Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Forschungsbericht

Arbeitsmarkt

437

Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management

– Endbericht –

ISSN 0174-4992

Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management

Endbericht

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
Barbarossaplatz 2, 50674 Köln
Ansprechpartner: Dr. Michael Fertig, fertig@isg-institut.de

in Kooperation mit

Steria Mummert Consulting
Hans-Henny-Jahnn-Weg 29, 22085 Hamburg
Ansprechpartner: Bernd Felder, bernd.felder@steria-mummert.de

Köln, 20. November 2013

Inhaltsverzeichnis

1. Hintergrund und Aufgabenstellung 1

2. Analytischer Ansatz und empirische Grundlage 3

2.1 Analytischer Ansatz 3
2.2 Umsetzung des analytischen Ansatzes und daraus resultierende empirische Grundlage 6

3. Wichtige Strukturmerkmale der Jobcenter 12

3.1 Arbeitsmarktkontext und Kundenstruktur 12
3.2 Organisationsmerkmale und Personalausstattung 17
3.3 Ergebnisqualität in der Vergangenheit 20

4. Prozesse der Leistungserbringung auf operativer Ebene 43

4.1 Gestaltung der Zugangssteuerung 43
4.1.1 Eingangszone/Erstkontakt 44
4.1.2 Unterstützung bei der Antragstellung 46
4.1.3 Geschwindigkeit von Leistungsgewährung und Beginn der Integrationsaktivitäten 49

4.2 Leistungsgewährung 51
4.2.1 Gestaltung der Leistungsgewährung 52
4.2.2 Bedeutung der Personalstruktur 54
4.2.3 Bedeutung und Einfluss von IT und weiteren Ressourcen 56

4.3 Integration 57
4.3.1 Gestaltung der Integrationsarbeit 58
4.3.2 Profiling 59
4.3.3 Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung 60
4.3.4 Frühzeitige Aktivierung und Work-First 61
4.3.5 Ausgestaltung der Vermittlung 62
4.3.6 Ausgestaltung des Fallmanagements 65
4.3.7 Spezialisierungen innerhalb von Fallmanagement und Vermittlung 67
4.3.8 Bedeutung der Personalstruktur 67
4.3.9 Bedeutung und Einfluss von IT und weiteren Ressourcen 69

4.4 Arbeitgeberbetreuung 70
4.4.1 Gestaltung der Arbeitgeberbetreuung 70
4.4.2 Bedeutung und Einfluss von Personal und IT 75

4.5 Maßnahmeplanung 75
4.5.1 Gestaltung der Maßnahmeplanung 76
4.5.2 Bedeutung und Einfluss von Ressourcen 79

4.6 Schnittstellen zwischen den Leistungsbereichen und Einrichtungen 80
4.6.1 Schnittstellen innerhalb des Jobcenters 80
4.6.2 Schnittstelle zu kommunalen Eingliederungsleistungen 83
4.6.3 Schnittstellen zu weiteren Gesetzbüchern 86

4.7 Zusammenhänge zwischen Prozessqualität und den Indikatoren der Ergebnisqualität 88

5. Instrumente/Verfahren und Strukturen zur Sicherung der Qualität der Leistungserbringung 92

5.1 Instrumente/Verfahren der Qualitätssicherung 92
5.1.1 Leistungsgewährung 95
5.1.2 Vermittlung/Fallmanagement 101
5.1.3 Arbeitgeberbetreuung 108
5.1.4 Maßnahme-Management 109

5.2 Strukturelle Elemente des Qualitätsmanagements 111
5.2.1 Verhältnis von geschäftspolitischen Zielen zu Qualitätszielen 111
5.2.2 Zielnachhaltung und Controlling 113
5.2.3 Leitbild 115
5.2.4 Kommunikation von Qualität über die Hierarchieebenen der Jobcenter 116
5.2.5 Personalwesen und Führung 121
5.2.6 Systematische Aufarbeitung von internen und externen Prüfberichten 126
5.2.7 Einbindung des Feedbacks von Kunden/innen und Mitarbeitern/innen 129
5.2.8 Organisationseinheiten und Stabsstellen zur Bündelung von Aufgaben der Qualitätssicherung 134
5.2.9 Risikomanagement und risikoorientierte Prüfungen 136

