeit der nicht mit einer Prozesskompetenz ausgestatteten Arbeitsmarktberater. Häufig stoßen in der Beratungssituation zwei Lebenswelten aufeinander, die des öffentlich abgesicherten Beamten/Angestellten auf der einen Seite und die der mit erheblichen

Risiken lebenden Arbeitsuchenden. Zusätzlich führt - besonders bei der Arbeitsverwaltung - die Menge der Vorschriften und Gesetze, die Einzelgerechtigkeit bringen sollen, nicht zu einem adäquaten Vorgehen in der Beratung. Ganz abgesehen von den hohen Beratungsfallzahlen (bis zu 800 Fälle), die ein adäquates Vorgehen, selbst bei sehr engagierten und kompetenten Beratern, verhindern.

Der Arbeitsprozess der Integration in den 1. Arbeitsmarkt wird im folgenden exemplarisch beschrieben. Dabei wird auf Überlegungen von Claus Reis (div. Schriften, insbesondere *„Personenbezogene Dienstleistungen als Element der Sozialhilfe“*), das Handbuch *„Beratung und Integration“* (Bertelsmann Stiftung u. a., 2002) und Helmut Hartmann (Organisationsmodell zur Arbeitsförderung, 2002) Bezug genommen. Alle drei Schriften reflektieren die in den letzten Jahren aufgebaute Praxis, Sozialhilfe durch ein personenbezogenes Fördersystem zielbezogener zu gestalten. Ziel ist dabei, (Re-) Integrationsprozesse für den Einzelfall zu optimieren und dadurch die Belastung der Kommunen in diesem Arbeitsfeld sowohl quantitativ als materiell zu minimieren. Dieser Prozess lässt sich aber ohne weiteres auf die Integrationsbemühungen der Bundesanstalt für Arbeit übertragen.

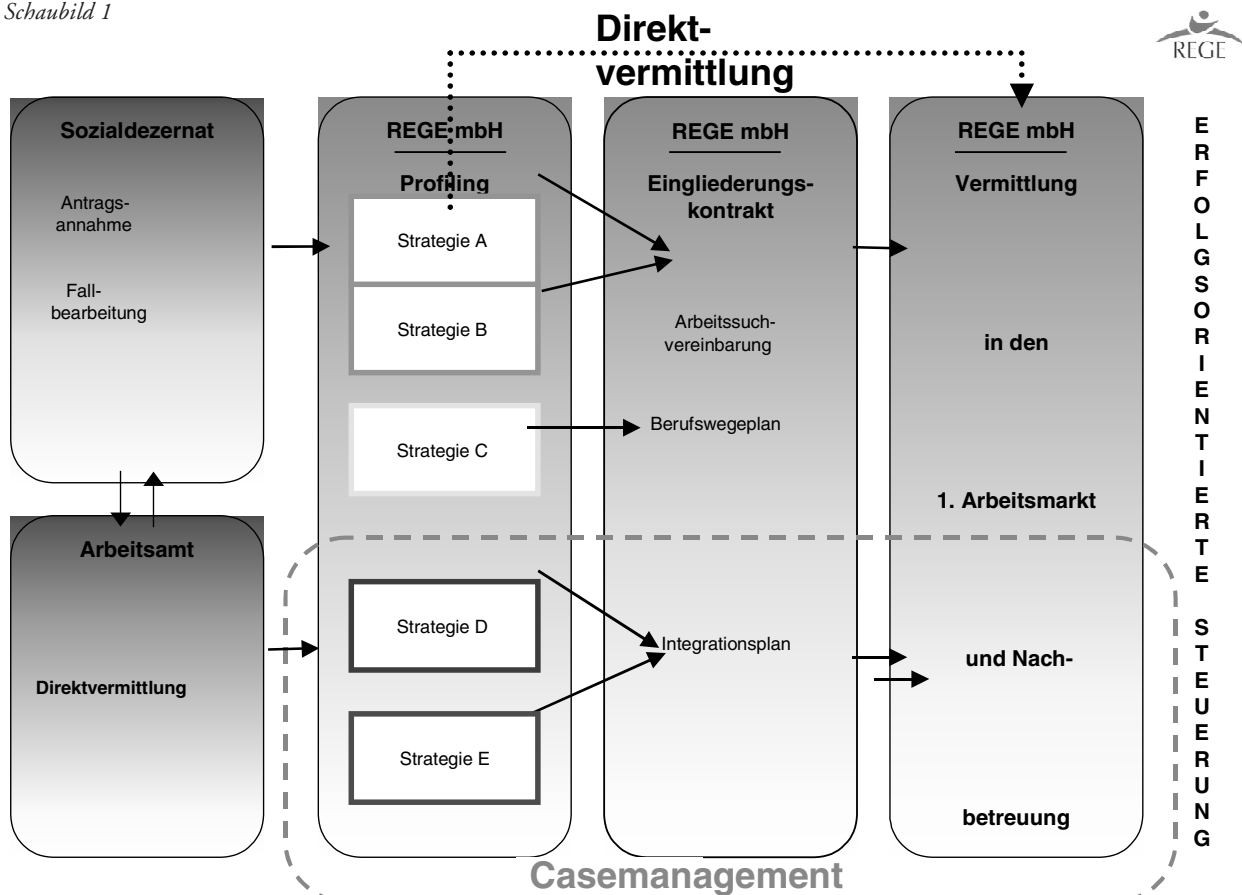
4. Arbeitsprozess

Der Arbeitsprozess bei der hier betrachteten Zielgruppe ist der Weg einer Person von einem Zustand A (arbeitsuchend, abhängig von Sozialhilfe) zu einem Zustand B (übliche Erwerbstätigkeit, unabhängig von staatlichen Transferleistungen). Dieser Weg ist zu optimieren (schnell, nachhaltig, effektiv und effizient). Im nachfolgenden Schaubild 1 ist der Prozess anhand des Arbeitsablaufes in der Rege mbH dargestellt.

4.1 Erstkontakt

Im Erstkontakt müssen die Leistungsansprüche geprüft und dokumentiert werden. Die mit dieser Aufgabe Beauftragten in der Kommune müssen, aufgrund des Nachrangprinzips der Sozialhilfe, alle anderen Finanzierungsmöglichkeiten durch staatliche Stellen sowie sämtliche Einkünfte der Sozialhilfe überprüfen. Von vielen Kommunen ist an dieser Stelle eine Zugangssteuerung aufgebaut worden, die die zügige und rechtlich abgesicherte Gewährung der Leistungsansprüche, sowie die Identifizierung von unberechtigten Ansprüchen und ggfs. die schnelle Weiterleitung der Sozialhilfebezieher an zuständige Stellen gewährleistet.

Schaubild 1



Zweitens ist die direkte Vermittlungsfähigkeit zu überprüfen. Ist diese gegeben und sind entsprechend Stellen vorhanden, ist vorrangig vor Transfer- und Integrationsleistungen die Direktvermittlung vorzunehmen.

Ist dies nicht möglich, besteht die dritte Aufgabe des Erstkontaktes darin, den Sozialhilfebezieher auf seine Mitwirkungspflicht hinzuweisen. Bei Personen der Zielgruppe der Arbeitsuchenden muss besonders deutlich werden, dass jeder/jede in der Pflicht steht, alles in seinen Kräften stehende zu unternehmen, um möglichst schnell aus der finanziellen Abhängigkeit von Transferleistungen zu kommen.

Als Viertes sollen die Arbeitsuchenden über Ziele, Inhalte und Methoden des Hilfeverfahrens/Integrationsprozesses informiert werden. Der bedarfsorientierte Zuschnitt des Prozesses und damit das Eingehen auf Ziele, Wünsche und Probleme ist elementarer Bestandteil des Integrationsprozesses. Zeitlich kurzfristig verknüpft mit diesem Erstkontakt ist ein Beratungsgespräch zu führen, das als Grundlage für die weitere Hilfeplanung dient.

Ob diese Beratung vom Sozialhilfeschaffbearbeiter einer Organisationseinheit innerhalb des Sozialamtes oder in der Organisationseinheit im Aufgabenfeld Hilfe zur Arbeit durchgeführt wird, ist abhängig von der Größe der Gemeinde. Es muss je nach regionaler Situation beurteilt werden, wann es sich lohnt, arbeitsteilig tätig zu werden.

4.2 Beratung

Im Bereich Hilfe zur Arbeit beginnt ab hier der Beratungsprozess, die mit der Integration in den ersten Arbeitsmarkt enden soll. Dazu ist es notwendig, personenbezogen die adäquate Eingliederungsstrategie zu finden. Häufig muss ein Assessmentverfahren dazwischen geschaltet werden, damit Berater und Klient die Potentiale besser einschätzen können. In diesem Profilingverfahren ist eine individuelle Arbeitsmarktanalyse vorzunehmen, die die Ressourcen des Klienten und die Vermittlungschancen auf dem regionalen Arbeitsmarkt abgleichen. Ggfs. sind auch somatische und psychische Diagnosen vorzunehmen, um Sicherheit in der Nachhaltigkeit der gewählten Strategie oder über begleitende Maßnahmen zu haben. Daraus ist eine Prozessprognose zu entwickeln, die die notwendigen Interventionsschritte aufgrund der individuellen Situation des Klienten beschreibt. Je nach gemeinsam festgestelltem Ergebnis sind die vorzunehmenden Eingliederungsstrategien in einem Eingliederungskontrakt festzuhalten.

4.3 Eingliederungsstrategien

Zweckmäßigerweise unterteilt man nach fünf Eingliederungsstrategien:

Eingliederungsstrategie A

Die Arbeitslosen sind voll arbeitsmarktfähig und können sich selbst helfen. Sie benötigen höchstens Suchhilfen.

Eingliederungsstrategie B

Arbeitslose mit leichtem Unterstützungsbedarf, Orientierungs- und kurzzeitige Vorbereitungsmaßnahmen bzw. Lohnkostenzuschüsse sind hier notwendige Voraussetzungen für die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

Eingliederungsstrategie C

Hier müssen die beruflichen und sprachlichen Qualifikationen den Markterfordernissen angepasst werden. Es sind Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten.

Eingliederungsstrategie D

Hier liegt ein komplexer Hilfebedarf vor und es sind mehrere aufeinander abgestimmte Maßnahmen, die sowohl arbeitsmarktgerichtet sind als auch sozial stabilisierend wirken, anzubieten.

Eingliederungsstrategie E

Hier liegen massive Vermittlungshemmnisse vor und es geht um die Sicherung des Grundbedarfes und eher sozial- als arbeitsmarktpolitische Interventionen.

Bei den Strategien D und E bietet es sich an, ein Case-managementverfahren anzuwenden, da hier häufig verschiedene Institutionen ineinandergreifend arbeiten müssen.

Jeder Eingliederungsstrategie sind Instrumente zugeordnet wie beispielhaft für die Rege mbH im Schaubild 2 dargestellt (siehe Seite 16).

