

# Die arbeitsorganisatorische Seite der Arbeitsmarktreform – ARGE und Option

Elke Wiechmann  
Ralph Greifenstein  
Leo Kißler

Mit dem „Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (kurz: Hartz IV/ SGB II) befindet sich auch das letzte Gesetz der Arbeitsmarktreform seit Januar 2005 in der Umsetzung. Nach einem schwierigen politischen Prozess der Konsensfindung über die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe einigte man sich Mitte 2004 in einem Vermittlungsverfahren auf zwei Modellvarianten: Arbeitsgemeinschaften (ARGen) mit gesplitteter Trägerschaft zwischen Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit und „Optionsmodell“ mit kommunaler Alleinträgerschaft. Die Frage, welches Modell effektiver ist, hängt nicht zuletzt davon ab, wie die neuen Institutionen organisationspolitisch und arbeitsorganisatorisch aufgestellt sind und wie die Beschäftigten ihren Auftrag, das Ziel des „Förderns und Forderns“ erfüllen. Der Beitrag untersucht die bisher wenig in der Öffentlichkeit diskutierten Folgen der Arbeitsmarktreform für die Beschäftigten und Personalvertretungen.

## 1

### Problemstellung

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) sind Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer einheitlichen Grundsicherung für alle (Langzeit-)Arbeitsuchenden zusammengelegt worden. Die Hartz-Kommission hatte empfohlen, die Zuständigkeiten für Empfänger von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe in einer gemeinsamen Anlaufstelle zu bündeln. Dort soll zugleich das Leitbild „Fordern und Fördern“ umgesetzt werden mit dem Ziel, die Langzeitarbeitslosen dauerhaft in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Das bisherige Nebeneinander von zwei staatlichen Fürsorgeleistungen (Arbeitslosenhilfe durch die Bundesanstalt für Arbeit und Sozialhilfe durch die Kommune) soll für die Zielgruppe der Erwerbsfähigen folglich abgebaut werden und damit zugleich die „Verschiebehahnhöfe“ zwischen den beiden Fürsorgesystemen auflösen. Um die Vermittlungschancen zu verbessern, gehören zu diesem arbeitsmarktpolitischen Konzept auch die Steigerung der Betreuungsdichte (Zahl der Arbeitslosen pro Betreuer) mit einem kundenorientierten, personenbezogenen Fallmanagement. Die neue materielle Leistung heißt heute ALG II und ist eine bedarfsorientierte und bedürftigkeitsabhängige Fürsorgeleistung für alle als erwerbsfähig eingestuft Personen.

Die Umsetzung von Hartz IV erfolgt in zwei unterschiedlichen Modellen: Im Kooperationsmodell – auf der Grundlage des § 44b SGB II – teilen sich die Arbeitsverwaltung (Arbeitsagenturen) und die Sozialverwaltung die Aufgabe der neuen Grundsicherung (ALG II). Im Optionsmodell – auf der Grundlage des kommunalen Optionsgesetzes – tragen die Kommunen die alleinige Verantwortung für die Umsetzung von Hartz IV.

Das arbeitspolitische Klima, unter dem Hartz IV eingeführt wurde, bleibt problematisch. Der Spagat, der mit den beiden Modellen vollzogen wird, erscheint vielen Beobachtern kühn; auf jeden Fall hat er aber Folgen für die Beschäftigten und ihre Interessenvertretungen, die letztlich für eine effektivere Umsetzung der neuen Grundsicherung sorgen sollen:

(1) Personalpolitische Umsetzungsentscheidungen gehören zwangsläufig zur Bildung von Arbeitsgemeinschaften, die sich aus Beschäftigten der Arbeitsagenturen und der Kommunen zusammensetzen. Offene Fragen betreffen den Status der MitarbeiterInnen und ihre Entlohnung sowie die Verteilung von Entscheidungskompetenzen. Aber auch in den Optionskommunen muss Personal anders eingesetzt werden und gegebenenfalls neu angeworben werden, um die zusätzlichen Arbeits- und Verwaltungsaufgaben in neuen kommunalen Einrichtungen zu bewältigen.

(2) Hinzu kommen personalpolitische Umschichtungen zur Erhöhung der Be-

treuungsdichte (Fallmanagement) und personalpolitische Qualifizierungsmaßnahmen (Umschulungen, Weiterbildungen), um die MitarbeiterInnen zur Aufgabenwahrnehmung zu befähigen.

(3) Schließlich wirft die arbeitsmarktpolitische Reform personalvertretungsrechtliche und vor allem -praktische Fragen auf, wenn es etwa um eine Gesamtvertretungsstrategie in den Arbeitsgemeinschaften geht oder wenn es sich um die schwierige Durchsetzung von Mitgestaltungsansprüchen der legitimierten InteressenvertreterInnen handelt.

