

Bertelsmann Stiftung,
Bundesanstalt für Arbeit
(Hrsg.)

Job Center

Konzeption und Diskussion
der lokalen Zentren für Erwerbsintegration

Job Center

*Bertelsmann Stiftung
Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.)*

Job Center

Konzeption und Diskussion der lokalen
Zentren für Erwerbsintegration

Verlag **Bertelsmann Stiftung**
Gütersloh 2003

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

© 2003 Bertelsmann Stiftung, Bundesanstalt für Arbeit

Verantwortlich: Dr. Helga Hackenberg

Lektorat: Robert Schreiber, Bielefeld

Umschlaggestaltung: HTG Werbeagentur, Bielefeld

Gesamtherstellung: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 3-89204-700-6

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

A Zusammenfassung

Die Vereinheitlichung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist ein wesentliches Element der aktuellen Reform der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Wegen der Vielzahl noch ungeklärter Fragestellungen (wie Finanzierung, organisatorische Ausgestaltung, Zielgruppen) bietet sich eine schrittweise Umsetzung an. Während die Zusammenlegung der beiden Leistungssysteme ab 2004 geplant ist, sollen die arbeitsmarktrelevanten Dienstleistungen im Job Center als gemeinsame Anlaufstelle von Arbeits- und Sozialverwaltung bereits ab 2003 integriert werden.

Für den Leistungsanspruch ist nach dem Hartz-Konzept vorgesehen, dass eine Bündelung bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) erfolgt.

Für die Vermittlungs- und Beratungsaufgaben sind prinzipiell zwei Lösungen möglich: Die vollständige Übertragung der Zuständigkeit auf die BA oder die gemeinsame Zuständigkeit von BA und Kommunen für Vermittlung und Beratung am Arbeitsmarkt, welche der kommunalen Seite noch eine Teilzuständigkeit belässt, die durch den Gesetzgeber beispielsweise über geeignete Interessenanreize abgesichert werden kann.

Die aktuelle Reformsituation birgt vor allem zwei Gefahren in sich:

- Die derzeitige Übergangsphase ist von einer weitgehenden Unsicherheit auf beiden Seiten bezüglich der jeweiligen Zuständigkeiten geprägt, was zu einer abwartenden Haltung beiträgt. Dies führt dazu, dass erforderliche Schritte für eine Kooperation zwi-

schen BA und Kommunen eher zögerlich angegangen werden und wertvolle Zeit verloren geht.

- Bei einem derart komplexen Transformationsvorhaben wie der schrittweisen Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe besteht das Risiko, dass das angestrebte Zielmodell letztlich nicht realisiert wird. Denn es könnte entweder auf dem Weg sozusagen »aus den Augen verloren werden« oder die Vielzahl einzelner Zwischenschritte führt nicht mehr logisch zum Zielmodell.

Um den beschriebenen Gefahren zu begegnen, werden im Folgenden die Dimensionen eines Zielmodells Job Center 2003 Plus vorgestellt, um dann ein mögliches Einstiegsmodell in seiner strategischen, funktionalen und organisatorischen Ausprägung für eine schrittweise Realisierung bereits ab 2003 zu beschreiben.

	Einstiegsmodell 2003	Job Center 2003 Plus
Kundengruppe	<ul style="list-style-type: none"> • Sukzessive Erweiterung (z. B. erst < 25-Jährige, dann Doppelbezieher, dann alle 25- bis 45-Jährigen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle Erwerbsfähigen (Variante 1) • Nur Betreuungskunden (Variante 2)
Dienstleistungsbreite	<ul style="list-style-type: none"> • Einstieg mit Basisspektrum an Dienstleistungen • Sukzessive Erweiterung durch weitere ergänzende Dienstleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Front Desk-/Clearingstelle; Fallmanagement, Vermittlung, Leistungsberatung; soziale Beratung; ggf. Arbeitgeberservice • Bei Bedarf Erweiterungsmodule
Regionale Ausgestaltung und Personal	<ul style="list-style-type: none"> • Einstieg mit einem Job Center pro Arbeitsamtsbezirk und Personalbestand < 10 Mitarbeiter möglich (insb. Fallmanager) 	<ul style="list-style-type: none"> • Je nach regionaler Anforderung Dienstleistungsspektrum (One-Stop-Agency) oder Netzwerke
Verantwortungszuordnung	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Verantwortung BA und Kommune 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Verantwortung BA und Kommunen • Je nach rechtlichem Rahmen ggf. Rückzug der Kommune und Übertragung auf BA
Organisationsform	<ul style="list-style-type: none"> • Lediglich als erster Einstieg »Zusammenstellen der Schreibtische« • Dann eigenständige Organisationsform (z. B. gGmbH) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nach Abschluss BA Transformation ggf. Reintegration