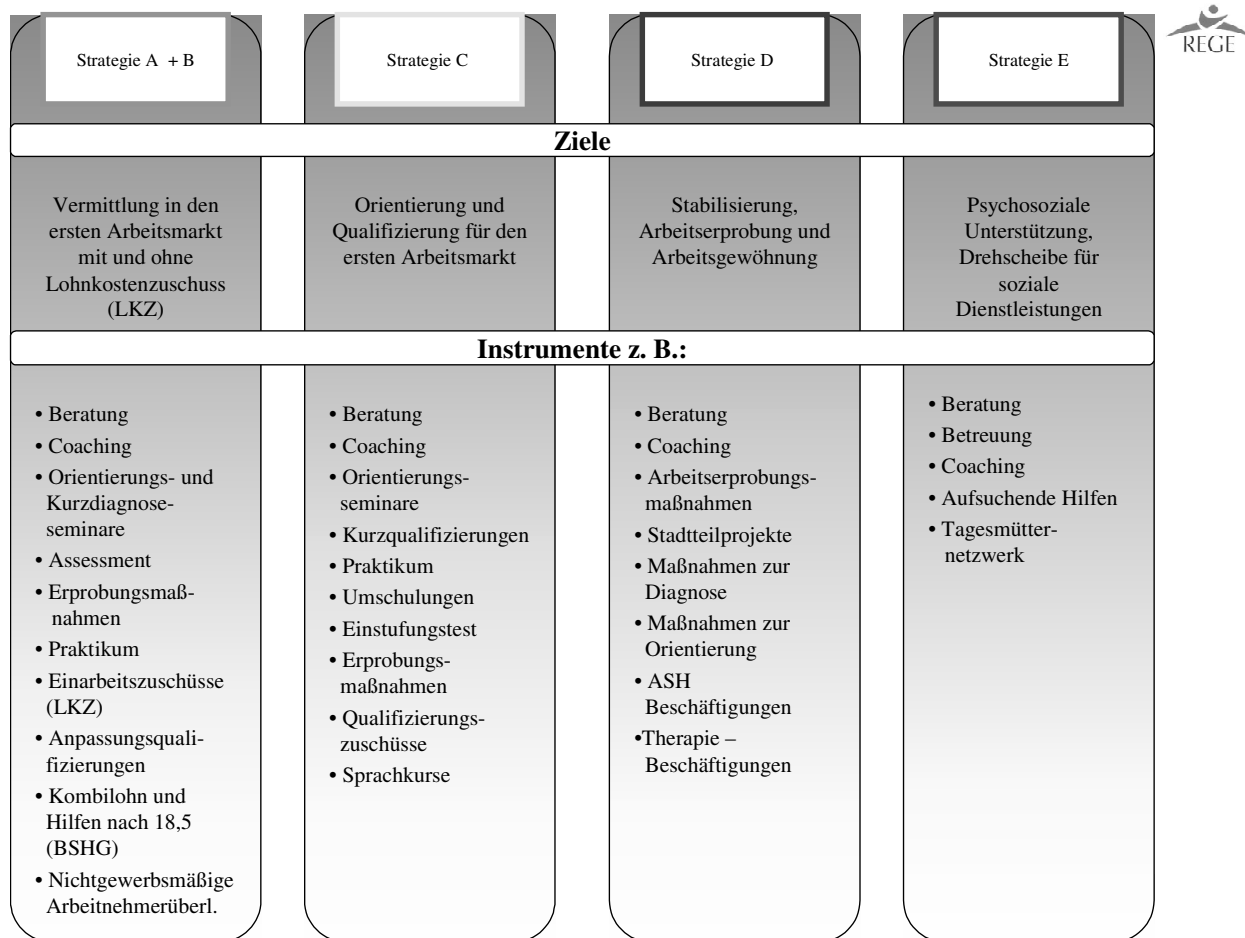
5. Einzelcontrolling, regionale Gesamtsteuerung und Benchmarking

5.1 Einzelcontrolling

Am Ende eines Integrationsprozesses gilt es, das wesentliche Ziel, ob eine nachhaltige Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erfolgt ist, zu überprüfen.

Diese Forderung kann z. Zt. für alle arbeitsmarktpolitischen Akteure (einschl. der Bundesanstalt für Arbeit) nur bedingt erfüllt werden, da Überprüfungsinstrumente ebenfalls nur bedingt die Informationen liefern. So haben Befragungen häufig nur eine geringe Rücklaufquote, insbesondere, wenn man die Nachhaltigkeit über sechs Monate abprüfen will. In der Praxis wird weitestgehend ein Negativabgleich mit der Sozialhilfe- oder Arbeitslosendatei durchgeführt, aus der festgestellt werden kann, ob eine Person wieder Sozialhilfe- bzw. Arbeitslosengeld/

Schaubild 2



-hilfeempfänger ist oder nicht. Dieselbe Methode ermöglicht es auch, zeitliche Falluntersuchungen zu unternehmen um feststellen, wie nachhaltig der Integrationsprozess bzgl. der Zahlungen ist.

Um allen arbeitsmarktpolitischen Akteuren hier eine größere Gewissheit zu geben, sollte ein Datenaustausch mit den Sozialversicherungen angestrebt werden, da hier die Beschäftigung am besten dokumentiert wird.

Da der arbeitsmarktpolitische Erfolg häufig von der Lage des Arbeitsmarktes abhängig ist (konjunkturelle, regionale Einbrüche), sind neben den tatsächlichen Integrationserfolgen auch Kompetenzerweiterung und soziale Stabilisierung zu erfassen. Diese Faktoren sind unter dem Indikator „Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit“ (Employability) zu beschreiben. Bisher gibt es allerdings noch kein einheitliches Verfahren bzw. Indikatoren, um die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit festzustellen. Für die zusätzliche Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Leistung müssen bundeseinheitliche Standards entwickelt werden.

Das Verlaufscontrolling über die Wirksamkeit der Maßnahmen kann in der Regel nur durch Vergleich von Fällen mit unterschiedlichen Verläufen erfolgen. Unter fi-

nanziellen Gesichtspunkten könnten, soweit eine entsprechende Kostenerfassung vorliegt, die Kosten der einzelnen Maßnahme mit der individuell eingesparten Sozialhilfe bzw. Arbeitslosengeld/-hilfe abgeglichen werden.

5.2 Steuerung

Die Gesamtsteuerung des Integrationssystems setzt eine Prognose über die Anzahl der Personen voraus, die in das Hilfesystem eintreten und eine entsprechende Prognose über die Bedarfe der unterschiedlichen Eingliederungsstrategien. Auf der Grundlage dieser Prognose sind Maßnahmen zu entwickeln bzw. vorzuhalten, die eine hohe Flexibilität beinhalten, damit die individuell notwendigen Integrationsschritte zeitnah erfolgen können.

Dieser Paradigmenwechsel von der angebotsorientierten Arbeitsmarktpolitik (Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger entwickeln Maßnahmen und diese werden mit der Zielgruppe besetzt) hin zu einer nachfrageorientierten, den individuellen Entwicklungsschritten angepassten Maßnahmestruktur ist notwendig, um den flexiblen und zeitnahen Anforderungen des Arbeitsmarkts zu genügen.

5.3 Gesamtleistung

Für Auftraggeber ist es wichtig, die Gesamtleistung eines Systems zu beurteilen, um die Effekte der Vermittlung, aber auch den Kosten/Nutzen-Effekt zu überprüfen. Das Integrationssystem hat sowohl individuell stabilisierende, für den Arbeitsmarkt qualifizierende, die Selbsthilfe stärkende, als auch fiskalpolitische Wirkungen. Wenn man aufgrund fehlender Indikatoren für die Erfassung der Zielerreichung sich nur auf die fiskalpolitische beschränkt, dann bemisst sich die Gesamtleistung des Systems an der Differenz zwischen den Aufwendungen und der eingesparten Sozialhilfe. Hier gibt es zwei Wege:

1. Als erster Schritt kann die Amortisationsdauer errechnet werden, in dem die Kosten des Teilnehmers vor Maßnahmebeginn durch die durchschnittlichen Maßnahmekosten pro Teilnehmer geteilt werden. Dies kann dann als Durchschnittssatz für das Gesamtsystem hochgerechnet werden.
2. Es werden feste Zeiträume angegeben, wie lange Arbeitslose ohne arbeitsmarktpolitische Intervention im System verbleiben würden, diese werden mit der individuellen Transferleistungshöhe multipliziert und dann den Aufwendungen gegenüber gestellt (siehe das nachfolgende Beispiel der Rege mbH)

Auch hier bietet es sich an, den Anteil der unterschiedlichen Eingliederungsstrategien an der Gesamtleistung differenziert zu untersuchen.

5.4 Benchmarking

Benchmarking bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen kennzeichnet systematische Vergleichsprozesse von Geschäftsprozessen und Produkten verschiedener Organisationen, die sich dann an derjenigen Organisation orientieren, die die besten Ergebnisse erbracht hat.

Benchmarking eignet sich daher für eine überregionale Bewertung und eine daraus abgeleitete Verbesserung der eigenen Tätigkeit.

In der Arbeitsmarktpolitik sind unter Berücksichtigung der regionalen Rahmenbedingungen von allen Beteiligten akzeptierte und gleich erfasste Indikatoren aufzustellen, die eine bundesweite Vergleichbarkeit sicherstellen. Erste Ansätze sind sowohl in der Bundesanstalt für Arbeit als auch mit Hilfe des Projektes BIK der Bertelsmann Stiftung für Kommunen (siehe ausführlicher dazu www.BIK-online.de) erarbeitet worden. Vorher sind bereits Teile kommunaler Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Vergleiche der Sozialhilfe untersucht worden.

6. Praxisbeispiel – Steuerung der REGE mbH

6.1 Die REGE als kommunaler Arbeitsmarktdienstleister

Die Regionale Personalentwicklungsgesellschaft (Rege mbH) ist als Beratungs- und Managementgesellschaft seit 1993 für die Stadt Bielefeld mit dem Ziel der arbeitsmarktpolitischen Integration tätig. Im Jahr 2001 hat der Rat der Stadt Bielefeld beschlossen, den Auftrag der Rege mbH zu erweitern. Es sollten nicht nur alle arbeitsfähigen Neuantragsteller für Sozialhilfe, sondern darüber hinaus noch nach und nach alle die dauerhaft in der Sozialhilfe verblieben sind, beraten werden. Gleichzeitig wurde das Prinzip „Fördern und Fordern“ eingeführt, in dem allen, die in das Beratungssystem eintreten, ein Angebot gemacht wird und nur die Mitarbeit zur Fortführung der Unterstützungsleistung führt. Da erheblich mehr kommunales Geld für die Umsetzung bereitgestellt werden sollte, und dies bei knapper werdenden kommunalen Finanzmitteln, war gleichzeitig ein für die Stadtverwaltung nachvollziehbares Controllingsystem zu installieren. Dies wurde von Herbst 2001 bis Frühjahr 2002 zwischen Stadt Bielefeld und Rege mbH verhandelt. In diese Zeit fiel nicht nur ein erstmaliges Haushaltssicherungskonzept der Stadt Bielefeld, sondern auch der am Anfang erwähnte „Vermittlungsskandal“ der Bundesanstalt für Arbeit. Damit stand das politische Vorhaben unter einem erheblichen Legitimationsdruck. Entsprechend sind auch die Ergebnisse als Kompromiss zwischen arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen und den einer äußerst sparsamen Haushaltsführung zu bewerten. Das Grundprinzip ist aber gewährleistet, nämlich eine Überprüfung der Erfolge arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit geldwerten Leistungen und dies nachvollziehbar für Auftraggeber (Stadt Bielefeld) und Auftragnehmer (Rege mbH) (siehe Schaubild 3 Seite 17).