Der empirische Einblick im Rahmen einer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Pilotstudie in eine ARGE sowie in ein Op-

**Elke Wiechmann**, Dipl.-Soz., selbstständige Wissenschaftlerin und Beraterin. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsorganisation, Management und Chancengleichheit.  
e-mail: elke.wiechmann@t-online.de

**Ralph Greifenstein**, Dipl.-Soz., selbstständiger Wissenschaftler und Berater. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsorganisation und Mitbestimmung.  
e-mail: RGreifenstein@aol.com

**Leo Kißler**, Dr. Dr., Professor für Soziologie an der Philipps-Universität Marburg. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen, Organisations- und Partizipationsforschung.  
e-mail: kissler@mail.uni-marburg.de

tionsmodell, die Identifizierung der Interessenvertretungspraxis sowie die Bewertungen der Beschäftigten und Führungskräfte zeigen, wie die neuen Institutionen als lernende Organisationen im Rahmen eines arbeitsmarktpolitischen Erneuerungs- und Reorganisationsprozesses organisiert werden. Zwischen Januar und April 2005 wurden dazu Expertengespräche und Gruppendiskussionen in der Arbeitsgemeinschaft der Stadt Bielefeld und dem Optionsmodell der Stadt Mülheim an der Ruhr geführt.

Unsere Forschungsergebnisse decken sich im Wesentlichen mit den Erkenntnissen der wenigen vergleichbaren Studien (Czommer u.a. 2005; Reis 2005; Bartelheimer/Wagner 2005; Mäder/Schmidt 2005). Aus allen Untersuchungen wird eines erkennbar: Die Arbeitsorganisation der neuen Institutionen gilt als eine wichtige Erfolgsvoraussetzung für eine funktionsfähige Arbeitsmarktreform. Das bedeutet, dass die ausgewählten Fallstudien keineswegs singuläre, ortsspezifische Erscheinungen darstellen.

Bevor allerdings im Folgenden die empirischen Forschungsergebnisse zu den arbeitsorganisatorischen und personalvertretungspolitischen Herausforderungen der Reform vorgestellt werden (Kap. 3), erfolgt zunächst ein kurzer Rückblick auf die Modellkontroversen und ihr Resultat: Kooperations- und Optionsmodell (Kap. 2). Was perspektivisch möglich ist, aber auch noch zu tun bleibt, wird abschließend diskutiert (Kap. 4).

## 2

### Hartz IV: Modellkontroversen

Die politische Umsetzung der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bzw. ihre institutionelle Organisation war von Anfang an ein kompliziertes Unterfangen. Dies belegt eine kurze „historische“ Skizze dieser Kontroverse. In ihrem Mittelpunkt stand die Frage nach der Zentralisierung oder Kommunalisierung und damit der Veränderung des dualen Systems von staatlicher und kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Während die Bundesregierung (wie auch der Deutsche Städtetag) bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende für eine Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit (BA) als zentrale Umsetzungsin-

stanz von Hartz IV plädierte, forderten andere Akteure bzw. kommunale Interessenverbände (vor allem der Deutsche Landkreistag) die alleinige kommunale Trägerschaft. Auch die Bundesratsmehrheit schloss sich dem an und forderte die Verlagerung der Trägerschaft von der Bundesagentur für Arbeit auf die Kommunen. Unterschiedliche Argumente wurden ins Feld geführt (ausführlich: Greifenstein/Kißler 2004):

(1) Das Plädoyer für eine „Kommunalisierung von Hartz IV“ hob den beschäftigungspolitischen Akteursstatus der Kommunen hervor. Zahlreiche kommunale Programme zur Eingliederung arbeitsfähiger SozialhilfeempfängerInnen sind erfolgreich umgesetzt worden und die Kommunen verfügen über ausgebaute Netzwerke, um Eingliederungsleistungen für die erwerbsfähigen SozialhilfeempfängerInnen zu erbringen. Diese Initiativen sollten durch einen zentralen Ansatz nicht ausgehöhlt werden.

(2) Im Gegensatz dazu argumentierten die Gegner einer „Kommunalisierung von Hartz IV“, dass die erwerbsfähigen SozialhilfeempfängerInnen wie die anderen Arbeitslosen im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in das „Fördern und Fordern“ einbezogen werden mit dem Ziel, sie auf den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die Agenturen für Arbeit hätten die entsprechenden Erfahrungen, um Arbeitslose auch überregional zu vermitteln.

Solche und ähnliche Argumentationsstränge bewegten längere Zeit die politische Auseinandersetzung über die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Ein Vermittlungsausschuss erzielte im Sommer 2004 Kompromissformeln, die zur Verabschiedung des Hartz IV-Gesetzes führten.<sup>1</sup> Hartz IV ist danach zum organisatorischen Großexperiment mit Arbeitsgemeinschaften und kommunaler Option geworden.

69 Kommunen werden im Rahmen eines „Optionsmodells“ bzw. Kommunalen Optionsgesetzes allein Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II).<sup>2</sup> In der Experimentierphase übernehmen sie die volle Durchführung von Hartz IV, zahlen folglich auch das ALG II aus und sind für die Eingliederung der LeistungsbezieherInnen in das Erwerbsleben verantwortlich. Diese Zuständigkeit erhalten

sie für einen befristeten Zeitraum von sechs Jahren.