5.3 Integrierte Managementsysteme 138
5.3.1 Nutzung und Nutzen von Elementen der internen Kontrolle 139
5.3.2 Interventionen aufgrund von Erkenntnissen aus der Qualitätssicherung 142
5.3.3 Praktische Erfahrungen mit Internen Kontrollsystemen und externen Zertifizierungen 145

5.4 Zusammenhang von Qualitätsmanagement und einzelnen Instrumenten

der Qualitätssicherung mit Indikatoren der Ergebnisqualität 146

6. Governance 150

6.1 Governance auf der lokalen und regionalen Ebene 150
6.1.1 Verständnis von Qualität, Steuerung und der eigenen Rolle 150
6.1.2 Themen und Felder der Einflussnahme 156
6.1.3 Intensität und Umfang der Einflussnahme durch die lokalen Governanceakteure 158
6.1.4 Lokale Governanceebene und Zielvereinbarungsprozess 163

6.2 Überregionale Governance: Ebene der Bundesländer und Regionaldirektionen 167
6.2.1 Ebene der Bundesländer 167
6.2.2 Ebene der Regionaldirektionen 176
6.2.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Überblick 179

6.3 Governance auf Bundesebene: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Zentrale der Bundesagentur für Arbeit und kommunale Spitzenverbände 182
6.3.1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales 183
6.3.2 Zentrale der Bundesagentur für Arbeit 185
6.3.3 Kommunale Spitzenverbände 188

7. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen 191

7.1 Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse 191

7.2 Handlungsempfehlungen 195
7.2.1 Beitrag zur begrifflichen Klarheit: Einführung des Begriffs „Qualitätsarbeit“ 195
7.2.2 Beitrag zur systematischeren Auseinandersetzung mit Qualität in der Grundsicherung: Verbindlicher Einstieg in eine lokale Qualitätsarbeit 196

Literatur 203

Anhang 205

A.1 Fragebogen der Onlinebefragung 205
A.2 Auswahl der Fallstudienstandorte 229
A.3 SGB-II-Vergleichstypen 239
A.4 Tabellen zu Kapitel 3 246
A.5 Platzierung der Jobcenter bei den drei Verbundindizes 252

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Wirkungsmodell auf lokaler Ebene 4

Abbildung 2.2: Qualitätsdimensionen 5

Abbildung 3.1: Regionale Kontextvariablen 15

Abbildung 3.2: Indikatoren der Kundenstruktur 16

Abbildung 3.3: Einbindung der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt 19

Abbildung 3.4: Verteilungen der Kennzahlen K1, K2 und K3 sowie ausgewählter Ergänzungsgrößen (K2E3 und K3E3) – Januar 2011 bis Dezember 2012 23

Abbildung 3.5: Verteilungen des relativen Bestands an Widersprüchen und Klagen sowie der Stattgabequote bei Widersprüchen – November und Dezember 2012 24

Abbildung 3.6: Verbundindex K1-K2-K3 für ausgewählte Jobcenter (2011/2012) 31

Abbildung 3.7: Verbundindex K1-K2E3-K3 für ausgewählte Jobcenter (2011/2012) 32

Abbildung 3.8: Verbundindex K1-K2E3-K3E3 für ausgewählte Jobcenter (2011/2012) 32

Abbildung 5.1: Umbrechen des Qualitätsverständnisses auf Ebene der Teams 121

Abbildung 7.1: Grundstruktur des Common Assessment Framework (CAF) 201

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Indikatoren zur Beurteilung der Repräsentativität der Onlinebefragung 8