6.2 Arbeitsteilung

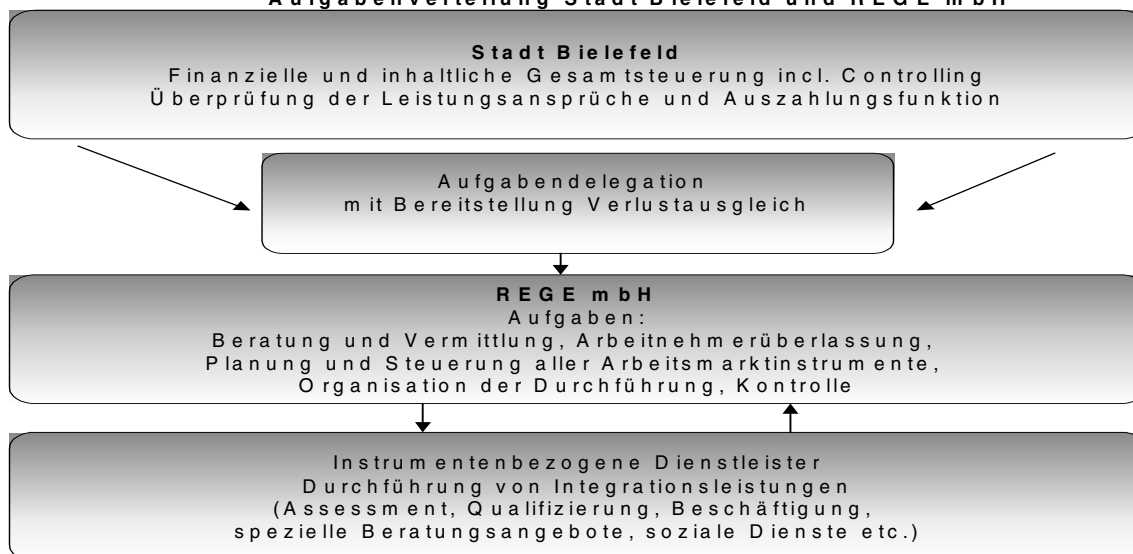
Zwischen der Sozialverwaltung und der Rege mbH wurde folgende Aufgabenverteilung festgelegt:

- Aufgabe der Sozialverwaltung ist einerseits die Entscheidung über sozialhilferechtliche Leistungsansprüche sowie andererseits die sozialarbeiterische Betreuung mit besonderen psychosozialen Betreuungsbedarf, die temporär nicht arbeitsfähig sind (Integrationsstrategie E) und erst nach erfolgter sozialpolitischen Maßnahmen in die Arbeitsmarktintegration zurückkehren können.
- Aufgabe der Rege mbH sind Beratung, Qualifizierung und Vermittlung der arbeitsfähigen Hilfesuchenden

Schaubild 3



Aufgabenverteilung Stadt Bielefeld und REGE mbH



in den ersten Arbeitsmarkt. Dabei hat sie jede/m Arbeitsfähigen nach den individuellen Fähigkeiten die Voraussetzungen für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen.

Ziel ist die Vermittlung möglichst vieler Personen in den ersten Arbeitsmarkt oder in eine betriebliche Ausbildung. Dabei sollen die Vermittlungserfolge dazu führen, dass Sozialhilfefzahlungen eingestellt oder zu mindestens reduziert werden.

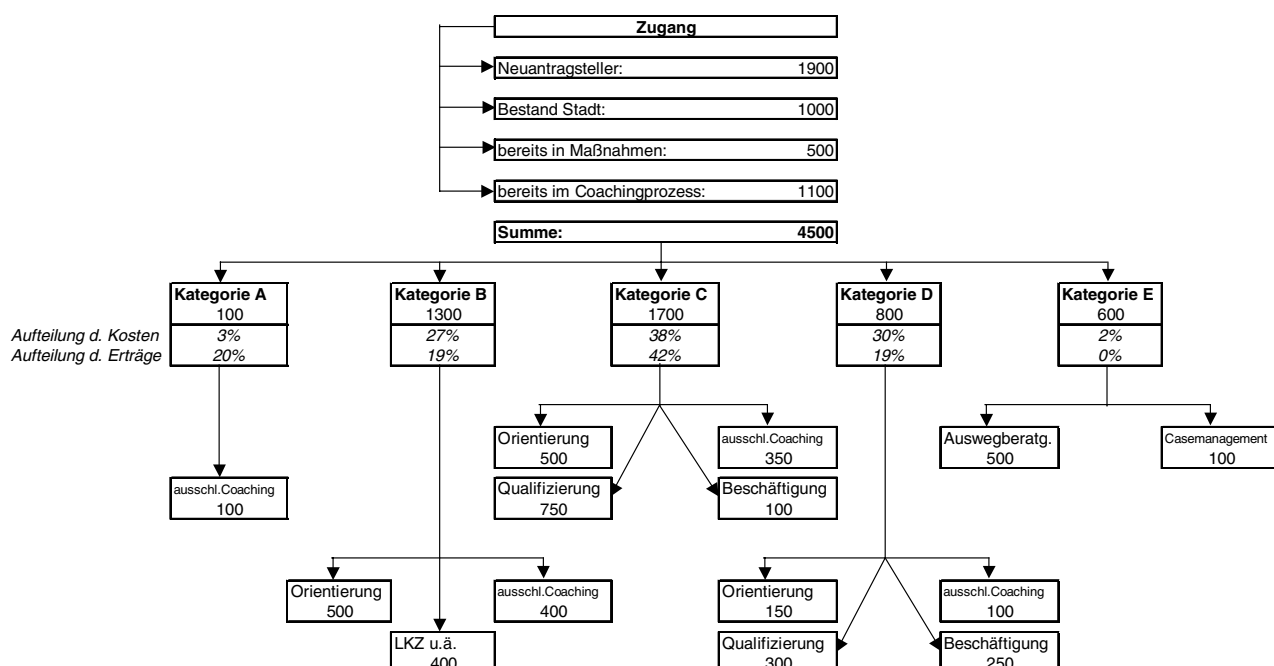
6.3 Voraussetzung für die Steuerung

Die Zielfestlegungen basieren auf den Erfahrungen der letzten Jahre und beinhalten für die Steuerung:

- eine Verteilung der Sozialhilfebezieher nach Eingliederungsstrategien (siehe Schaubild 1) und die Planung der Verteilung *Schaubild 4*
- Höhe der individuellen Sozialhilfe (durchschnittlich für Erwachsene 500 • , für Jugendliche 375 •)



Planung der Integrationsstrategien zur Vorkalkulation



- bei unveränderter Zusammensetzung und Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt
- keine Verschlechterung der arbeitsmarktpolitischen Situation

6.4 Zielgrößen

Die Tätigkeit der Rege mbH wird aus monetärer Sicht als Erfolg gewertet, wenn die infolge der Vermittlungstätigkeit der Rege mbH nicht mehr an Personen zu leistende Sozialhilfe höher ist als der anteilige Verlustausgleich der Stadt Bielefeld für die Kosten der Rege mbH.

Die zu erreichenden Vermittlungszahlen werden von der Basis des Jahres 2000 mit einer 10 %igen Steigerungen in jedem Jahr angesetzt.

Entsprechend den Eingliederungsstrategien soll von der Zielzahl des Jahres (im Jahr 2002: ca. 700 nachhaltige Vermittlungen) ein entsprechender Anteil erreicht werden:

<i>Eingliederungsstrategie A und B:</i>	50 %
<i>Eingliederungsstrategie C:</i>	37 %
<i>Eingliederungsstrategie D:</i>	13 %

6.5 Bemessungsgrößen

Der Erfolg muss innerhalb eines *Zeitraums* von zwölf Monaten nach Erstkontakt mit der Rege mbH oder nach Ende einer Maßnahme (Lohnkostenzuschuss, Qualifizierung, Beschäftigung) eintreten, um der Rege mbH voll zugerechnet zu werden. Danach wird nur noch ein Anteil von 50 % bewertet.

Für die *Höhe des Erfolgs* wird die Nettosozialhilfe aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft im letzten Monat vor Arbeitsaufnahme zzgl. 15 % Regelsatzzuschläge errechnet.

Der *Controllingzeitraum* richtet sich auch nach der Eingliederungsstrategie. Da davon ausgegangen wird, dass die Personen je nach Kenntnissen und Fertigkeiten unterschiedlich lang ohne arbeitsmarktpolitische Intervention in der Sozialhilfe wären. Die Zeiträume sind entsprechend gestaffelt:

A und B	12 Monate
C	18 Monate
D	24 Monate

Monatlich wird ein Abgleich vorgenommen, so dass zeitnah Ergebnisse kommuniziert werden.

Sollte weiterhin ergänzende Sozialhilfe trotz Vermittlung gezahlt werden, wirkt sich dieser Betrag mindernd aus. Dies ist auch der Fall, wenn die vermittelte Person in-

nerhalb der Betrachtungszeiträume erneut Sozialhilfe beantragt.

6.6 Fazit zum Steuerungsmodell der REGE mbH

Wie im Schaubild II gezeigt wird, sind die Instrumente für die jeweiligen Zielgruppen unterschiedlich oder sie differieren in ihrer zeitlichen Dauer. So ist der Einsatz von Personen der Integrationsstrategie A und B für die REGE mbH ökonomisch lukrativer als Eingliederungsstrategie D. Da aber jeder Person ein Angebot gemacht wird, um das Ziel der Integration zu erreichen, ist deutlich, dass auch die Personen, deren Integration teuer ist, berücksichtigt werden müssen. Außerdem wird sich bei der Prüfung der Nachhaltigkeit der Vermittlung auch die Vermittlung von schwierigen Klientel in der Regel sich nicht positiv bewerten lassen (und wenn doch, ist möglicherweise eine falsche Diagnose der Grund). Durch die Festlegung der zu erwartenden Kategorien im Planungsmodell (Schaubild IV) und den dafür vorgehaltenen Kapazitäten, werden außergewöhnliche Verschiebungen von erheblichen Größenordnungen nach außen transparent und müssen begründet werden. Da für die unterschiedlichen Eingliederungsstrategien auch verschiedene organisatorische Bereiche tätig sind, ist eine schleichende Entlastung nicht möglich. Bei Verschiebungen müssen die Budgets geändert werden und so ist eine Transparenz gegeben. Der Zwang zur kostenmäßigen Optimierung der jeweiligen Eingliederungsstrategien besteht, da die ökonomisch günstigen die ungünstigen Eingliederungsstrategien mit finanzieren, wie das *Schaubild 4* in der den Strategien zugeordneten Kosten und Erträge zeigt (Die Strategie E weist nur Schnittstellenkosten aus, da diese Integrationsarbeit im Sozialdezernat geleistet wird). So sind die verschiedenen Integrationsstrategien monetär bewert- und steuerbar. Selbst die jeweiligen Berater können damit ihr Handeln ökonomisch einsehen und steuern.

7. Resümee

Das beschriebene Beispiel der Rege mbH ist gewiss nicht der Stein der Arbeitsmarkt-weisen, aber er ist ein erster Entwicklungsschritt zur Wiedergewinnung von Glaubwürdigkeit, Handlungsfähigkeit und eine Möglichkeit zur Verantwortungsübernahme für regionales arbeitsmarktpolitisches Handeln. Dass die rein ökonomische Betrachtung zu kurz greift und mehrere Zielindikatoren in einem abgestimmten Verhältnis miteinander korrespondierend aufgestellt werden müssen, ist auch für die Rege mbH der jetzt folgende Schritt. Dieser kann aber

nur in einem größeren Gefüge gemacht werden, um nicht regional manipulierbar zu sein. Die Arbeitsmarktpolitik des Landes Nordrhein – Westfalen mit ihren Zielvereinbarungen für die Regionen könnte eine nächste Basis sein, um Steuerung weiter auszubauen. Auch sind die Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit zu nutzen, wobei klare Zieldefinitionen über geldwerte Berechnungen dort noch nicht einbezogen sind (siehe Mosley, Schütz, Breyer: Management by objectives in European Public Employment Services, WZB 2001 und Mosley, Schütz, Schmid: Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwaltung, WZB 2002).