Diese beiden Modellvarianten – ARGE und Option – deuten schon an: Die Kontroversen zwischen kommunalen Interessenvertretungsverbänden, Regierungsvertretern von Bund und Ländern sowie der Bundesagentur für Arbeit sind durch die Kompromisslösung nur vorübergehend „still gelegt“. Der gefundene Kompromiss ist auch ein „politischer Kuhhandel“ (Schulze-Böing 2004), mit dem versucht wird, allen Seiten Rechnung zu tragen, und die Arbeitsgemeinschaften zeigen, wie ein Mittelweg zwischen Kommunalisierung und Zentralisierung beschränkt werden soll. Die verbands- und parteipolitische Diskussion ist mit diesem politischen Kompromiss keinesfalls überwunden, sondern beeinflusst noch immer die Bewertungen, wie Hartz IV umzusetzen ist und die arbeitsmarktpolitischen Institutionen auszugestalten sind.

## 3

### Einblicke in die Funktionsfähigkeit: Die Forschungsergebnisse

Die vorangestellten grundlegenden Struktur- bzw. Rahmendaten dienen vorab der Einordnung beider Fallstudien in den Städten Bielefeld und Mülheim an der Ruhr.

#### Das ARGE-Modell Bielefeld

Die Stadt Bielefeld hat knapp 330.000 EinwohnerInnen. Die Arbeitslosenquote beträgt 17,9 % (März 2005) und die Arbeitsgemeinschaft betreut knapp 20.000 Bedarfsgemeinschaften („Fälle“). Ihr errechneter Personalbedarf liegt bei 280 Stellen, von denen bis in den März 2005 hinein noch 50 Stellen unbesetzt bzw. mit Hilfskräften besetzt waren.

<sup>1</sup> Der organisationspolitische Kompromiss ist ein Ergebnis, mit dem die längere (verbands-)politische Auseinandersetzung um eine ausschließliche Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit oder komplette Kommunalisierung beendet wurde. Vgl. zur Historie der Debatte ausführlicher den Forschungsbericht von Greifenstein/Kißler 2004.

<sup>2</sup> Besonderes Interesse findet das Optionsmodell bei den Landkreisen, schließlich entschieden sich lediglich sechs Städte von 69 Kommunen für dieses Modell.

Eine „übergeordnete“ Steuerungsgruppe,<sup>3</sup> die sich aus dem Leiter der Arbeitsagentur, dem Sozialdezernenten und dem Geschäftsführer der ARGE zusammensetzt, hat die Ausgestaltung der neuen Institution in regelmäßigen Beratungen ausgehandelt.

#### *Das Optionsmodell Mülheim*

In der Stadt Mülheim mit ihren rund 172.000 EinwohnerInnen liegt die Arbeitslosenquote bei 11,5 % (März 2005). Im Rahmen der kommunalen Optionslösung sind rund 7.400 Bedarfsgemeinschaften zu betreuen. Der Personalbedarf und -stand liegt (im April 2005) bei ca. 120 Stellen.

Eine Lenkungsgruppe steuert die Implementation. An ihrer Spitze steht der Sozialdezernent. In der hierarchischen Rangfolge folgen der Leiter der Stadtkanzlei sowie ein Projektbeauftragter. Ein Abteilungsleiter ist für den Aufbau der Sozialagentur – wie sich die Institution des Mülheimer Optionsmodells nennt – und damit die Durchführung von Hartz IV zuständig.

### **3.1 ORGANISATION DER ARBEITSMARKTPOLITISCHEN INSTITUTIONEN**

Die Untersuchungsergebnisse zur institutionellen Funktionsfähigkeit der beiden konkurrierenden Modelle in der Implementationsphase verweisen auf wesentliche, noch zu lösende Schwierigkeiten.

Im *ARGE-Modell* hat der Akteursstatus der Kommunen unscharfe Konturen. Die Steuerung der Arbeitsgemeinschaft ist ein kompliziertes Projekt, da die lokalen Führungsakteure in dieser Konstruktion nur über eingeschränkte Entscheidungsrechte verfügen. Alle involvierten Akteure haben Rückkopplungs- und Abstimmungspflichten: Der Leiter der Arbeitsagentur gegenüber der Regionaldirektion (ehemals Landesarbeitsamt) und der Bundesagentur, der Sozialdezernent gegenüber den Protagonisten in der Stadtverwaltung und der Kommunalpolitik, und dem Personalrat der Arbeitsagentur mit dem Bezirkspersonalrat bzw. dem Hauptpersonalrat der Bundesagentur. Das heißt: Selbst wenn ein kommunaler Steuerungskreis trotz institutioneller Unterschiede und Interessenlagen einen lokalen Konsens erzielt, ist damit noch nicht die letzte verbindliche Entscheidung getroffen. Diese Ungewissheit der lokalen Hauptakteure über ihre eigenen Verhandlungskompetenzen hat dazu beigetragen, dass die Infor-

mationspolitik als eher schleppend wahrgenommen wird und Beschäftigte wie Personalvertretungen verunsichert. Die eingeschränkten Entscheidungskompetenzen der Akteure vor Ort haben in der Praxis aber auch dazu geführt, dass durchaus tragfähige lokale Ergebnisse wieder zurückgenommen wurden, obwohl darüber bereits Konsens bestand.