Rechtlicher Rahmen: Übertragung Trägerschaft Leistungsanspruch auf BA

Abb. 1: Flexibles Stufenmodell

Die genaue Ausprägung des Einstiegsmodells hängt dabei von den Startbedingungen der jeweiligen Kommunen und Arbeitsämter ab. Im Hinblick auf die langfristig angestrebte enge Zusammenarbeit sollte jedoch – auch bei einem Start von Null – bereits 2003 eine möglichst weitgehende Kooperation angestrebt werden.

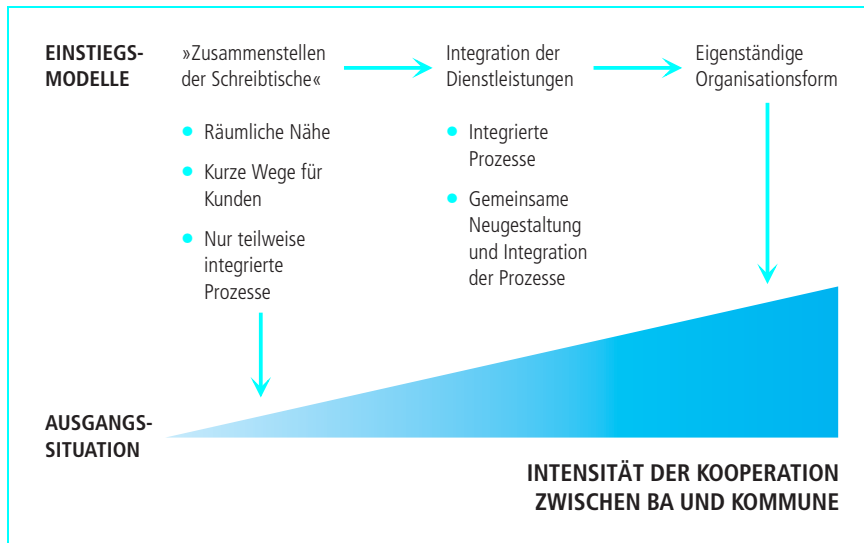


Abb. 2: Varianten des Einstiegs abhängig von jeweiligen Startbedingungen

Zielmodell »Job Center 2003 Plus«

Eine Vermeidung bzw. Verkürzung von Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug – insbesondere für schwerer vermittelbare Kunden* – kann langfristig und dauerhaft nur dann erreicht werden, wenn

- die Leistungsarten und -zuständigkeiten eindeutig und klar definiert werden, sodass gezielte Verschiebungen zwischen den Systemen verhindert werden,
- ein ganzheitlicher Vermittlungsansatz verfolgt wird,

* Diese Publikation verwendet vorwiegend die männliche Sprachform. Bei allen Funktionsbezeichnungen sind stets auch Frauen gemeint.

- eine einzige Anlaufstelle für die teils umfassenden Belange der Arbeit Suchenden geschaffen wird,
- der Kunde Arbeitgeber auch als solcher behandelt wird.

Das Job Center muss alle diese Aspekte berücksichtigen.

Kundengruppen des Job Centers

Hier kommen nach derzeitigem Diskussionsstand zwei Varianten in Betracht:

Variante 1: Die Definition der Kundengruppe des Job Centers wird nach der Hartz-Kommission in Zukunft von der Erwerbsfähigkeit abgeleitet. Bei einer Zuständigkeit des Job Centers für alle Erwerbsfähigen würde das Arbeitsamt damit in das Job Center (»Job Center als Arbeitsamt«) übergehen; der Verschiebebahnhof zwischen Leistungsarten und Trägern wäre weitgehend abgeschafft. Gleichzeitig entstünde bei der BA ein erhöhter Finanzbedarf, der steuerlich abgedeckt werden müsste.