Damit sollte es Schritt für Schritt der Arbeitsmarktpolitik gelingen, den Stellenwert zu bekommen, der ihr gebührt, aber auch nicht mehr. Nur so sind Projektionen in die-

ses Politikfeld vermeidbar und auch die Akteure werden sich über Machbarkeit und ihrer entsprechenden Verantwortung, aber auch der Grenzen bewusst. So kann Raum für eine Weiterentwicklung im Wettbewerb der Regionen zugunsten des gesamtgesellschaftlichen Ziels der Abbau der Arbeitslosigkeit entstehen.

Zum Autor

Rainer Radloff ist Geschäftsführer der Regionalen Personalentwicklungsgesellschaft mbH, Bielefeld (REGE)

Steuerung der kommunalen Beschäftigungsförderung

Welche Informationen können aus dem Fallmanagement zur Steuerung der kommunalen Beschäftigungsförderung gewonnen werden?

Von Marie-Louise Roberg

1. Ausgangslage

Eines der wichtigsten Ziele der kommunalen Beschäftigungsförderung ist die Integration der Sozialhilfe beziehenden Personen in den ersten Arbeitsmarkt. Um dieses Ziel zu erreichen, muß sie die Rahmenbedingungen dazu schaffen und diese steuern.

Im Nachfolgenden soll beschrieben werden, welche Informationen aus einem differenzierten einzelfallorientierten Fallmanagementsystem zur Steuerung der kommunalen Beschäftigungsförderung gewonnen werden können.

In Abgrenzung zum Case Management, daß sich einerseits an den individuellen Bedarfen der Klienten und Klientinnen orientiert und andererseits die Planung und Steuerung eines Versorgungsangebotes beinhaltet, schließt das Fallmanagement nur die Fokussierung auf den Bedarf des Einzelfalles ein. Gleichwohl nutzt das Fallmanagement im Rahmen der Hilfeplanung ein vorhandenes Ressourcennetzwerk, steuert es aber nicht.

Im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung müssen zwei Steuerungsebenen, die Makro- und die Mikroebene, unterschieden werden.

Die Makroebene schafft die Rahmenbedingungen, die erforderlich sind, um das Ziel der Integration von Sozialhilfeempfängern und -innen in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Dies beinhaltet auch die Steuerung und Planung eines notwendigen Ressourcennetzwerkes.

Die Mikroebene steuert dagegen im Rahmen des Fallmanagements die einzelfallorientierte Förderung und Integration der Arbeit suchenden Sozialhilfeempfänger und -innen in den Arbeitsmarkt. Zu diesem Zweck müssen Verfahren entwickelt werden, die einerseits die Qualität und den Erfolg eines Beratungs- und Integrationsprozesses abbilden können und andererseits steuerungsrelevante Informationen liefern, um rechtzeitig Zielabweichungen zu erkennen. Die Mikroebene wird dadurch in die Lage versetzt, bei Zielabweichungen frühzeitig gegen zu steuern.

Im Nachfolgenden wird zunächst die Mikroebene genauer betrachtet. Anschließend wird untersucht, welche

steuerungsrelevanten Informationen und Planungsdaten aus der Mikroebene für die Makroebene zur strategischen Ausrichtung der kommunalen Beschäftigungsförderung von Bedeutung sind.

2. Mikroebene

Ziel eines einzelfallorientierten Ansatzes ist es, nach einer eingehenden Beratung und Anamnese, unter Berücksichtigung einer lokal spezifischen Arbeitsmarktsituation, einen Hilfeplan zu erstellen, der unterschiedliche Hilfsangebote kombiniert, um das Ziel der Integration der arbeitssuchenden Person in den 1. Arbeitsmarkt zu erreichen.

Profiling und Hilfeplanung nehmen insoweit eine besondere Rolle als zentrales Lenkungs- und Steuerungsinstrument für die Mikroebene ein.

Das Profiling muß zunächst Auskunft über die Potentiale und Defizite der Arbeit suchenden Person geben und im Ergebnis zu einer Einstufung der Vermittlungsfähigkeit kommen.

Folgende Einstufungen sind denkbar:

- uneingeschränkt vermittelbar
- gut vermittelbar
- bedingt vermittelbar
- schwer vermittelbar
- temporär nicht vermittelbar
- dauerhaft nicht vermittelbar

Während die ermittelten Potentiale als Grundlage für die berufliche Entscheidungsfindung dienen können, ergeben sich aus den Defiziten Handlungsnotwendigkeiten (Teilziele), die im Rahmen der Hilfeplanung aufgegriffen werden müssen, um die Vermittlungsfähigkeit der Arbeit suchenden Person zu steigern. Der Hilfeplan legt die beruflichen und persönlichen Qualifizierungsschritte, die Zuständigkeiten, den zeitlichen Ablauf und die Kos-

ten zur Umsetzung dieser Schritte fest und schafft somit Struktur und Transparenz innerhalb des Integrationsprozesses.

Der Hilfeplan kann daher eine Reihe von steuerungsrelevanten Informationen liefern. Im Einzelnen sind dies

1. Integrationsdauer (Zeitraum zwischen Beratungsbeginn und erfolgreicher Vermittlung)
2. Art und Anzahl der festgelegten Teilziele
3. Umsetzungsgrad dieser Teilziele (Anzahl der erfolgreich ausgeglichenen Qualifikations- und Motivationsdefizite sowie die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen)
4. Kosten

3. Operatives Controlling

Zur Unterstützung der Mikroebene bei der Steuerung des Beratungs- und Integrationsprozesses ist es nun erforderlich, auf Grundlage des Profiling und des Hilfeplanes ein Controllingsystem zu implementieren, das geeignete Informationen bereitstellt und zukunftsorientiert auswertet, um Hinweise auf mögliche Zielabweichungen im Rahmen des Integrationsprozesses zu liefern.

Controlling wird allgemein als ein Instrument zur Führungsunterstützung durch die Bereitstellung von geeigneten Informationen im Rahmen des Managementprozesses Planung, Durchführung und Kontrolle definiert. Es ist jedoch weder in der Lage eine Ursachenanalyse zu geben, noch ersetzt es die konkreten Steuerungsmaßnahmen. Ein Controllingsystem ist daher nur in der Lage, detaillierte Informationen komprimiert darzustellen, um Hinweise auf mögliche Zielabweichungen zu liefern. Die Bewertung der Informationen und ggf. die darauf basierenden steuerungsrelevanten Entscheidungen verbleiben bei den entsprechenden Steuerungsebenen.

Es ist zwischen einem strategischen (Zielsetzungscontrolling) und einem operativen (Zielerreichungscontrolling) Controlling zu unterscheiden.

Das strategische Controlling unterstützt die Makroebene bei der Frage, ob die richtigen Ziele definiert und das operative Controlling, ob diese Ziele erreicht wurden.

Beispiel

Auf der Makroebene wird das strategische Ziel definiert „Förderung der deutschen Sprachkompetenz bei Migranten und -innen“. Im Rahmen der Planung werden darauf hin Angebote entwickelt, die z. B. eine Kombination aus Spracherwerb und Beschäftigung bilden.

Das strategische Controlling muß in diesem Zusammenhang die Frage beantworten, ob das Ziel "Förderung der deutschen Sprachkompetenz bei Migranten und -innen" richtig ist. Aus dem Controlling heraus müssen also Informationen bereitgestellt und zukunftsorientiert ausgewertet werden, die Aussagen enthalten, ob ein entsprechender Bedarf auf der Mikroebene, also bei den Fallmanagern, überhaupt nachgefragt wird und ob dieses Ziel dazu beiträgt, die Integration von Migranten und Migrantinnen in den 1. Arbeitsmarkt zu verbessern.

Das operative Controlling muß dagegen die Frage beantworten, ob die Sprachkompetenz der Migranten durch dieses Ziel und die darauf basierende Planung und Entwicklung eines Angebotes tatsächlich verbessert wurde.

Weil die qualitative Steuerung im Rahmen des operativen Controllings und die Erfolgskontrolle des Fallmanagements im Wesentlichen aus den Erkenntnissen des Profiling erfolgt, ist es sinnvoll, zu einer neutralen Erhebung des Profils zu gelangen. Nur so kann sichergestellt werden, das durch den Fallmanager keine falschen Einstufungen vorgenommen werden, um somit Einfluß auf die Bewertung des Integrationsprozesses zu nehmen.

In Hamm erfolgt das Profiling teilweise innerhalb eines 4-wöchigen Seminars. Zum Abschluß erfolgt eine Bewertung der Teilnehmer/innen durch die Dozenten und Personaldisponenten. Die Einstufung der Vermittlungsfähigkeit wird aus dem Durchschnitt der Bewertungen vorgenommen. Für die Zukunft wäre zu überlegen, ob zudem eine Bewertung des zuständigen Sachbearbeiters im Sozialamt mit in die Gesamtbewertung einfließen sollte.

Nachfolgend werden Kennziffern definiert, die steuerungsrelevante Informationen liefern und zur Bewertung der Qualität des Integrationsprozesses beitragen können.

3.1 Integrationsdauer

Die Integrationsdauer steht in Relation zur Vermittlungsfähigkeit des Klienten. Je positiver die Vermittlungsfähigkeit prognostiziert wird, desto geringer muß die Zeit zur Umsetzung des Hilfeplanes sein.

Zur Bewertung der Integrationsdauer ist es erforderlich Sollwerte (Ziele) festzulegen. Diese müssen realistisch sein und sich auf die einzelnen Stufen der Vermittlungsfähigkeit beziehen. Um so länger die Integrationszeit pro Person ist, desto höher sind die Kosten im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Beispiel

Vermittlungsfähigkeit	Durchschnittliche Integrationsdauer
1. Uneingeschränkt vermittelbar	3 Monate
2. gut vermittelbar	12 Monate
3. Bedingt vermittelbar	24 Monate
4. Schwer vermittelbar	36 Monate
5. Temp. nicht vermittelbar	Keine Vorgabe
6. Dauerhaft nicht vermittelbar	

Die tatsächliche Integrationsdauer wird durch Bildung der Differenz zwischen Zeitpunkt der Integration in den 1. Arbeitsmarkt und Aufnahme des Beratungsprozesses ermittelt.

Liegt die durchschnittliche Integrationsdauer unter der für die jeweilige Einstufung der Vermittlungsfähigkeit vorgegebenen Zeit, könnte dies ein Hinweis für eine hohe Qualität und Effizienz innerhalb des Integrationsprozesses sein. Liegt sie dagegen darüber, könnte dies ein Hinweis auf Probleme innerhalb des Fallmanagements sein.

3.2 Art und Umfang der festgelegten Teilziele

Aus dem Profiling ergeben sich Handlungsnotwendigkeiten (Teilziele), die im Rahmen der Hilfeplanung aufgegriffen und mit den Arbeit suchenden Personen zur Steigerung der Vermittlungsfähigkeit vereinbart werden müssen.

Die Differenz zwischen denen im Hilfeplan vereinbarten Teilzielen zu denen im Profiling ermittelten Handlungsnotwendigkeiten, gruppiert nach Themenbereichen, kann als weitere steuerungsrelevante Information dienen.

Ist die Differenz sehr gering, sind die Handlungsnotwendigkeiten aus dem Profiling in einem hohen Maße in die Hilfeplanung eingeflossen. Dies könnte auf eine hohe Qualität und Effizienz innerhalb des Integrationsprozesses hinweisen. Ist sie dagegen sehr hoch, könnte dies ein Hinweis auf Probleme innerhalb des Fallmanagements oder des Profilings sein.