Offen ist daher noch immer, wie weit die Kommune zum „verlängerten Arm“ der Bundesagentur für Arbeit oder zum gleichberechtigten Partner wird, denn die Schnittstellen zwischen zentralistischen Steuerungsansprüchen und lokalen Gestaltungserwartungen müssen noch ausgelotet werden. Erst nach der Entwicklung einer tragfähigen Unternehmenskultur wird die ARGE daher ihren arbeitsmarktpolitischen Beitrag effektiver leisten können. Die Bundesagentur für Arbeit wird ihre zentralistische Behördenstruktur aber auch bei allem goodwill der Modernisierungsakteure nicht so schnell überwinden können. Wie aus der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen inzwischen hinlänglich bekannt ist, muss jede Verwaltungsmodernisierung einen Strukturkonservatismus überwinden, der eben zunächst Verhaltens- und Organisationssicherheit stiftet. Eine Großbehörde wird daher versuchen, ihren „kleinen“ kommunalen Partner zu dominieren, als zentrale Bundesbehörde ihren Unterbau nicht so schnell „aufgeben“ wollen und von ihrem grundsätzlichen Selbstverständnis nicht ohne weiteres abrücken. Der strukturkonservative Zentralismus ist auch eine organisationspolitische Risikoabwehr. Der kommunale Partner ist dagegen weniger hochkomplex strukturiert und hat zudem erhebliche Reform Erfahrungen in den letzten 10 bis 15 Jahren sammeln können. Auch wenn diese Verwaltungsmodernisierungen nicht immer von Erfolgen gekrönt waren, so bleiben doch die Innovationserfahrung und die Kenntnis der Voraussetzungen, unter denen Organisationsreformen am ehesten gelingen. Daher steht das ARGE-Modell vor der Herausforderung, wie die Zusammenarbeit zwischen zwei derart unterschiedlichen pfadabhängigen Organisationsformen gelingen kann (Reis 2005; Mäder/Schmidt 2005, S. 207).

Eine Kooperation auf Augenhöhe scheint sich jedenfalls noch nicht abzuzeichnen. Vielmehr beeinträchtigen Machtkämpfe und kulturelle Divergenzen den Arbeitsauftrag der neuen arbeitsmarktpolitischen Institution und damit den Imple-

mentationsprozess der Arbeitsmarktreform selbst, da sich Verhandlungspartner gegenseitig blockieren. Die mit Hartz IV intendierte Qualitätsverbesserung, indem sich zwei kompetente arbeitsmarktpolitische Akteure auf diesem Feld gegenseitig ergänzen, geht offensichtlich noch nicht auf. Gemeinsames Know-how und Wissenstransfer stoßen in dieser Konstruktion an Grenzen und die zu lösenden arbeitsmarktpolitischen Aufgabenstellungen geraten ins Hintertreffen, da die Organisations- und Verfahrensregeln unter schwierigen Rahmenbedingungen entwickelt und umgesetzt werden.

Diesem Dilemma entgeht die *Optionskommune*, die im Rahmen des experimentellen, befristeten Konzepts die Möglichkeit erhalten hat, die eigenständige Betreuung von ALG-II-BezieherInnen zu übernehmen. Zwar erweitert sich im Vergleich zu den alten Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes der Aufgabenbereich, aber anscheinend mit einem „Startvorteil“ gegenüber der ARGE, da auf eine gefestigtere und erprobte Unternehmenskultur zurückgegriffen werden kann. Im Optionsmodell werden einige grundlegende Problemstellungen, die sich in der ARGE zeigen, vermieden.

Die Steuerung ist im Optionsmodell weniger komplex, da hier die „Kommunalisierung von Hartz IV“ bereits praktiziert wird und die alleinige Verantwortung für das Modell bei den städtischen Akteuren liegt. Im Optionsmodell ist die Neuorganisation insgesamt weniger „dramatisch“ als im ARGE-Modell, allerdings hat sich die Zusammenarbeit mit der Arbeitsagentur verschlechtert, bis hin zu einer beobachtbaren Abgrenzungspolitik. Grundsätzlich sehen die Options-Akteure ihr Modell jedoch positiv, weil die zur Verfügung stehenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente und Ressourcen auf den individuellen Bedarf und die Strukturen der Kommune abgestimmt sowie lokale Gegebenheiten berücksichtigt werden können. Damit steigen im Vergleich zum ARGE-Modell zugleich die lokalen Gestaltungs- und Handlungsspielräume.

<sup>3</sup> Für die ARGE Bielefeld, die als gGmbH gegründet wurde, gibt es darüber hinaus eine Gesellschafterversammlung und einen Beirat, in dem unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen vertreten sind, u.a. auch Gewerkschaft und kommunale Gleichstellungsbeauftragte.