Entscheidend für die weitere Ausgestaltung sind die Definition der Erwerbsfähigkeit und die Klärung der Zuständigkeit für die Eingruppierung der Kunden in die Kategorien »erwerbsfähig« und »nicht erwerbsfähig«. Die Definition der Erwerbsfähigkeit ist derzeit noch uneindeutig und reicht von »grundsätzlich erwerbsfähig« (umfassende Definition) über »erwerbsfähig und für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehend« (weite Definition) bis zu »erwerbsfähig und zeitnah vermittelbar« (enge Definition). Je nach Definition verändern sich aber auch die Finanzbedarfe für die Kommunen wie für die Bundesanstalt für Arbeit und der »Drehtüreffekt«, die Verweisung des Kunden von System zu System, wird nicht verhindert, sondern im Gegenteil teils noch erleichtert. Insbesondere bei der engen Definition von »Erwerbsfähigkeit« werden auch weiterhin zahlreiche Dienstleistungen bei den Kommunen vorgehalten werden müssen, da es dann ihnen obliegt, die Vermittelbarkeit von Arbeitslosen wieder herzustellen.

Variante 2: Eine Spezialisierung des Job Centers auf die Betreuungskunden, also Menschen mit komplexem Hilfebedarf, lässt das Job Center zum Teil des künftigen Arbeitsamts werden. Das Kunden-

strommanagement wäre hier komplexer und würde beim Front Desk liegen, das im Arbeitsamt neu angesiedelt ist. Gleichzeitig könnte jedoch eine klare Aufteilung zwischen Beitragsfinanzierung (Arbeitsamt neu) und Steuerfinanzierung (Job Center) vorgenommen werden; somit wäre der Verschiebepbahnhof weitgehend beseitigt. Auch eine Einbettung in den Transformationsprozess der BA wäre – aufgrund des geringeren Komplexitätsgrads – einfacher zu bewerkstelligen. Die neu entstehenden Schnittstellen zwischen Arbeitsamt neu und dem Job Center können im Rahmen der BA Transformation optimal geregelt werden. Das Arbeitsamt neu würde entsprechende Steuerungs- und Controllingfunktionen für das Job Center wahrnehmen. Die Konzentration auf Betreuungskunden ist demnach eine geeignete Alternative für ein Zielmodell Job Center 2003 Plus. Sie kann auch als Zwischenstufe dienen; die eindeutige Definition der »Betreuungskunden« müsste auch hier gewährleistet werden. Zu den Betreuungskunden können auch Versicherte gehören. In diesem Fall bestünde die Möglichkeit, Leistungen beim Job Center einzukaufen.

Dienstleistungsbreite

Das Job Center muss ein Mindestangebot an Dienstleistungen bereitstellen. Zu diesen gehören

- Front Desk/Clearingstelle für die Steuerung des Kundenstroms im Job Center/Arbeitsamt neu und alle vorbereitenden Tätigkeiten, inkl. Grobprofiling. Idealerweise werden alle standardisierten Fragen und Vorgänge bereits vorher via Call Center, das Internet und Ähnlichem bearbeitet.
- Vermittlung des Kunden an ein passgenaues Angebot auf dem Arbeitsmarkt.
- Leistungsberatung, welche die weitgehende Klärung der finanziellen Fragestellungen übernimmt.
- Gegebenenfalls ein gesonderter Arbeitgeberservice zur Betreuung der Arbeitgeber und aktiven Stellenakquisition.
- Flankierende soziale Beratung als begleitende Dienstleistung.
- Fallmanagement als zentrale (neue) Funktion des Job Centers, das die Integrationsfähigkeit des Kunden für den Arbeitsmarkt herstellt.

Hierbei kommt dem Fallmanagement eine entscheidende Rolle zu. Personen mit komplexem Hilfebedarf werden aus einer Hand betreut; der Fallmanager koordiniert die entsprechenden Dienstleistungen der involvierten Akteure und steuert den Integrationsprozess. Nach dem Tiefenprofiling wird über die notwendigen Maßnahmen entschieden. Beispielsweise wird über eine Eingliederungsvereinbarung Verbindlichkeit auf beiden Seiten hergestellt und auch die Eigenleistung des Kunden genau spezifiziert. So wird dem Prinzip »Fördern und Fordern« konsequent Rechnung getragen.