Tabelle 2.2: Standorte der Fallstudien 9

Tabelle 2.3: Interviews in den Jobcentern der Fallstudienstandorte 10

Tabelle 3.1: Jobcenter nach den (neuen) SGB-II-Vergleichstypen 13

Tabelle 3.2: Verteilung der Fallstudienstandorte auf die SGB-II-Vergleichstypen 14

Tabelle 3.3: Verteilung der Mitarbeiter/innen der operativen Ebene auf Laufbahn- bzw. Entgeltgruppen 20

Tabelle 3.4: Rangplätze ausgewählter Jobcenter bei den drei Verbundindizes (VI) – Teil 1 34

Tabelle 3.5: Rangplätze ausgewählter Jobcenter bei den drei Verbundindizes (VI) – Teil 2 35

Tabelle 3.6: Schätzergebnisse zu den drei Verbundindizes 36

Tabelle 3.7: Schätzergebnisse zum relativen Bestand an Widersprüchen 38

Tabelle 3.8: Schätzergebnisse zum relativen Bestand an Klagen 40

Tabelle 3.9: Schätzergebnisse zur Stattgabequote bei Widersprüchen 41

Tabelle 4.1: Wichtigkeit und Grad der Umsetzung ausgewählter organisatorischer Aspekte der Kundensteuerung 44

Tabelle 4.2: Arbeitsbelastung in der Leistungssachbearbeitung und im Bereich Integration (Fallmanagement, Vermittlung, Eingliederungsleistungen) 52

Tabelle 4.3: Personalrekrutierung in den Bereichen Leistungsgewährung und Integration (Fallmanagement, Vermittlung, Eingliederungsleistungen) 55

Tabelle 4.4: Qualifikation in den Bereichen Leistungsgewährung und Integration (Fallmanagement, Vermittlung, Eingliederungsleistungen) 56

Tabelle 4.5: Zufriedenheit mit der IT-Ausstattung 57

Tabelle 4.7: Wichtigkeit und Umsetzung einzelner Prozesse innerhalb der Arbeitgeberbetreuung 72

Tabelle 4.8: Wichtigkeit und Umsetzung einzelner Prozesse innerhalb der Maßnahmeplanung 76

Tabelle 4.9: Bedeutung und Umsetzung des automatischen internen Datenaustauschs 81

Tabelle 4.10: Wichtigkeit und Umsetzung kommunaler Eingliederungsleistungen 83

Tabelle 4.11: Wichtigkeit und Umsetzung der Schnittstellen zu anderen

	Sozialgesetzbüchern	86
Tabelle 4.12:	Prozessaspekte mit hoher Bedeutung und ungenügender Umsetzung	89
Tabelle 4.13:	Deskriptive Statistiken für die Indikatoren der Ergebnisqualität	91
Tabelle 5.1:	Zusammenfassung der Nutzungsintensität von Instrumenten der Qualitätssicherung	93
Tabelle 5.2:	Zusammenfassung der Nützlichkeit von Instrumenten der Qualitätssicherung	94
Tabelle 5.3:	Beispiel für Kundenkontaktdichte einer kleinen gemeinsamen Einrichtung	106
Tabelle 5.4:	Wahrgenommener Nutzen der Prüfungen in den kommunalen Jobcentern	127
Tabelle 5.5:	Wahrgenommener Nutzen der Prüfungen in den gemeinsamen Einrichtungen	127
Tabelle 5.6:	Nutzung von Instrumenten zur Einbeziehung der Kundenperspektive	130
Tabelle 5.7:	Nützlichkeit der Instrumente zur Einbeziehung der Kundenperspektive	131
Tabelle 5.8:	Nutzung von Methoden des Risikomanagements	137
Tabelle 5.9:	Daten und Erkenntnisquellen des Risikomanagements	137
Tabelle 5.10:	Häufigkeit der Nutzung und Nutzen von verschiedenen Elementen der Fachaufsicht	139
Tabelle 5.11:	Nutzen der zentral zur Verfügung gestellten Unterstützungsleistungen und Angebote zur Qualitätssicherung in den gemeinsamen Einrichtungen	142
Tabelle 5.12:	Häufigkeit der Interventionen in den einzelnen Leistungsbereichen aufgrund von Erkenntnissen aus Qualitätssicherung und Risikomanagement	142
Tabelle 5.13:	Nachhaltung der Wirksamkeit der Interventionen aufgrund von Erkenntnissen aus Qualitätssicherung und Risikomanagement	143
Tabelle 5.14:	Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements	144
Tabelle 5.15:	Zusammenhang zwischen Qualität und Zielerreichung	147
Tabelle 6.1:	Aspekte der Einflussnahme der BA auf die gemeinsamen Einrichtungen (Auswertung der Freitextantworten/n=168)	156
Tabelle 6.2:	Aspekte der Einflussnahme der Kommunen auf die gemeinsamen Einrichtungen (Auswertung der Freitextantworten/n=47)	157
Tabelle 6.3:	Aspekte der Einflussnahme der Governance-Akteure auf das kommunale Jobcenter (Auswertung der Freitextantworten/n=29)	157