Neben diesen Vorteilen zeigen sich allerdings einige Schwierigkeiten. Offen ist gegenwärtig noch, ob eine kommunale arbeitsmarktpolitische Institution den Transfer von Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit mittel- und langfristig verarbeiten kann. Das heißt verallgemeinernd: Optionskommunen verlängern ihre bewährten Organisationsroutinen, obwohl auch sie nach dem Start von Hartz IV neue Arbeitsaufgaben, organisatorische und technische Einführungsprobleme und den gesteigerten Personalbedarf managen müssen. Auch im Optionsmodell sind neue ablauforganisatorische Regeln zu entwickeln, um die erhöhten Fallzahlen, die erweiterte Zielgruppe, planungsstrategisch und operativ zu bewältigen. Andere Probleme könnten aber später auftreten, wenn die Arbeitsuchenden nach den neuen arbeitsmarktpolitischen Zielvorstellungen in Arbeit gebracht werden sollen, darunter vor allem die ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen mit enormen Vermittlungshemmnissen. Dies wird nur gelingen, wenn die Optionskommunen über ausgebauten lokale arbeitsmarktpolitische Netzwerke verfügen bzw. diese kurzfristig aufbauen und lokal vervollständigen.

Vergleicht man die beiden arbeitsmarktpolitischen Institutionen, kann folgende Schlussfolgerung gezogen werden. Die Akteure stehen vor erheblichen Problemen, insbesondere bei rechtlich wie inhaltlich neuen Organisationskonstrukten wie die ARGE. Führungskräfte aus Arbeitsagentur und Kommune, die ihren „Mutterorganisationen“ verpflichtet (Loyalität) und in die dazugehörige Unternehmenskultur eingebunden sind, sollen die Arbeit partnerschaftlich in den neuen „lernenden“ Organisationen so organisieren, dass die neue Institution sogar arbeitsmarktpolitisch funktionsfähiger ist als die jeweilige Herkunftsverwaltung. Das führt zu einem komplizierten Spagat, da im Rahmen der vorgegebenen Verordnungs- und Regelwerke innovative Gestaltungsspielräume für den neuen Organisationszusammenhang aufgespürt und genutzt werden müssen.

Vergleichbares gilt durchaus auch für die Optionskommunen, wenngleich unter anderen Vorzeichen. Sie müssen sich mehr noch als in der Vergangenheit auf dem Feld der kommunalen Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigungsförderung profilieren, und zwar auch im Wettbewerb zum ARGE-Modell (der benachbarten Kommunen) und

zur örtlichen Arbeitsagentur (der Optionskommune). Im letzten Fall sollte die Konkurrenz allerdings nicht zu einer Abgrenzungspolitik zulasten der Arbeitsuchenden führen.

### 3.2 ARBEITSBEDINGUNGEN DER BESCHÄFTIGTEN

In ARGE- wie Optionslösung stehen die MitarbeiterInnen unter hohem Arbeitsdruck, insbesondere im Bereich der Leistungsgewährung, aber auch angesichts eines Fallmanagements, das sie nicht adäquat durchführen können. In der Startphase von Hartz IV werden Fallmanagementkompetenzen in beiden Modellen nicht ausreichend genutzt, sondern im Bereich der Leistungsgewährung „missbraucht“. Zudem führen neue Aufgaben, Positionen und Institutionen in beiden Modellen zu einer Art Tarif- bzw. Stellenbewertungspoker.

Das bedeutet in der Praxis des ARGE-Modells:

Ein Herzstück der Reform, das *Fallmanagement*, kam lange Zeit nicht zum Einsatz. Das lag vor allem daran, dass Personallücken in der Leistungsgewährung mit FallmanagerInnen geschlossen worden sind. Darüber hinaus unterscheidet sich die Fallmanagementkompetenz der Beschäftigten aus beiden Mutterorganisationen. Während die aus den Sozialverwaltungen stammenden Beschäftigten ein sozialintegratives Fallmanagement mit oft schwieriger Klientel in ihren Konzepten verfolgen, liegt der Schwerpunkt der Fallmanagementkonzeption der Arbeitsverwaltung auf dem vermittlungsorientierten Fallmanagement mit dem Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt (Mäder/Schmidt 2005, S. 206 u. 208). Das heißt, es liegen unterschiedliche Kompetenzen beider Beschäftigtengruppen (von Stadt und Arbeitsagentur) sowie ein unterschiedliches Beratungsverständnis vor.

Unterschiedliche Tarife, Dienstvereinbarungen und Qualifikationsvoraussetzungen von Beschäftigten der Sozialverwaltung und von Beschäftigten der Arbeitsagentur behindern eine gerechte *Verteilung von Arbeit*. Während die kommunalen Beschäftigten bis zu drei Gehaltsstufen höher entlohnt werden als ihre KollegInnen von der Arbeitsagentur, entfallen nun vor allem für Erstere wichtige Handlungs- und Gestaltungsspielräume (etwa bezogen auf die Einschätzung von Fällen, eigene Maßnahmenentwicklung oder Ver-

handlungen mit Bildungsträgern), weshalb sie eine „Entwertung“ ihrer Arbeit fürchten. Anders die Beschäftigten der Arbeitsagentur: Sie setzen auf ihre kommunalen „Vorreiter“ und hoffen auf eine Aufwertung ihrer Arbeit, was allerdings nicht ohne zusätzliche Qualifizierung zu machen sein wird. Eine gemeinsame Organisationskultur setzt perspektivisch auch zweifellos voraus, dass die gegenwärtig existierende Ungleichheit in der Belegschaft überwunden wird. Andernfalls entsteht auf längere Sicht eine Unzufriedenheit, die den organisationsinternen sozialen Frieden gefährdet. Zu dieser grundsätzlich auch rechtlich problematischen Ausgangssituation beider Beschäftigtengruppen (von Arbeitsagentur und Stadt) aus unterschiedlichen Organisationen kommen Fragen künftiger Beurteilungen hinzu, gerade mit Blick auf anstehende Leistungsbeurteilungen: Können MitarbeiterInnen der Arbeitsagentur städtische Beschäftigte beurteilen oder umgekehrt? Wer darf wem etwas sagen?