3.3 Umsetzungsgrad der Teilziele

Während die Art und der Umfang der festgelegten Teilziele lediglich Auskunft darüber gibt, inwieweit die Handlungsbedarfe aus dem Profiling in die Hilfeplanung als Teilziele eingehen, wird im Rahmen des Umsetzungsgrades der Teilziele ermittelt, ob die vereinbarten Teilziele auch tatsächlich erreicht werden.

Die Kennziffer mißt also das Verhältnis zwischen den erfolgreich erledigten Teilzielen zu allen, die innerhalb des

Bewertungszeitraumes umgesetzt sein sollten. Ein hoher Umsetzungsgrad läßt auf eine hohe Qualität und Effizienz der Beratungstätigkeit schließen, während ein niedriger Umsetzungsgrad auf Probleme im Fallmanagement hinweist.

Kosten

Das durchschnittlich zur Verfügung stehende Budget pro Person steht ebenfalls in Relation zur Vermittlungsfähigkeit. Auch hier gilt, je positiver die Prognose, desto weniger Finanzressourcen stehen zur Verfügung.

Beispiel

Vermittlungsfähigkeit	Durchschnittliche Integrationsdauer	Durchschnittl. Budget/Person
1. Uneingeschränkt vermittelbar	3 Monate	1.000 •
2. gut vermittelbar	12 Monate	5.000 •
3. bedingt vermittelbar	24 Monate	15.000 •
4. schwer vermittelbar	36 Monate	10.000 •
5. temp. nicht vermittelbar	Keine Vorgabe	5.000 •
6. dauerhaft nicht vermittelbar		

Die Kennziffer Kosten mißt die eingesetzten Finanzressourcen in Relation zur Vermittlungsfähigkeit pro Berater und gibt daher wichtige Informationen zur Wirtschaftlichkeit des Integrations- und Beratungsprozesses. Liegen die eingesetzten Finanzmittel erheblich über den Durchschnittswerten, so könnte dies ein Hinweis auf mangelnde Wirtschaftlichkeit innerhalb des Integrationsprozesses sein.

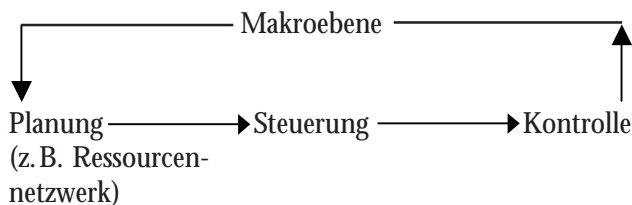
Teilnehmerzufriedenheit

Darüber hinaus sollte die Teilnehmerzufriedenheit als steuerungsrelevante Information mit in das Controllingverfahren integriert werden. Hier sind Daten zu ermitteln, die die Zufriedenheit der Arbeit suchenden Personen innerhalb des Integrationsprozesses widerspiegeln können.

Das operative Controlling ist jedoch weder in der Lage eine Ursachenanalyse zu geben, noch ersetzt es die konkreten Steuerungsmaßnahmen. Es ist lediglich in der Lage, analog eines Fieberthermometers anzuzeigen, ob der individuelle Beratungs- und Integrationsprozeß an einer Stelle krankt. Die Diagnose und Bewertung der gewonnen Informationen verbleibt auf der Mikroebene. Ggf. sind dort weitere Daten zu erheben, um eine genauere Bewertung vorzunehmen. Das Controlling, gleich auf welcher Ebene, stellt somit nur eine Unterstützung für die Entscheidungsträger dar.

4. Makroebene

Aufgabe der Makroebene ist es, strategische Ziele für die kommunale Beschäftigungsförderung zu setzen und daraus abgeleitet Angebote zu entwickeln und zu steuern. Dies beinhaltet Planungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen.



Daneben beinhaltet Makroebene eine Koordinierungsfunktion zwischen den einzelnen Arbeitsmarktakteuren und Trägern.

Auf die strategische Zielbildung nehmen bislang insbesondere folgende Faktoren Einfluß:

- Armutsberichte/Sozialraumanalysen/Sozialhilfestatistiken
- Arbeitsmarktanalysen
- Rechtliche und politische Rahmenbedingungen
- Interessenvertretungen (arbeitsmarktpolitische Akteure)

Die strategische Zielbildung erfolgte somit bislang weitestgehend unabhängig von den Erkenntnissen, die aus einem einzelfallorientierten Fallmanagementsystem gewonnen werden könnten. Aggregierte Informationen aus dem Fallmanagement sind jedoch im besonderen Maße dazu geeignet, die Makroebene im Rahmen ihrer Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaufgaben zu unterstützen.

Zur Bildung von strategischen Zielen im Rahmen der kommunalen Beschäftigungsförderung ist es daher erforderlich, Planungsdaten aus einem einzelfallorientierten Fallmanagement zu erheben und Informationen bereit zu stellen, die dazu geeignet sind, die Frage zu beantworten, ob die richtigen strategischen Ziele definiert wurden.

Die Makroebene hat somit den Anspruch auf Planungs- und Controllinginformationen aus dem Fallmanagement.

5. Aggregierte Planungsdaten

Zur strategischen Zielbildung ist es erforderlich, neben allgemeinen Planungsdaten aus der Sozialhilfe, dem regionalen Arbeitsmarkt und den politischen Vorgaben, Informationen aus dem Fallmanagement bereit zu stel-

len. Diese Informationen können zum einen aus dem Profiling und zum anderen aus der Hilfeplanung gewonnen werden.

5.1 Einstufung der Vermittlungsfähigkeit

Eine wesentliche Information zur Zielbildung ist die Erhebung der Vermittlungsfähigkeit aller Arbeit suchenden Personen. Die Einstufung der Vermittlungsfähigkeit erfolgt aus dem Profiling (vgl. auch Punkt 3 „Operatives Controlling“).

Die nachfolgende Tabelle zeigt ein Beispiel für eine Aufteilung der Arbeit suchenden Personen nach ihrer Vermittlungsfähigkeit.

Beispiel (geschätzt)

Vermittlungsfähigkeit	Anzahl Personen	In %
1. uneingeschränkt vermittelbar	100	3,5 %
2. gut vermittelbar	400	13,5 %
3. bedingt vermittelbar	800	26,5 %
4. schwer vermittelbar	1000	33,5 %
5. temp. nicht vermittelbar	500	16,5 %
6. dauerhaft nicht vermittelbar	200	6,5 %
Summe:	3000	100 %

Vermittlungsfähigkeit (aggregiert)

Für die Makroebene kann dies eine Grundlage zur Verteilung von finanziellen Ressourcen in Relation zur Vermittlungsfähigkeit der Arbeit suchenden Personen sein.

Mit der Verteilung der Finanzmittel wird die strategische Entscheidung getroffen, wieviel Mittel in welche Zielgruppen investiert werden soll. Die nachfolgende Tabelle zeigt eine fiktive Aufteilung der finanziellen Mittel auf die einzelnen Stufen der Vermittlungsfähigkeit.

Beispiel auf der Basis geschätzter Annahmen

Vermittlungsfähigkeit	Anzahl Personen	In %	Gesamt-budget	In %
1. uneingeschränkt vermittelbar	100	3,5 %	100.000 •	2 %
2. gut vermittelbar	400	13,5 %	1.000.000 •	18 %
3. bedingt vermittelbar	800	26,5 %	2.500.000 •	44 %
4. schwer vermittelbar	1000	33,5 %	1.500.000 •	27 %
5. temp. nicht vermittelbar	500	16,5 %	500.000 •	9 %
6. dauerhaft nicht	200	6,5 %		
Summe:	3000	100 %	5.600.000 •	100 %

Die zur Verfügung stehenden Finanzmittel könnten dann in einem zweiten Schritt in Form von Budgets auf die

Fallmanager aufgeteilt werden. Jedem Fallmanager steht somit ein Budget zur Verfügung in dessen Rahmen er agieren kann. Zur Steuerung der Einzelbudgets siehe Punkt 3. „Operatives Controlling“ und Punkt 6 „Aggregierte Controllingdaten“.

5.2 Handlungsnotwendigkeiten aus dem Profiling

Neben der Einstufung der Vermittlungsfähigkeit liefert das Profiling ebenfalls wichtige Planungsinformationen darüber, welche Handlungsnotwendigkeiten in welcher Quantität zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit erforderlich sind.

Beispiel

Bereich	Handlungsnotwendigkeiten	Anzahl	In %
5.2.1 Schule	Erwerb Hauptschulabschluß	30	1 %
	Erwerb FOS	20	0,5 %
5.2.2 Beruf	Klärung der beruflichen Vorstellungen	800	21 %
	Zusammenstellung der Bewerbungsunterlagen	300	8 %
Schlüsselqualifikationen	Erwerb von Kommunikationsfähigkeiten	200	5 %
	Verbesserung des Erscheinungsbildes	300	8 %
5.2.3 Gesundheit	Gesundheitliche Stabilisierung	250	6,5 %
5.2.4 Materieller Bereich	Klärung der Schuldensituation	550	14 %
5.2.5 Soziales Umfeld	Sicherstellung der Kindesbetreuung	800	21 %
5.2.6 Sprache	Erwerb von Sprachkompetenzen	600	15 %
sonstiges			
Summe		3850	100 %

Bsp. Aggregierte Handlungsnotwendigkeiten aus dem Profiling

Für die Makroebene ergeben sich aus den aggregierten Daten wichtige Erkenntnisse zur Planung und Steuerung eines Ressourcennetzwerkes, daß für die Fallmanager wiederum unabdingbare Voraussetzung für die erfolgreiche Gestaltung eines Beratungs- und Integrationsprozesses ist.

5.3 Umsetzungsgrad der Teilziele

Die Hilfeplanung ist darüber hinaus in der Lage, weitere wichtige Planungsinformationen für die Makroebene zur Verfügung zu stellen. Insbesondere aggregierte Daten über die mit den Arbeit suchenden Personen tatsächlich vereinbarten Teilziele und deren erfolgreiche Umsetzung liefern wichtige planungsrelevante Erkenntnisse.

Die nachfolgende fiktive Tabelle zeigt, welche Teilziele aus dem Profiling heraus in die Hilfeplanung eingehen sollten. Daneben zeigt sie, welche tatsächlich eingegangen sind und darauf basierend, wieviele nach Ablauf der jeweiligen Zeitvorgabe erfolgreich umgesetzt werden konnten.

Beispiel:

Bereich	Teilziele	Anzahl	In %	In Hplan	In %	erl.	In %
5.3.1 Schule	Erwerb Hauptschulabschluß	30	1 %	10	33 %	8	80 %
	Erwerb FOS	20	0,5 %	0	0 %	0	
5.3.2 Beruf	Klärung der beruflichen Vorstellungen	800	21 %	600	75 %	300	50 %
	Zusammenstellung der Bewerbungsunterlagen	300	8 %	250	83 %	150	60 %
Schlüsselqualifikationen	Erwerb von Kommunikationsfähigkeiten	200	5 %	100	50 %	10	10 %
	Erwerb eines guten äußeren Erscheinungsbildes	300	8 %	150	50 %	15	10 %
5.3.3 Gesundheit	Gesundheitliche Stabilisierung	250	6,5 %	50	20 %	2	4 %
5.3.4 Materieller Bereich	Klärung der Schuldensituation	550	14 %	500	91 %	25	5 %
5.3.5 Soziales Umfeld	Sicherstellung der Kindesbetreuung	800	21 %	700	87,5 %	50	7 %
5.3.6 Sprache	Erwerb von Sprachkompetenzen	600	15 %	500	83 %	300	60 %
sonstiges							
Summe		3850	100 %	2860	74 %	885	31 %

Bsp. Umsetzungsgrad Teilziele

Die Makroebene erhält so zusätzliche wichtige Informationen zur Planung, aber auch zur Steuerung eines regional vorhandenen Ressourcennetzwerkes. Im Rahmen der Planung können die Informationen auf Über- oder Unterkapazitäten hinweisen, im Rahmen der Steuerung (s. Punkt 6.3 "Aggregierte Controllingdaten") auf eine hohe bzw. niedrige Qualität der Angebote.