Tabelle 6.4: Bewertung von Aussagen zur lokalen Governance bei gemeinsamen Einrichtungen 160

Tabelle 6.5: Einfluss der Governance-Akteure auf das kommunale Jobcenter 161

Tabelle 6.6: Bewertung von Aussagen zur lokalen Governance bei kommunalen Jobcentern 162

Glossar und Abkürzungsverzeichnis

4PM:	4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit in der BA und gE
AA:	Agentur für Arbeit
AGH:	Arbeitsgelegenheiten (nach § 16d SGB II)
AGS:	Arbeitgeber-Service
ARGE:	Arbeitsgemeinschaft
A2LL:	IT-Verfahren für die Gewährung von Leistungen zum Lebensunterhalt
BA:	Bundesagentur für Arbeit
BewA:	Bewerberangebot
BGS:	Bildungsgutschein
BLA:	Bund-Länder-Ausschuss
BLAG:	Bund-Länder-Arbeitsgruppe im BLA
BMAS:	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Boxplots:	Boxplots sind ein graphisches Werkzeug zur Darstellung mehrerer Parameter einer statistischen Verteilung.
BRH:	Bundesrechnungshof
bzw.:	beziehungsweise
CAF:	Common Assessment Framework
d.h.:	das heißt
DLT:	Deutscher Landkreistag
DORA:	Datenbasis operative Auswertungen
DST:	Deutscher Städtetag
DQM:	Datenqualitätsmanagement
EFQM	European Foundation for Quality Management
EGT:	Eingliederungstitel
EGV:	Eingliederungsvereinbarung
EGZ:	Eingliederungszuschuss
eLb:	erwerbsfähige Leistungsberechtigte

etc.:	et cetera
FAQ	Frequently Asked Questions (häufig gestellte Fragen)
FbW:	Förderung der beruflichen Weiterbildung (nach § 81ff SGB III)
FM:	Fallmanagement
gD:	gehobener Dienst
gE:	gemeinsame Einrichtung
GF:	Geschäftsführung
ggf.:	gegebenenfalls
hD:	höherer Dienst
HeGa:	Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung
IFK:	Integrationsfachkraft
IKS:	Internes Kontrollsystem
ISG:	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
IT:	Informationstechnologie
JC:	Jobcenter
KdU:	Kosten der Unterkunft
LLU:	Leistungen zum Lebensunterhalt
LBZ:	Langzeitleistungsbezieher/innen
MBZ:	monatlicher Bericht zum Stand der Zielerreichung
mD:	mittlerer Dienst
o.Ä.:	oder Ähnliches
opDS	operativer Datensatz
pAp:	persönlicher Ansprechpartner
PDCA	Plan-Do-Check-Act
QM-System:	Qualitätsmanagement-System
Radar-Chart:	Ein Radar-Chart ist eine zweidimensionale graphische Darstellung multidimensionaler Daten, typischerweise in Form eines Netzes.
REZ:	Regionales Einkaufszentrum
RD:	Regionaldirektion (der BA)