Zwar anders, in einigen Problemen jedoch vergleichbar, stellt sich die Situation der Beschäftigten im Optionsmodell dar:

Eigene Erfahrungen mit *Fallmanagement* lagen im Rahmen eines kommunalen Modellversuchs zwar vor, aber das benötigte Fachpersonal für Fallmanagement stand nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung und wurde extern eingestellt. Die Stellenbesetzungsverfahren verzögerten den Einsatz des Fallmanagements. Darüber hinaus war das extern rekrutierte Personal oft wenig mit der Kommunalverwaltung vertraut, sodass es z. T. eingeschränkt, also nur für Fallmanagement, eingesetzt werden konnte. Eine vergleichsweise hohe Eingruppierung (BAT IV a/ A 11) war Anreiz für eine ausreichende BewerberInnenzahl. Demgegenüber stand ein befristeter Vertrag für ein Jahr. Besonders problematisiert wird dies auch von Personalvertretungsseite deshalb nicht, weil man davon ausgeht, dass diese Kompetenzen für lange Zeit in den Kommunen benötigt werden und damit das (neue) Personal nicht wirklich „gefährdet“ ist.

Die personalpolitischen Problemdimensionen ergeben sich im Optionsmodell vor allem auf der Ebene der hohen Fallzahlen, die zu erheblichen *Arbeitsbelastungen* führten. Hinzu kommen Qualifikationsdefizite, da die Aufgaben, die ehemals die Arbeitsagentur erledigte, zum neuen Lernfeld werden. Aber auch unvollständige Unterla-

gen der Arbeitsagentur und die Bedürftigkeitsprüfungen erhöhen die Arbeitsbelastung zusätzlich.

Der Vergleich der beiden Modelle zeigt somit Folgendes:

(1) Die beiden arbeitsmarktpolitischen Modelle erzeugen zusätzlichen Personalbedarf. Damit wird Hartz IV zum „kleinen Beschäftigungsmotor“ für die neuen arbeitsmarktpolitischen Institutionen. Das mag auf der kommunalen Ebene zu begrüßen sein, kann aber die Problemstellungen und Herausforderungen für Beschäftigte und Interessenvertretungen nicht kompensieren. Dazu gehören als Erstes befristete Arbeitsverhältnisse, die den Experimentalcharakter von Hartz IV einerseits den Beschäftigten „aufbürden“ und andererseits durchaus die Gefahr bergen, dass eine Personalfluktuation den Organisationsentwicklungsprozess auch behindern kann, falls es nicht gelingt, das Personal ausreichend an die neuen Institutionen zu binden.

(2) Das Leitbild „Fördern und Fordern“ kann als Herzstück der Arbeitsmarktreform zunächst nicht hinreichend umgesetzt werden. Das ist nicht nur für die Klientel, sondern auch für die Beschäftigten bzw. für den Anspruch, mit dem sie angetreten sind, unbefriedigend.

(3) Verständlicherweise versuchen Beschäftigte (wie Interessenvertretungen), unter den institutionellen Innovationen von Hartz IV die bestmöglichen Tarife zu verhandeln, d.h. die Stellen höher zu bewerten und allen tariflichen Abwertungen vorzubeugen. Diese Strategie ist in Zeiten knapper öffentlicher Kassen einerseits brisant, falls die Arbeitsmarktreform zu einer Steigerung der Personalkosten führt. Andererseits hat die ARGE-Fallstudie gezeigt, wie ein Tarifwirrwarr Unsicherheit stiftet und den sozialen Frieden gefährdet. In ARGE wie in Optionskommune geht es aber nicht nur um die individuelle Einkommensperspektive, sondern auch um eine gerechte Entlohnung für die gestiegene quantitative und qualitative Arbeitsintensität (Fallzahl und Betreuungsqualität). Sie sollten sich auch in der finanziellen Vergütung niederschlagen.

Aber nicht nur die Beschäftigten, die Hartz IV mit seinen Spiel- und Verfahrensregeln umsetzen, bewegen sich „auf dünnem Eis“, sondern auch ihre Interessenver-

tretungen. Die anfänglichen Befürchtungen von Personalräten und Gewerkschaftern, die vor der Umsetzung von Hartz IV geäußert wurden, sind nach den Ergebnissen dieser Untersuchung berechtigt, da (besonders im Falle der ARGE) arbeitspolitische Unsicherheitszonen entstehen.

### 3.3 ROLLE DER PERSONALVERTRETUNGEN

Mitbestimmungslücken und -schwierigkeiten treten in beiden Modellen auf.