6. Aggregierte Controllingdaten

Neben den planungsrelevanten liefert das Fallmanagement aber auch steuerungsrelevante Informationen.

6.1 Einstufung der Vermittlungsfähigkeit (Budgetsteuerung)

Die Aufteilung der Arbeit suchenden Personen nach ihrer Vermittlungsfähigkeit im Rahmen des Profilings hat zunächst wichtige Planungsinformationen zur Verteilung

eines Budgets auf Zielgruppen und Berater für die Makroebene geliefert.

Im Rahmen der Umsetzung der Hilfeplanung können zudem Informationen zur Budgetsteuerung gewonnen werden.

Die nachfolgende fiktive Tabelle zeigt einerseits die Verteilung (Soll) des Budgets durch die Makroebene auf die einzelnen Stufen der Vermittlungsfähigkeit und andererseits den tatsächlichen Finanzeinsatz durch die Berater.

Beispiel: Berichtszeitraum I. Quartal 2002

Vermittlungsfähigkeit	Anzahl Personen	In %	Budget (Soll)	In %	Budget (Ist)	In %
1. Uneingeschränkt vermittelbar	100	3,5 %	100.000 •	2 %	150.000 •	9 %
2. Gut vermittelbar	400	13,5 %	1.000.000 •	18 %	400.000 •	25 %
3. Bedingt vermittelbar	800	26,5 %	2.500.000 •	44 %	600.000 •	38 %
4. Schwer vermittelbar	1000	33,5 %	1.500.000 •	27 %	400.000 •	25 %
5. Temp. nicht vermittelbar	500	16,5 %	500.000 •	9 %	50.000 •	3 %
6. Dauerhaft nicht vermittelbar	200	6,5 %				
Summe:	3000	100 %	5.600.000 •	100 %	1.600.000 •	100 %

Das Beispiel zeigt, daß der Finanzmitteleinsatz im I. Quartal 2002 bei den gut vermittelbaren Personen prozentual über den entsprechenden Budgetplanungen, bei den schwer zu vermittelnden darunter liegt. Die Makroebene ist so in der Lage, Abweichungen zur Planung frühzeitig zu erkennen und entsprechend gegen zu steuern.

6.2 Integrationsdauer (Integrations- und Angebotssteuerung)

Neben dem tatsächlichen Finanzmitteleinsatz ist das Fallmanagement aber auch in der Lage, aggregierte Daten zur Integrationsdauer bezogen auf die einzelnen Stufen der Vermittlungsfähigkeit zu geben. Liegt die durchschnittlich aggregierte Integrationsdauer weit über den Sollwerten, läßt dies auf Schwachstellen im Beratungs- und Integrationsprozeß und/oder im Ressourcennetzwerk schließen. Ggf. müssen durch die Makroebene weitere Informationen zur Beurteilung dieser Frage erhoben und anschließend steuerungsrelevante Entscheidungen getroffen werden.

6.3 Umsetzungsgrad der Teilziele (Integrations- und Angebotssteuerung)

Die aggregierte Kennziffer „Umsetzungsgrad der Teilziele“ beinhaltet nicht nur planungs-, sondern auch steuerungsrelevante Informationen.

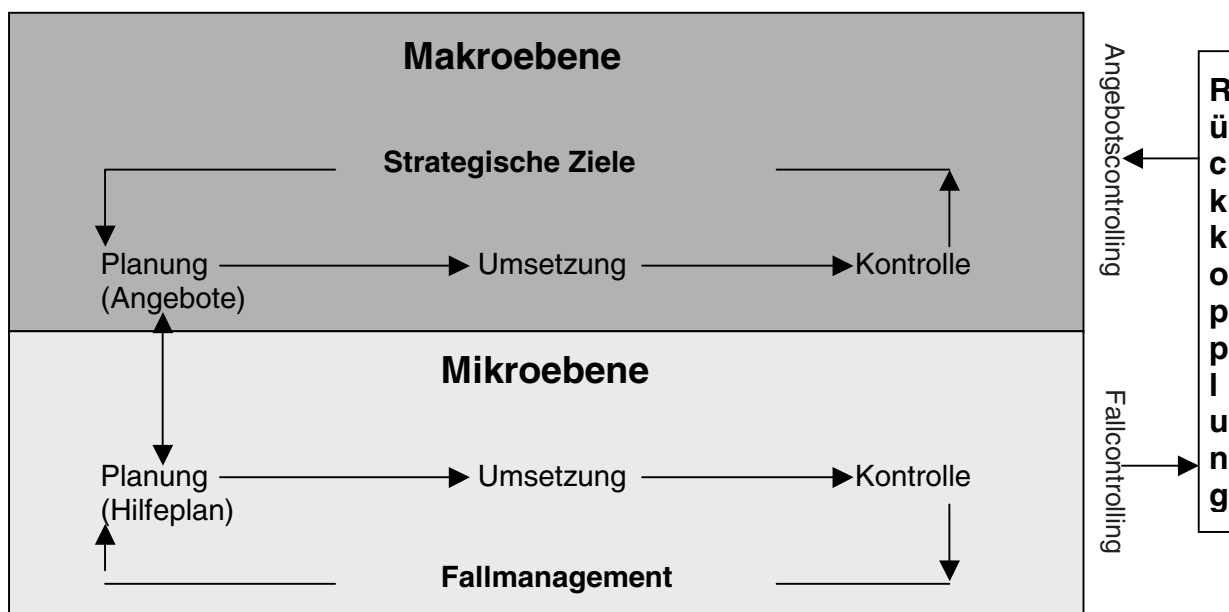
Sie kann einerseits Hinweise zur Qualität der Angebotsstruktur des Ressourcennetzwerkes und andererseits zum Beratungs- und Integrationsprozeß geben. Insbesondere bei den Zielen, die in einer hohen Quantität definiert werden aber prozentual nur in geringer Form umgesetzt werden konnten, ergibt sich ein Handlungsbedarf. Die Informationen können daher auch als Grundlage steu-

erungsrelevanter Entscheidungen der Makroebene dienen.

6.4 Teilnehmerzufriedenheit (Integrationssteuerung)

Die aggregierte Kennziffer „Teilnehmerzufriedenheit“ gibt der Makroebene darüber hinaus wichtige Informationen über die Qualität des Integrationsprozesses. Eine hohe Teilnehmerzufriedenheit verbunden mit einer niedrigen Integrationsdauer, einen niedrigen Finanzmitteleinsatz und einen hohen Umsetzungsgrad von Teilzielen, läßt insgesamt auf eine wirtschaftliche Ausrichtung und eine hohe Qualität des Beratungs- und Integrationsprozesses schließen.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht den Kreislauf, der zwischen der Mikroebene (Fallmanagement) und der Makroebene entsteht.



7. Resümee

Wie die Ausführungen zeigen, ist das Fallmanagement in der Lage, wichtige planungs- und steuerungsrelevante Informationen zu liefern. Das darauf basierende Controllingverfahren ist jedoch weder in der Lage eine Ursachenanalyse zu geben, noch ersetzt es die konkreten Steuerungsmaßnahmen. Es ist lediglich in der Lage, Hinweise auf Störungen innerhalb des Beratungs- und Integrationsprozesses oder des Ressourcennetzwerkes zu geben. Die Diagnose und Bewertung verbleibt auf den einzelnen Steuerungsebenen. Ggf. sind dort weitere Daten zu erheben, um eine genauere Bewertung vorzunehmen. Ebenfalls verbleiben die steuerungsrelevanten Entscheidungen auf den Steuerungsebenen. Das Controlling, gleich auf welcher Ebene, stellt somit nur eine Unterstützung für die Entscheidungsträger dar.

Abschließend ist jedoch zu beachten, daß das Controlling natürlich auch unter den Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit betrachtet werden muß. Es macht nur in dem Maße Sinn, wie der gewonnene Nutzen im Verhältnis zum Aufwand steht.

Dies ist gegeben, wenn verwendete EDV-Systeme in der Lage sind, diese Daten zur Verfügung zu stellen.

Daneben zeigen die Ausführungen aber auch, daß eine systematische Verknüpfung zwischen Mikro- und Makroebene möglich ist. Die Planungs- und Controllingdaten, die aus dem Fallmanagement gewonnen werden können, stellen somit eine hervorragende Grundlage zur Steuerung der kommunalen Beschäftigungsförderung dar.

Neben diesen Fallmanagement bezogenen Informationen, fließen natürlich weiterhin die bislang verwendeten

Wirkungsindikatoren, wie sie z. B. im Rahmen des Maßnahmencontrollings erhoben werden, in die Steuerung der kommunalen Beschäftigungsförderung ein.

Zur Autorin

Marie-Louise Roberg ist Abteilungsleiterin im Amt für Wirtschaftsförderung der Stadt Hamm (Westfalen)

Mitarbeiterbeteiligung aus gewerkschaftlicher Sicht am Beispiel Fallbearbeitung in der Sozialhilfeverwaltung

Thomas Herbing,

Grundsätzliche Überlegungen zur Beteiligung

Zum Begriff „Beteiligung“ – Zwei Ebenen in der gewerkschaftlichen Diskussion

Mit dem Begriff Beteiligung werden in der gewerkschaftlichen Diskussion zwei unterschiedliche Ebenen voneinander abgegrenzt.

Erste Ebene: Der Personalrat als Schutzeinrichtung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schafft einen rechtlich fixierten Sicherungsrahmen für die Mitarbeiterbeteiligung. Beteiligung wird in diesem Fall als eine Ausweitung des Mitbestimmungsverfahrens beim Personalrat verstanden. Mitbestimmung beschränkt sich danach nicht nur auf die Zustimmung oder Ablehnung einer geplanten Maßnahme, sondern schafft bereits bei der Planung einer Maßnahme Mitgestaltungsrechte für den Personalrat und für die Mitarbeiter. Kreativität und Flexibilität der mit dem Personalrat getroffenen Vereinbarungen bedingen die Qualität der Beteiligung der Mitarbeiter an Organisationsprozessen. Der Nutzen für die Arbeitnehmer liegt darin, dass ein verlässlicher Rechtsrahmen ihre Beteiligung und mögliche Konsequenzen absichert. Darüber hinaus kann der Personalrat kraft seiner hierarchieübergreifenden Einwirkungsmöglichkeiten moderierend und korrigierend den Beteiligungsprozess begleiten.

Zweite Ebene: Beteiligung wird als Verhältnis zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und der übergeordneten Führungsebene verstanden. Was in Führungsgremien entschieden wird, soll von den Beschäftigten konkretisiert, verbessert und umgesetzt werden. Die theoretische Idealvorstellung geht davon aus, dass über den Austausch und die Gestaltungsmöglichkeiten eine Förderung der Eigenverantwortung, der Motivation und letztendlich auch eine Qualifizierung am Arbeitsplatz erreicht wird. In der gewerkschaftlichen Diskussion wird über die praktischen Erfahrungen mit dieser Beteiligungsebene kritisch gesehen, dass der Personalrat oft kein Akteur im Beteiligungsprozess ist.