R-Quadrat:	Das R-Quadrat gibt den Anteil der Varianz in der unabhängigen Variable eines Regressionsmodell an, der durch die abhängigen Variablen erklärt werden kann und liegt daher zwischen 0 und 1.
SGB:	Sozialgesetzbuch
SMC:	Steria Mummert Consulting
sog.:	sogenannte(s)
U25:	Unter 25-jährige
Ü25:	Über 25-jährige
UAG:	Unterarbeitsgruppe einer BLAG (des BLA)
u.Ä.:	und Ähnliches
UFa-Tool:	Von der BA-Zentrale zur Verfügung gestelltes Werkzeug zur „**U**nterstützung der **Fa**chaufsicht“.
v.a.:	vor allem
VerBIS:	Software der BA (**Ver**mittlungs-, **B**eratungs- und **I**ntegrations-**S**oftware)
VG:	Vorsitzende/r der Geschäftsführung
vgl.:	vergleiche
vs.:	versus
VV:	Vermittlungsvorschläge
VZÄ:	Vollzeitäquivalent
z.B.:	zum Beispiel
zkT:	zugelassener kommunaler Träger
z.T.:	zum Teil

1. Hintergrund und Aufgabenstellung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik zusammen mit Steria Mummert Consulting mit dem Forschungsvorhaben „Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management“ beauftragt. Mit dem Vorhaben wird das Ziel verfolgt, eine empirische Grundlage für Überlegungen zu einer Weiterentwicklung und Verbreitung vorhandener Qualitätssicherungskonzepte auf der Ebene von Management und Governance zu schaffen. Zu diesem Zweck sollen die vorhandenen Qualitätssicherungsprozesse in den Jobcentern deskriptiv evaluiert und lokale Good-Practice-Beispiele ermittelt werden. Schließlich soll die Governance der Qualitätssicherung im SGB II analysiert und bewertet werden. Darüber hinaus soll mit dem Forschungsvorhaben die Arbeit zum Thema „Qualitätssicherung im SGB II“ im Rahmen des Bund-Länder-Ausschusses begleitet und unterstützt werden.

Aus der genannten Ziel- und Aufgabenstellung des Forschungsvorhabens ergeben sich folgende wesentlichen Anforderungen an den Untersuchungsauftrag:

- Ermittlung und analytische Bewertung der angewandten Formen der Qualitätssicherung mit Bestimmung ihres potenziellen Einflusses auf die Qualität der Dienstleistungen.
- Zuordnung von relevanten Formen, Verfahren und Instrumenten der Qualitätssicherung zu den verschiedenen Ebenen.
- Zusammenführung und stringente Verknüpfung der auf den beiden Ebenen des Managements und der Governance gewonnenen Untersuchungsergebnisse.
- Herausarbeitung der Berührungspunkte sowie der Schnittstellen zwischen den Ebenen.
- Identifizierung von Good-Practice-Beispielen.
- Berücksichtigung des Prinzips „so viel Vielfalt wie möglich, so viel Einheit, wie nötig“, als normatives Leitprinzip zur „ausgewogenen“ Analyse und Bewertung potenzieller Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten im Kontext der Qualitätssicherung.
- Ableitung und Bewertung potenzieller Ansätze, Gestaltungsmöglichkeiten und steuernder Einflüsse für eine Qualitätssicherung bzw. Qualitätsverbesserung der Dienstleistungen im SGB II.