One-Stop-Agency oder Netzwerklösung

Das Job Center sollte als kundenfreundliche Anlaufstelle kurze Wege garantieren und genügend Ansprechpartner vor Ort für Kunden und Mitarbeiter bereithalten. Außerdem sollte es die Schnittstellen zu externen Stellen minimieren sowie gleichzeitig Überschaubarkeit und transparente Strukturen für gute Steuerbarkeit gewährleisten.

Um diese Anforderungen zu verwirklichen, sind zwei Lösungen denkbar:

- One-Stop-Agency: Möglichst viele Dienstleistungen werden unter einem Dach angeboten. Dies ist die Lösung, die bei ländlichen Strukturen günstig erscheint.
- Netzwerklösung: In den Räumen des Job Centers wird ein Basisangebot an Dienstleistungen vorgehalten; die weiteren Dienstleistungen werden räumlich getrennt vom Job Center erbracht. Diese Lösung ist bei hoher Trägerdichte und kurzen Wegen, also in eher städtisch geprägten Räumen von Vorteil.

Regionale Varianten und Standortfrage

In Abhängigkeit von den Bedingungen auf den regionalen Arbeitsmärkten ist das Dienstleistungsangebot im Job Center anzupassen. So liegen bei einem dynamischen Markt die Schwerpunkte auf den betreuungsintensiven Integrationsdiensten. Bei Vorgaben von einheitlichen Standards für Job Center muss also genügend Spielraum für

spezifische Anpassungen gewährleistet sein. Des Weiteren ist die Frage zu klären, wie mit unterschiedlichen Gebietszuschnitten der Arbeitsamtsbezirke einerseits und der Kommunen andererseits umgegangen wird. Bei Nicht-Übereinstimmung könnte die Kooperation eines Job Centers beispielsweise mehrere Gebietskörperschaften einbeziehen. Derzeit ist die Einrichtung eines Job Centers pro Arbeitsamt vorgesehen. Insbesondere in städtischen Räumen ist jedoch auch eine weitere Bündelung vorstellbar, in dem ein Job Center für mehrere Arbeitsämter eingerichtet wird.

Personal

Im Job Center unterscheiden sich die Funktionen und damit auch teilweise die Anforderungen an das Personal von denen in den heutigen Arbeits- und Sozialämtern. So sind im Front Desk und im Fallmanagement verstärkt analytische und soziale Kompetenzen (diagnostische Fähigkeiten, Menschenkenntnis, kommunikative Fähigkeiten, Teamfähigkeit, Verhandlungskompetenzen) gefordert. Gerade im Vermittlungs- und Arbeitgeberservicebereich muss auch das Know-how auf Marktseite erweitert werden. Wegen der höheren Komplexität und gestiegener Koordinationserfordernisse sind zudem entsprechende Management- und Steuerungskompetenzen notwendig. Diese Kenntnisse und Qualifikationen müssen sowohl intern aufgebaut als auch extern zugekauft werden. Insbesondere im Bereich Fallmanagement ist vorhandenes Know-how auf kommunaler Seite aktiv mit einzubeziehen.

Umsetzung in Stufen und pragmatischer Einstieg

Ein Einstiegsmodell für Job Center für das Jahr 2003 muss, um als vorbereitende Stufe im Rahmen der Gesamtumsetzung zu dienen, vier Kriterien erfüllen: Es muss

- sofort umsetzbar sein,
- Transfercharakter haben,
- flexibel anpassbar sein und

- die Interessenwahrnehmung von Kommunen und Arbeitsverwaltung ermöglichen.

Eine gemeinsame Verantwortlichkeit von BA und Kommunen für die Erbringung der Vermittlungs-, Fallmanagement- und Beratungsleistungen lässt beide gleichberechtigt ihre Kompetenzen einbringen und ermöglicht die gemeinsame Festlegung der zu betreuenden Kunden, sodass keine unilaterale Definitionsmacht entsteht. Gleichzeitig erhalten die Kommunen die Möglichkeit, auch bei einem späteren Verantwortlichkeitsübergang bei der Leistungsgewährung von den Kommunen auf die BA, kommunale Interessen einzubringen. Bisher kommunale Dienstleistungen (z.B. Schuldner- oder Suchtberatung) können zielgenauer eingebracht werden.