In der ARGE haben die jeweiligen Personalvertretungen keine Mitbestimmungsmöglichkeit und sind lediglich für die Beschäftigten aus den eigenen Mutterorganisationen zuständig. Sie können Individual- oder Partialinteressen vertreten, aber nicht für die Belange der ARGE-Beschäftigten insgesamt streiten. Mitbestimmung bedeutet unter diesen Voraussetzungen, dass eher „Notlösungen“ verfolgt werden, deren Bestand unsicher ist.

Im Optionsmodell wurden die kommunalen PersonalrätInnen allenfalls verspätet zu „Steuerern“. Erst durch ihre Reklamation wurden sie stärker von den Akteuren in die arbeitsmarktpolitische Neuorientierung einbezogen. Ein Ko-Management zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, das in den vergangenen zehn Jahren der Verwaltungsreform als geübte Praxis erschien, gewährleistet offenbar nicht ohne Weiteres die Fortsetzung in neuartigen Prozessen.

Das bedeutet: Charakteristisch ist in beiden Modellen vor allem die unzureichende Einbeziehung der Personalvertretungen. Forderungen nach einer frühzeitigen Personalratsbeteiligung sind in der Reformhektik bzw. im Zuge des institutionellen Umsetzungstempos nicht oder nur unzureichend umgesetzt worden. Ko-Management der Personalvertretung wird erst zur Korrektur und Legitimation bereits getroffener Entscheidungen gebraucht. Lernende Organisationen sollten die Interessenvertretung in Zukunft auch an Grundsatzentscheidungen frühzeitig beteiligen, d.h. an jeder Organisationsentscheidung, die ihre Weiterentwicklung betrifft. Darüber hinaus sind Mitbestimmungslücken zu schließen, die im Falle der ARGE gravierender ausfallen, wenngleich auch in der Optionskommune mitbestimmungspolitische Schwierigkeiten entstehen.

Mitbestimmungsrisiken sind somit mittel- und langfristig nicht auszu-

schließen. Daher kann durchaus prognostiziert werden, dass die interessenvertretungsschwachen Zonen im Zuge der Arbeitsmarktreform zunehmen, wenngleich damit nicht gänzlich interessenvertretungsfreie Räume entstehen. Hartz IV fordert somit auch die Gewerkschaften heraus, angemessene Strategien zu entwickeln, wie die Mitbestimmungsdefizite aufgearbeitet werden können. Dabei stehen die Gewerkschaften allerdings auch vor einem Dilemma, insbesondere mit Blick auf das Kooperationsmodell: Sie müssen für die „Einheit in der Vielfalt“ Lösungen anbieten, um ihre arbeitspolitische Verantwortung sowohl für die kommunalen als auch für die aus der Arbeitsagentur stammenden Beschäftigten in äußerst divergierenden Organisationskonzepten wahrnehmen zu können. Denn eines zeichnet sich bereits ab: Das ARGE-Modell gibt es nicht und wird es wahrscheinlich auch in Zukunft nicht geben.

## 4

### Gestaltungsbedarf und arbeitsmarktpolitische Perspektiven

Die Arbeitsmarktreform ist mit der Implementation von Hartz IV keineswegs abgeschlossen, sondern weiterhin korrektur- und gestaltungsbedürftig. *Bartelheimer/Wagner (2005)* betonen daher zu Recht auch die Notwendigkeit einer möglichst schnellen und zielsicheren Zusammenführung von arbeitsmarktpolitisch relevanten Erkenntnissen (und Zahlen) als „Arbeitsmarktmonitor“.

Die neuen Hartz IV-Institutionen werfen aber weitere Problemstellungen auf, die eher forschungsgestützt und evaluativ zu bewältigen sind. Die Umsetzung von Hartz IV wird nach unseren Erkenntnissen nur dann gelingen, wenn sich die MitarbeiterInnen der neuen Institutionen und ihre Interessenvertretungen für deren Aufbau engagieren. Daher besteht neben der Prüfung der verwaltungsinternen Funktionsvoraussetzungen einer effektiven lokalen Arbeitsmarktpolitik insbesondere auch weiterer Klärungsbedarf. Die wichtigsten (auch Forschungs-)Aufgaben erstrecken sich auf die Analyse der

– beschäftigten- und kundenorientierten Gestaltung der Arbeitsorganisation, d.h.

auch der Beschäftigtenbeteiligung im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses in lernenden Organisationen;

– neuen Rolle der Interessenvertretungen bzw. der neuen Mitbestimmungslücken sowie des Ko-Managements in der Organisationsentwicklung unter Berücksichtigung arbeitspolitischer und arbeitsmarktpolitischer Zielkriterien;

– gleichstellungspolitischen Effekte der Arbeitsmarktreform auf Seiten der Klientel und auf Seiten der Beschäftigten;

– Weiterführung und Weiterentwicklung der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung im Kooperations- wie im Optionsmodell. Ihre Funktionsfähigkeit ist auch abhängig von der Qualität der Kooperation beteiligter lokaler Akteure.