Diese Beteiligungsebene birgt somit die Gefahr, dass Vertrauen und Zustimmung der Mitarbeiter zum Beteiligungsprozess stark von hierarchisch denkenden und handelnden Vorgesetzten abhängt.

Das Verhältnis Mitarbeiter – Führungskraft bei der Beteiligung

Auf der Beteiligungsebene, in der Mitarbeiterbeteiligung von hierarchischen Vorgesetzten abhängt, findet in der Praxis Mitarbeiterbeteiligung in zweierlei Form statt.

- Im ersten Fall setzt der oder die Vorgesetzte bzw. die Führungskraft Anregungen und Vorschläge um und lässt sie in die Aufbau- und Ablauforganisation mit einfließen.
- In der zweiten, selteneren Variante, findet eine Verantwortungsverlagerung statt. Bis auf die Vorgabe von Zielen, organisieren die Beschäftigten Veränderungsprozesse und ihre Arbeitsabläufe in Eigenregie.

Im Kern konzentrieren sich die Unterschiede bei den Varianten auf den Freiheitsgrad den Führungskräfte ihren Mitarbeitern ermöglichen. Die erste Variante ist häufiger anzutreffen, weil Führungskräften offensichtlich daran gelegen ist, die Verantwortung für das Arbeitsergebnis zu behalten. Allerdings entsteht daraus oft der negative Effekt, dass die Mitarbeiter in einer passiven Rolle verbleiben. Das bewirkt einen Identifikationsverlust, der – wenn Beteiligungsergebnisse nicht umgesetzt werden – letztlich auch den Sinn des Beteiligungsverfahrens fraglich erscheinen lässt.

Im zweiten Fall besteht bei Führungskräften die Befürchtung, dass Arbeitsabläufe und Ergebnisse entstehen können, die von ihnen nicht gewünscht werden. Mitarbeiter erhalten eine höhere Verantwortung gegenüber dem von ihnen mitentwickelten Prozessergebnis, was in der Folge auch zu einer höheren Identifikation mit ihrer Tätigkeit führen kann.

Zu berücksichtigen sind Beteiligungsgrenzen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Ihr Arbeitsverhältnis begründet sich aus dem Arbeitsvertrag, in dem in der Regel klare Tätigkeitsmerkmale beschrieben sind. Nicht selten sind diese Tätigkeiten der Grund, warum Mitarbeiter überhaupt das Arbeitsverhältnis eingegangen sind. Wenn keine konzeptionellen Tätigkeiten verlangt sind, kann auch nicht zwangsläufig davon ausgegangen werden, dass Mitarbeiter bereit sind, sich auf Beteiligungsprozesse einzulassen. Dementsprechend handeln auch

Führungskräfte nach den Maßgaben des Arbeitsvertrages.

Dieses Spannungsverhältnis zwischen Leitungsanspruch der Führungskräfte und den Mitgestaltungsmöglichkeiten bzw. den Einstellungen der Beschäftigten führt dazu, dass bei Beteiligungsprozessen eine Vielzahl von Widersprüchen auftreten können.

Bei einem Beteiligungsprozesses muss daher grundsätzlich mit Blockaden und Widerständen in der Gesamtorganisation gerechnet werden.

Um dem psychologisch geprägten Charakter von Beteiligungsprozessen gerecht zu werden, wird heute in der gewerkschaftlichen Diskussion das Modell einer „Lernenden Organisation“ als positiver Denkansatz gewertet. In diesem Modell werden weder Hierarchiestrukturen in Frage gestellt, noch wird die Schutz- und Sicherungsfunktion des Personalrats oder der Gewerkschaft außer Kraft gesetzt.

Beteiligungsmodell im Konzept der lernenden Organisation

In der Ausarbeitung von Prof. Dr. Epskamp¹ (Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg) zur „Lernenden Organisation“ wird Beteiligung mit einer Ausgangsfrage umschrieben: „Lassen sich im Rahmen einer Organisation „richtige“ Lösungen auf dem Weg eines durch potentiell alle mitbestimmten und mitgestalteten Entwicklungsprozesses finden, oder ist es so, dass auf diese Art so viele verschiedene Interessen in den Prozess hineingezogen werden, die eine integrierte Steuerung so schwierig machen, dass er letztendlich scheitert?“

Am Fallbeispiel eines Bezirksamtes in Hamburg bejahen die Autoren den ersten Teill der Frage, obwohl der Hamburger Prozess nach einem Regierungswechsel von der Politik gestoppt wurde.

Sie begründen ihre Auffassung mit ersten Ergebnissen aus einem Verfahrenskonzept, das eine Beziehung zwischen Führung und Mitarbeiterbeteiligung (Steuerung und Partizipation) zum Inhalt hat. Das Verfahrenskonzept zur „Lernenden Organisation“ enthält folgende Elemente:

1. Organisationsanalyse

In einer Organisationsanalyse sollen vor allem typische Entscheidungskriterien und Kommunikationsformen analysiert werden.

2. Kartierung

Mit Hilfe von schriftlichen und teilstandardisierten Mitarbeiterbefragungen soll das Amt, bzw. die Dienststelle „vermessen“ werden. Es geht hierbei darum, die Sozial- und Qualifikationsstruktur, das Beteiligungsausmaß und die Einstellung zum Amt, zur Arbeit und zum Prozess zu erfassen.

3. Dialog

Auf die beiden ersten „analytischen“ Teile folgen Prozessvertiefungen. Mit ausgesuchten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen werden Intensivinterviews zu den Argumentationsmustern in Bezug auf Probleme und Veränderungen geführt. Mit diesen Dialogpartnern werden Lösungswege für Blockaden und Widerstände entwickelt.

4. Diskurs

In einem letzten Schritt werden dann Team- bzw. Gruppendiskussionen geführt, die darauf abzielen, als Basis eine möglichst umfassend ermittelte Sachargumentation für die organisatorische Umsetzung als Basis zu erhalten.

Von den Autoren werden das Widerstandspotential oder auch die von außen bestimmten Einflüsse als durchaus problematisch eingeschätzt. Deshalb könne ein Beteiligungsprozess nur dann erfolgreich sein, wenn er so angelegt ist, dass er die Mitarbeiter überzeugt.

Obwohl der Ansatz in Hamburg gescheitert ist, stellt der Verfahrensansatz aus gewerkschaftlicher Sicht einen attraktiven Weg dar: Nämlich selbstreflexive und intelligente Argumentationen als Beteiligungsform zu nutzen und Umsetzungsstrategien anzuwenden, die auf Überzeugung basieren und die psychologischen Beziehungsebenen berücksichtigen.

Das Hamburger Verfahren wurde damals auf die Aufbauorganisation angewendet. Denkbar wäre der Verfahrensansatz aber auch für die Ablauforganisation in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess.

Das Beteiligungsmodell am Beispiel der Fallbearbeitung in der Sozialhilfeverwaltung

Arbeitsbedingungen in der Sozialhilfeverwaltung

Die Arbeit in der Sozialhilfeverwaltung gehört heute immer noch zu den weniger attraktiven Arbeitsplätzen in der Kommunalverwaltung. Das liegt vor allem daran,

¹ Vgl. Heinrich Epskamp/Maike Buchholz/Jens Stappenbeck/Gotthard Scholz: Lernende Organisation – Verwaltungsmodernisierung am Beispiel eines Bezirksamtes in Hamburg, Opladen 2001.

dass die Sozialhilfe als das letzte Glied eines auf Einsparungen orientierten Sozialstaats betrachtet und Sachbearbeitung daher oft als unangenehme Abweisungs- politik empfunden wird. Zudem führt die Ausweitung der Sozialhilfefälle nicht zwangsläufig zu einem Stellenzuwachs. Die Arbeitsbelastung ist somit hoch.

Eine Befragung der Gewerkschaft ver.di bei Personalräten der Sozialhilfeverwaltung ergab folgende Kurzbeschreibung:

- Durch die Menge der Fallzahlen wird die Arbeitsintensität als zu hoch empfunden.
- Die intensive Auseinandersetzung mit Verwaltungsanordnungen erfordert dienstliche Abstimmungs- und Qualifikationstermine, die bei der Menge der Fallzahlen wiederum die Zeit für die Antragsbearbeitung vermindern.
- Die vielfach noch existierende reine Sachbearbeitung nach den Buchstaben A–Z bewirkt eine ungenügende Systematisierung der zu bearbeitenden Fälle und führt dazu, dass es aufgrund der fehlenden Spezialisierung zu längeren Fallbearbeitungszeiten bei komplizierteren Problemfällen kommt.
- Technische Probleme bei der Einführung der EDV und neuer Software erzeugen Verzögerungen.
- Die Kombination von räumlicher Situation, sozial auffälligen Klienten und langer Wartezeit fördert teilweise ein Klima der Aggression.

Als Konsequenz wird daher von Personalräten eine hohe Fluktuation von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Bereich der Sozialhilfegewährung und ebenso ein im Vergleich zur übrigen Kommunalverwaltung höherer Krankenstand beobachtet.

Veränderung bei der Fallbearbeitung in der Sozialhilfe

In der Organisation der Sozialhilfegewährung sind derzeit zwei Fallbearbeitungssysteme anzutreffen.

Im ersten Organisationsansatz findet eine Trennung von Erstantragsberatung und der eigentlichen Leistungsgewährung statt. Das hat den Vorteil, dass die Fälle gesteuert werden können und über Terminvereinbarungen je nach Problemlage eine angemessene Zeit für die Fallbearbeitung eingeplant werden kann. Der Nachteil dieses Systems ist, dass in der Praxis häufig Informationsverluste auftreten, die wiederum zu Doppelarbeiten führen.

Im zweiten Ansatz liegt die Erstantragsbearbeitung mit der Sachbearbeitung Sozialhilfegewährung in einer Hand. Das führt dazu, dass Antragsteller eine Person im Sozialamt als AnsprechpartnerIn haben und die Sachbearbeitung den Fall kennt. Dieses System hat zur negativen

Konsequenz, dass die Bearbeitung der Erstanträge sehr zeitintensiv ist.

Längere Wartezeiten für die Antragsteller führen zu Unmut, der häufig an den sachbearbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausgelassen wird. Dies unabhängig davon, ob es sich um „problembehaftete“ Klienten handelt.

Ein diskutierter Ansatz zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe ist die Hilfe zur Arbeit. Von den Mitte der 90er Jahre eingeführten Bestimmungen in den §§ 18 und 19 BSHG gehen mittlerweile die meisten Kommunen zu einem System der aktiven Beschäftigungsförderung über. Die Diskussion wird ergänzt durch ein neu gefasstes System der Auswegberatung (Kooperation mit Schuldnerberatung, Kinderbetreuungseinrichtungen, Wohnungsförderung, Drogenberatung, etc.).

Diese Modernisierungen in der Fallbearbeitung erfordern in der Folge eine umfassendere Beurteilung eines Sozialhilfeantrags durch den oder die sachbearbeitenden Mitarbeiter/innen.

Hinsichtlich einer Optimierung der Fallbearbeitung in der Sozialhilfegewährung stellt sich die Frage, ob bei der Anspruchsprüfung eine Mitarbeiterbeteiligung möglich und sinnvoll ist.