Auf der Basis einer Kooperationsvereinbarung kann die Ausgestaltung als

1. Kooperation unter Beibehaltung der organisatorischen Trennung und
2. über Beauftragungsverhältnisse oder aber über
3. die Schaffung eigenständiger Organisationsformen mit höherem Verbindlichkeitscharakter erfolgen.

1. Kooperation unter Beibehaltung der organisatorischen Trennung

Die unverbindlichste Form der Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung, das »Zusammenstellen der Schreibtische«, wird bereits praktiziert. Hier geht es zumeist um eine einzelfallbezogene Koordinierung oder die Wahrnehmung koordinierender und vorbereitender Funktionen bei getrennter Zuständigkeit für die Teilprozesse. Dieses Modell bzw. der seit 1. Januar 2003 mögliche Datenaustausch und -abgleich stellt wegen der nur geringen Integration der Prozesse allenfalls einen ersten Schritt hin zu einem Einstiegsmodell für ein tragfähiges Job-Center-Konzept dar.

2. Beauftragungsverhältnisse

Darüber hinaus sind Auftragsverhältnisse, also die einseitige oder wechselseitige Übertragung von Aufgaben zur Wahrnehmung, zwischen einem Arbeitsamt und dem örtlichen Träger der Sozialhilfe möglich. Diese unterliegen jedoch – zumindest derzeit – gesetzlichen Restriktio-

nen, wonach beispielsweise wesentliche Aufgabenteile beim Auftraggeber verbleiben müssen. Bei diesem Modell wäre der »Know-how-Transfer« nicht gesichert, da keine tatsächliche Integration der Arbeit der Kommunen in die BA erfolgt. Außerdem könnten gegebenenfalls langwierige Diskussionen über den jeweiligen Aufgabenzuschnitt und die erforderliche Kompetenzabgrenzung die schnelle Umsetzbarkeit dieses Modells infrage stellen. Trotzdem ist diese Lösung einer lediglich unverbindlichen Kooperation vorzuziehen, da sie einen höheren Grad an Verbindlichkeit aufweist. Sie kann außerdem als erster Einstieg für Kommunen und Arbeitsämter dienen, die bisher nicht kooperieren. Hier ist es auf jeden Fall sinnvoll, durch das Anvisieren einer gemeinsamen langfristigen Perspektive der Zusammenarbeit den Verbindlichkeitscharakter zu erhöhen und damit eine höhere Sicherheit für beide Partner zu erreichen (wie z.B. beim Know-how-Transfer und der Personalplanung).

3. Eigenständige Organisationsformen

Die Schaffung einer eigenständigen Organisationsform bietet gegenüber den reinen Kooperations- oder Beauftragungsmodellen folgende Vorteile:

- Sie spiegelt einen institutionellen Neuanfang und damit auch einen kulturellen Neustart wider.
- Sie hat einen höheren Verbindlichkeitscharakter für die Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung.
- Sie schafft bei geeigneter Ausgestaltung größere personalpolitische Spielräume beispielsweise bezüglich Besoldung, Anreizsystemen und Auswahlverfahren.
- Sie führt zu einer konsequenten Dezentralisierung der Entscheidungs- und Handlungsverantwortung (gegebenenfalls bis hin zur vollen Budgetverantwortung), wie sie modernen Agenturkonzepten entspricht.
- Sie ermöglicht die schnelle Einführung einer neuen ergebnisorientierten Führungsphilosophie. Führung und Steuerung können beispielsweise in Zielvereinbarungen und Kontrakten niedergelegt werden.

Öffentlich-rechtliche Organisationsformen bei gemeinsamer Verantwortung kommen derzeit wegen fehlender gesetzlicher Grundlagen

und auch vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Bedenken wegen möglicher Unzulässigkeit einer Mischverwaltung und Mischfinanzierung nicht in Betracht. Das Kriterium einer schnellen Umsetzbarkeit wäre hierbei nicht zu gewährleisten.