Die lokalen und regionalen arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen sind unterschiedlich, und darauf muss ebenso unterschiedlich reagiert werden. Perspektivisch ist daher zu erwarten, dass die zwei grundlegenden Standardmodelle der Arbeitsmarktreform – ARGE und Option – variantenreicher werden, eine durchaus intendierte Perspektive, wenn man den Dezentralisierungsansatz der Arbeitsmarktreform ernst nimmt. Bei der Ausgestaltung der neuen arbeitsmarktpolitischen Institutionen sollte deshalb verstärkt auf das bereits vorhandene Wissen und die Erfahrungen aus Veränderungsprozessen rekuriert werden, etwa aus der kommunalen Verwaltungsmodernisierung oder kommunalen Netzwerkarbeit<sup>4</sup>:

(1) Das Know-how der MitarbeiterInnen und ihrer Personalvertretungen ist für die

Ausgestaltung von Arbeitsgemeinschaften und Optionsmodellen nutzbar zu machen. Hartz IV bedeutet eine hohe Herausforderung an einen effizient gemanagten Organisationsentwicklungsprozess, der besondere Führungsaufgaben erfordert. Die Untersuchungsergebnisse deuten allerdings an, dass unter dem bundespolitisch forcierten Reformtempo kein ausreichender beteiligungsorientierter Prozess zustande kommt und damit grundlegende Erkenntnisse aus den kommunalen Reorganisationsprozessen wie auch betrieblichen Umstrukturierungen schon bei der Implementation vernachlässigt werden (müssen).

(2) Beim Aufbau der neuen Institutionen ist gleichzeitig zu berücksichtigen, wie etablierte Formen der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren (kommunale Bündnisse für Arbeit) zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der dezentralen Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden können. Vorteilhaft ist allerdings in beiden Modellen, wenn auf arbeitsmarktpolitische Vorerfahrungen zurückgegriffen werden kann, an denen sich die institutionellen Konzepte orientieren können.<sup>5</sup> Das bedeutet aber auch, dass sich im bundesdeutschen Kontext angesichts der offenen Organisationsregeln kein einheitliches Institutionenmodell durchsetzt, sondern noch best-practice Organisationen gesichtet werden müssen.

Die institutionelle Vielfalt und der skizzierte latente organisationspolitische Schwebezustand werden allerdings auch die Entwicklung arbeits- bzw. personalvertretungspolitischer Strategien bzw. Standards

erschweren. (Wissenschaftliche) BeobachterInnen bezweifeln schon grundsätzlich, dass der arbeitspolitische (und rechtliche) Schwebezustand (Trümner 2004) gerade des Kooperationsmodells in Form der Arbeitsgemeinschaften als Leitmodell der Arbeitsmarktreform Bestand haben wird (Czommer u.a. 2005, S. 59ff.). Noch gleicht der arbeitsmarktpolitische Neuorientierungsprozess eher einem „Krisenmanagement“, besonders im Falle der ARGE, was die institutionellen Perspektiven von Hartz IV beeinflusst und Auswirkungen auf die Beschäftigten wie Interessenvertretungen hat. Der vorliegende Beitrag liefert nicht das vielerhoffte Patentrezept zur Optimierung der Arbeitsmarktreform, zeigt aber Ansätze dazu auf.

Und noch eines: Wenn lokale arbeitsmarktpolitische Varianzen nicht zu verhindern und auch gewollt sind, da sich kommunale bzw. regionale Strukturen, Akteure und Arbeitsmarktbedingungen unterscheiden, dann sollte man diese Prozesse vorerst weiter „unter Beobachtung“ stellen, um die jeweiligen positiven modell- und ortsspezifischen Resultate mit Blick auf die Zukunft der Arbeitsmarktreform zu extrahieren und zu bündeln.

4 Auch überregionale Netzwerke sollten in Anlehnung an das Netzwerk Kommunen der Zukunft das Experiment Hartz IV ausgestalten (Schulze-Böing 2004).

5 So z. B. auf die Arbeit der Mülheimer Sozialagentur oder im Falle Bielefelds die gemeinsame Job Service Stelle mit Vertretern der Arbeitsagentur.

# LITERATUR

---

**Bartelheimer, P./Wagner, A.** (2005): Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor. Arbeitspapier 102, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

**Czommer, L./Knuth, M./Schweer, O.** (2005): ARGE. „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Arbeitspapier 104, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

**Greifenstein, R./ Kießler, L.** (2004): Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Arbeitspapier 93, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

**Mäder, S./Schmidt, S.** (2005): Anforderungen an ein Joint Venture in der öffentlichen Verwaltung; in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV) 6, S. 203–208

**Reis, C.** (2005): Leistungsprozesse im SGB II. Anregungen zur organisatorischen Ausgestaltung von Arbeitsgemeinschaften und „Optionskommunen“. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Pilotprojekt „Arbeitsgemeinschaften“ und Modellprojekt „JobCenter in Kreisen“. Hekt. Manuskript, Fachhochschule Frankfurt am Main

**Schulze-Böing, M.** (2004): Umsetzung des SGB II in Arbeitsgemeinschaften zwischen Kommunen und Arbeitsagenturen – „mission impossible“ oder historische Chance für nachhaltige Innovation? Vortrag einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum, Offenbach

**Trümner, R.** (2004): Die Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB II: ein neuer Typ des öffentlichen Gemeinschaftsunternehmens? – Organisations- und mitbestimmungsrechtliche Fragestellungen. Vortragsmanuskript der ver.di Personalrätekonzferenz am 7./8. 10. in Magdeburg.