Vor diesem Hintergrund sind mehrere konzeptionelle Herausforderungen zu bewältigen. Diese umfassen:

1. die ausgeprägte Heterogenität und hochgradige Komplexität der Praxis der Dienstleistungserbringung sowie der praktizierten Verfahren der Qualitätssicherung einschließlich der von Akteursinteressen geprägten wechselseitigen Beziehungsverhältnisse;
2. die nur in Ansätzen vorhandene Definition von Dienstleistung und folglich auch der Qualität von Dienstleistungen, die zugleich aber mit der Anforderung, eine „hohe“ Qualität der Dienstleistungen sicherzustellen (normativer Anspruch), verbunden ist.
3. die Differenzierung in zwei Betrachtungsebenen der Qualitätssicherung, zum einen die Managementebene und zum anderen die Ebene der Governance, die wieder zusammenzuführen sind (Verknüpfung der Betrachtungsebenen);

4. die Bewertung steuernder Einflussmöglichkeiten in ihrem Beitrag für eine „hohe Qualität“ der Dienstleistungen im Kontext des vorhandenen Regulierungsgeflechts, wobei die Gestaltung dieses Geflechts gleichfalls Gegenstand der Beurteilung ist.

Um diese Herausforderungen zu meistern, wurde ein Untersuchungskonzept umgesetzt, dessen analytischer Ansatz in **Kapitel 2** beschrieben wird. In diesem Kapitel findet sich auch ein Überblick über die empirische Basis des vorliegenden Berichts, die auf einer Kombination aus primärempirischen und sekundäranalytischen Methoden der qualitativen und quantitativen Sozialforschung beruht. Daran anschließend werden in **Kapitel 3** einige ausgewählte Strukturmerkmale der Jobcenter dargestellt. Diese Darstellung dient dem Zweck, den Status quo wichtiger Rahmenbedingungen für die Auseinandersetzung mit den Themen Qualität und Qualitätssicherung zu beschreiben, der letztlich den Ausgangspunkt für die weiteren Analysen bildet, deren Ergebnisse in den **Kapiteln 4** bis **6** zusammengefasst werden.

Für diese Zusammenfassung wurde ein sich an den Inhalten und damit dezidiert nicht an den Analysemethoden orientierender Aufbau gewählt, der als eine bottom-up-Vorgehensweise bezeichnet werden kann. Die Ergebnisse aus den einzelnen Analyseschritten (Literaturanalyse, Onlinebefragung, Fallstudien etc.; für Details vgl. **Kapitel 2**) werden somit inhaltlich strukturiert, wobei die Ebene der operativen Leistungserbringung den Ausgangspunkt bildet. **Kapitel 4** stellt daher zunächst die Herausforderungen dar, mit denen sich die Jobcenter auf der operativen Ebene bei den einzelnen Kern- und Stützprozessen konfrontiert sehen. Gleichzeitig werden dabei das jeweilige Qualitätsverständnis sowie die vorzufindenden Qualitätsprobleme in den Jobcentern erläutert. **Kapitel 4** widmet sich mit anderen Worten also der Frage, was in der Praxis unter Qualität bei der Umsetzung des SGB II verstanden wird. In **Kapitel 5** werden die Instrumente/Verfahren sowie die Systeme zur Sicherung der Qualität in den im Kapitel zuvor dargestellten Prozessen beschrieben. In diesem Kapitel werden somit die in den Jobcentern genutzten Qualitätssicherungsverfahren beschrieben und herausgearbeitet, welche Qualitätssicherungssysteme in der Praxis existieren. **Kapitel 6** widmet sich schließlich den unterschiedlichen Ebenen der Governance und beschreibt sowohl das Qualitätsverständnis der diesbezüglichen Akteure/innen als auch deren Vorgehen zur Sicherstellung von Qualität bei der Umsetzung des SGB II. Im abschließenden **Kapitel 7** werden zunächst die zentralen Befunde der vorangegangenen Kapitel zusammengefasst und darauf aufbauend Vorschläge zur Weiterentwicklung der Auseinandersetzung mit dem Thema Qualität der Leistungserbringung in der Grundsicherung unterbreitet.

2. Analytischer Ansatz und empirische Grundlage

Im Folgenden wird zunächst kurz der analytische Ansatz des gewählten Untersuchungsdesigns beschrieben (**Kapitel 2.1**). Daran anschließend wird in **Kapitel 2.2** erläutert, wie dieser Ansatz umgesetzt wurde und auf welcher empirischen Grundlage die Ergebnisse dieses Berichts beruhen.