Dagegen scheint eine privatrechtliche Organisationsform als kurzfristig umsetzbares Einstiegsmodell sinnvoll und machbar, auch wenn sie mit einem vergleichsweise hohen Gründungsaufwand verbunden ist. Dabei gehen wir davon aus, dass eine Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf das privatrechtlich organisierte Job Center (wie z.B. die Erstellung von Sperrzeitbescheiden) derzeit nicht erfolgt und mangels gesetzlicher Grundlage aktuell auch nicht erfolgen kann. Vielmehr bleibt es bei der derzeitigen gesetzlichen Aufgabenzuweisung, insbesondere bei der Aufgabenverantwortung und – soweit hoheitliche Tätigkeiten betroffen sind – auch bei der Aufgabenwahrnehmung. Die beteiligten örtlichen Träger der Sozialhilfe und das Arbeitsamt nutzen die privatrechtlich organisierten Job Center zur Erfüllung nicht hoheitlicher Aufgaben, die aus Gründen der Effizienz und Effektivität im Rahmen einer gemeinsamen Anlaufstelle wahrgenommen werden können und sollten.

Die künftige zusätzliche Schnittstelle im Hinblick auf hoheitliche und nicht hoheitliche Aufgabenwahrnehmung ist angesichts der rechtlichen Rahmenanforderungen auch bei der privatrechtlichen Organisationsform nicht zu umgehen. Die Effizienz und Effektivität kann dadurch gesteigert werden, dass im Rahmen der ohnehin erforderlichen Kooperationsvereinbarung zwischen den Arbeitsämtern und den örtlichen Trägern der Sozialhilfe eine weitergehende Kooperation im Bereich der hoheitlichen Tätigkeiten vereinbart wird. Beispielsweise können hoheitliche Tätigkeiten, die nicht im Kern der neuen privaten Organisationsform des Job Centers liegen, räumlich oder über eine IT-Vernetzung mit integriert werden.

Für eine privatrechtliche Organisationsform kommt unseres Erachtens vorrangig eine GmbH-Lösung in Betracht. Die konkrete Ausgestaltung der GmbH sollte als gemeinnützige GmbH im Sinne der §§ 51ff. Abgabenordnung erfolgen, um unerwünschte steuerliche Effekte zu vermeiden sowie die gesellschaftspolitische Aufgabe und Zielstellung zu verdeutlichen.

Kunden- und Servicestruktur

Das Einstiegsmodell ist auf die Betreuung einer klar abgegrenzten Kundengruppe angelegt. Hierdurch wird die für eine erste Stufe notwendige Handhab- und Überschaubarkeit garantiert. Die Kundengruppe ist so zu definieren, dass sie möglichst homogen bezüglich ihrer Betreuungserfordernisse ist (z.B. arbeitslose Jugendliche unter 25 Jahren). Dies ermöglicht die Konzentration auf ein spezialisiertes Angebot und lässt die gezielte Bündelung der notwendigen Qualifikationen auf Mitarbeiterseite zu. Sie ist nach den jeweiligen regionalen Erfordernissen auszurichten.

Umsetzung

Die Umsetzung eines derartigen Einstiegsmodells birgt zahlreiche Herausforderungen:

- Zum einen steht sie im Gesamtkontext der Transformation der BA. Sie wird eine von zahlreichen Aufgaben im Rahmen der Neuausrichtung sein und stellt auch die Mitarbeiter vor neue Anforderungen.
- Mit der Sozialverwaltung und Arbeitsverwaltung treffen zwei unterschiedliche Kulturen aufeinander. Auch wenn die Kooperation zwischen beiden formal vereinbart ist, muss für die praktische Umsetzung in der täglichen Zusammenarbeit erst ein »Miteinander« gefunden werden.
- Es sind einheitliche Standards für die Funktionen im Job Center zu erarbeiten (z.B. Eingangs- und Tiefenprofilung, Bestandseinstufung). Diese müssen jedoch genug Spielraum für regional unterschiedliche Ausgestaltungen lassen.

Diese Herausforderungen werden durch das beschriebene flexibel handhabbare Stufenmodell der Kooperation berücksichtigt.