Beteiligung am Beispiel der Fallbearbeitung in der Sozialhilfeverwaltung

Aus Erfahrung kennen die Beschäftigten in der Regel die zu bearbeitenden Fälle, die Dauer der Fallbearbeitung und die in der Arbeitspraxis entstehenden zeitlichen Hemmnisse. Ein Potential für die Beurteilung der Fallbearbeitung liegt daher im Erfahrungswissen der Mitarbeiter.

Die zuvor genannten Überlegungen zur „Lernenden Organisation“ könnten nun folgendermaßen übertragen werden:

Wenn mit dem Personalrat der Verfahrensweg vereinbart ist, kann in einer *Organisationsanalyse* (als erste Stufe des Verfahrens) der Arbeitsablauf überprüft werden. Im Blickpunkt steht das Definieren von Organisationszielen für die Sozialhilfefallbearbeitung.

Nicht jeder Klient braucht eine Auswegberatung oder Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung. In der Analyse mit den Mitarbeitern könnten daher Fallstrukturen gefiltert werden und Zusammenarbeitsformen mit anderen Verwaltungsbereichen, wie etwa der Jugendhilfe, die Arbeit mit Sozialarbeitern oder mit Quartiermanagern, erörtert werden.

Aus gewerkschaftlicher Sicht bestehen erhebliche Motivationspotenziale für die MitarbeiterInnen darin, dass über die Beteiligung Problemstellungen zum persönlichen

Qualifikationsbedarf, zur Informationspolitik innerhalb der Verwaltung und auch zu den Führungsstrukturen thematisiert werden. Die Motivation wird jedoch nur dann erhalten, wenn für aufgeworfene Probleme auch Lösungen ersichtlich sind.

Bei Organisationsanalysen in Sozialämtern findet Mitarbeiterbeteiligung durchaus statt. Kritisch ist jedoch in der betrieblichen Praxis: Analyseergebnisse werden dann nicht auf Widerstände oder unberücksichtigte Erfahrungen aus dem Arbeitsalltag überprüft. Viele Führungskräfte und insbesondere auch Querschnittsbereiche der Verwaltung (Hauptamt, Kämmerei, etc.) sowie die Politik betrachten den Prozess der Beteiligung mit der Organisationsanalyse bereits als abgeschlossen. Letztendlich liegen jedoch erst mit einer Organisationsanalyse und mit Organisationszielen Ergebnisse vor, die von den Mitarbeitern auf ihre Alltagstauglichkeit hin beurteilt werden können.

Je konkreter Veränderungs- und Umbaupläne bekannt werden, desto stärker entwickeln Mitarbeiter/innen naturgemäß Widerstände und Blockaden. Aus Gewerkschaftssicht werden diese Widerstände allerdings nicht als Hemmnisse, sondern als ein Indikator für das Machbare betrachtet.

An dieser Stelle ist es aus gewerkschaftlicher Sicht für einen Beteiligungsprozess in der Sozialhilfeverwaltung notwendig, dass eine Analyse aller Blockaden und Widerstände erstellt wird.

Im Modell der „Lernenden Organisation“ wird für diese Phase eine „Kartierung“ und anschließend ein „Dialog“ empfohlen.

In der „Kartierung“ würden die Bedenken der Sozialamtsmitarbeiter systematisch erfasst und gebündelt. Im Dialog mit meinungsbildenden Mitarbeitern sind kritische Punkte so zu erörtern, dass sie weitgehend als Konsens in ein Umsetzungskonzept einfließen können. Aus der Alltagserfahrung von Personalräten wäre es für solch ein Verfahren sinnvoll, wenn die Dialogpartner in geeigneter Form ein Mandat ihrer Kolleginnen und Kollegen erhielten (z.B. Benennung auf einer Teilpersonalversammlung).

Liegen die Argumente für die Umsetzung vor, beginnt die „Phase des Diskurses.“ Konkrete Themenstellungen für einen zukünftigen Organisationsaufbau in der Fallbearbeitung sind mit den Mitarbeitern in Gruppenarbeiten oder in Teams zu erörtern. Hier geht es vor allem darum, den persönlichen Anforderungsbedarf zu definieren und Zustimmung für Änderungen zu erreichen.

Diese Schritte sind Beispiele für die Gestaltung der Aufbauorganisation in der Sachbearbeitung.

Beteiligung als Anforderung sollte jedoch nicht als ein einmaliges Ereignis ein günstiges Prozessklima erzeugen.

Wichtig ist die Frage, ob aus einem positiven Veränderungsklima ein kontinuierlicher Beteiligungsprozess entstehen kann.

Beteiligung in einem kontinuierlichen Prozess der Fallbearbeitung in der Sozialhilfe

Ein in der Verwaltungspraxis zu beobachtendes Phänomen ist es, dass die Haushaltsaufstellung ohne Mitarbeiterbeteiligung geschieht. Obwohl also im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells eine dezentrale Ressourcenverantwortung angestrebt wird, haben die, die mit den Ressourcen arbeiten sollen, weiterhin nur begrenzte Einflussmöglichkeiten auf ihre Gestaltung. Folglich stimmen Arbeits- und Ergebnisplanung nicht mit der notwendigen Ressourcenplanung überein.

Um einen kontinuierlichen Beteiligungsprozess zu sichern, dürfte es daher ein Ansatzpunkt sein, die sich ständig wiederholende Ressourcenplanung zum Instrument der Mitarbeiterbeteiligung zu machen.

Für einen kontinuierlichen Beteiligungsprozess im Sozialamt wären in diesem Sinne folgende Elemente denkbar:

- Zur Haushaltsaufstellung finden Fallerwartungs- und Qualitätsrunden mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern statt. Hier geht es vor allem darum, aus der laufenden Arbeitserfahrung heraus eine Anpassung der Ressourcen an verändernde Rahmenbedingungen vorzunehmen.
- Die Fallerwartungsrunde stimmt einen realistischen Kostenrahmen ab. Hierbei wird es nicht das Ziel sein, die Sozialhilfeausgaben, auf die Antragsteller ohnehin einen Rechtsanspruch haben, zu begrenzen, sondern im Rahmen der vielfach schon bestehenden Budgetierungssysteme zu sinnvollen Kooperationen innerhalb der Ressortorganisation (z.B. mit Sozialarbeitern) zu kommen.
- Die Abstimmungsrunde könnte daher auch Elemente der Personalqualifikation und -entwicklung planen, so wie weitere notwendige Veränderungen in der Sachmittel, Büro- und Geschäftsausstattung.

Welcher Nutzen entsteht durch Mitarbeiterbeteiligung im Sozialamt?

In der gewerkschaftlichen Diskussion werden für den Nutzen der Mitarbeiterbeteiligung im Sozialamt folgende Punkte diskutiert:

Wie ausgeführt, sind die Arbeitsbedingungen im Sozialamt oft schwierig. Obwohl es sich in der Sozialhilfegewährung um eine anspruchsvolle und abwechslungsreiche Tätigkeit handelt, bestehen ganz offensichtlich Motivationsprobleme. Durch die Beteiligung können für die Mitarbeiter motivierende Arbeitsformen entstehen, die

in gesundheitlicher und persönlichkeitsfördernder Weise zum Nutzen der Arbeitnehmer sind.

Beteiligung ist zudem eine Form von Demokratisierung. Durch Zusammenarbeiten mit anderen, können Werte wie Weltoffenheit und Toleranz gefördert werden. Mitwirkung schafft Transparenz und baut damit „Obrigkeitsdenken“ und teilweise sogar Korruption vor. Über Beteiligung entstehen zudem Qualifikationsbedürfnisse, die zur positiven Entwicklung der Wissensgesellschaft beitragen.

Durch Beteiligungsprozesse entsteht von Seiten der Kommunalpolitik eine andere Akzeptanz der Leistungen des Sozialamtes, da sich die veränderten Einstellungen zur sozialen Arbeit positiv auf die gesamte Kommune auswirken. Im Rahmen der Entwicklung zu einer Bürgergesellschaft ist zusätzlich zu erwarten, dass Bürgerbedürfnisse etwa beim Quartiermanagement positiv unterstützt werden.

Rolle des Personalrats im Beteiligungsmodell

Das dargelegte Beteiligungsmodell in der „lernenden Organisation“ setzt nicht die Verwaltungshierarchie außer Kraft. Zudem sind Beteiligungsprozesse auch immer auf Freiwilligkeit angelegt.

Bei zwangsläufig entstehenden Interessenkonflikten werden Lösungen daher auch weiterhin durch Vereinbarungen zu regeln sein. Machtverhältnisse spielen hierbei eine Rolle.

Der Personalrat und die Gewerkschaft haben daher auch in einer lernenden Organisation die zentrale Aufgabe, die kollektive Sicherung der Arbeitnehmerrechte wahrzunehmen und den Beteiligungsprozess abzusichern.

Aus diesem Grund sollten und müssen Beteiligungsprozesse sowie andere Organisationsveränderungen durch Vereinbarungen mit der Verwaltungsleitung geregelt werden.

Als Grundnormen für diese Schutzvereinbarungen schlägt Prof. Dr. Dr. Kißler² von der Universität Marburg folgende Punkte vor:

- Die Zielsetzung der einzelnen Verfahren zur Beschäftigtenbeteiligung sollte verbindlich definiert werden.
- Es sollten der Modus der Personalratsbeteiligung und vor allem auch die Mitbestimmungsverfahren festgelegt werden.

- Fragen der Infrastruktur (Moderatoren, Mittelausstattung, Qualifikation) sollten ebenso vereinbart werden, wie Durchführungsbestimmungen für einzelne Prozesse sowie die Beteiligung aller Mitarbeiter.
- Der Schutz der Beschäftigten etwa bei betriebsbedingten Kündigungen, die Sicherung kollektiver Arbeitnehmerinteressen wie auch eine Besitzstandswahrung wären zu regeln.
- Es wäre auch festzulegen, welche Sachverhalte im Regelfall einer freiwilligen Beteiligung und welche Sachverhalte einer Beteiligungspflicht unterliegen.

Schlussbemerkungen

Die vorgeschlagenen Maßnahmen blenden ein derzeitiges Merkmal der öffentlichen Verwaltung aus – dass organisatorische Maßnahmen unter einem permanenten Anpassungsdruck an Haushaltsengpässe diskutiert werden.

Nach der hier dargelegten Auffassung geht es zunächst einmal darum, die neuen Anforderungen in der Sozialhilfeverwaltung – Beschäftigungsförderung und Auswegberatung – zu nutzen, um über eine Mitarbeiterbeteiligung Wege zu einer neuen Arbeits- und Dienstleistungskultur zu finden.

Beteiligung kann nur funktionieren, wenn für die Beschäftigten das Gefühl von Arbeitsplatzsicherheit und ein von ihnen empfundener Nutzen für ihre Arbeitsverhältnisse entsteht.

Mitarbeiterbeteiligung kann aber auch gerade in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen dazu beitragen, Verbesserungen für die Motivation und die Qualität öffentlicher Leistungen zu erreichen.

Gefordert sind insbesondere die Führungskräfte. Da Hierarchiestrukturen auch bei der Mitarbeiterbeteiligung nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden, liegt es vor allem an ihrem Rollenverständnis und ihrer Qualifikation, ob auch in einer haushaltskritischen Situation kooperative Arbeitsformen in der Sozialhilfeverwaltung entstehen können.

Zum Autor

Thomas Herbing ist Referatsleiter Verwaltungsreform im Fachbereich Gemeinden bei der Bundesverwaltung der Gewerkschaft ver.di in Berlin

² Vgl.: Ralph Greifenstein, Leo Kißler: Personalvertretungen in Reformrathäusern, Zur Standortsuche von Personalräten im Modernisierungsprozeß, Sigma, Berlin 2000.