2.1 Analytischer Ansatz

Der analytische Ansatz des Untersuchungsdesigns zeichnet sich durch vier zentrale Komponenten aus, die im Folgenden genauer beschrieben werden.

1. Wirkungsmodell auf lokaler Ebene

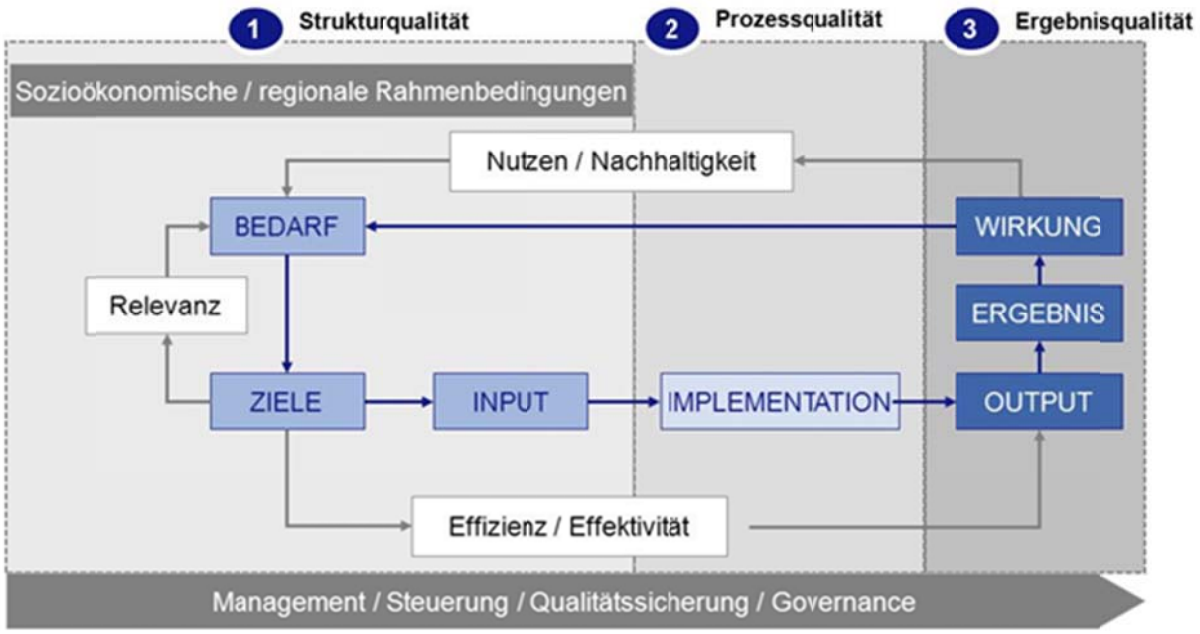
Um die erste der vier oben beschriebenen konzeptionellen Herausforderungen zu meistern, ist es zum einen notwendig, die Heterogenität der Praxis der Dienstleistungserbringung hinreichend zu beschreiben, sodass alle relevanten Ausprägungen vor Ort erfasst werden. Zum anderen muss jedoch auch die Komplexität des Dienstleistungsprozesses soweit reduziert werden, dass die beschriebenen Ausprägungen sowohl für weiterführende Analyseschritte als auch für daraus resultierende Handlungsempfehlungen handhabbar sind.

Daher wurde ein Wirkungsmodell auf lokaler Ebene formuliert, das als analytisches Raster zur Beschreibung des lokalen Managements (inkl. Qualitätssicherung) dient. In diesem Modell (vgl. **Abbildung 2.1**) wird von einem Einfluss der sozioökonomischen Rahmenbedingungen, der spezifischen Bedarfe und Ziele, des Inputumfangs sowie der Implementationsstrukturen auf den Output sowie die Ergebnisse und Wirkungen ausgegangen. Dies erlaubt die Heterogenität des Managementhandelns auf lokaler Ebene angemessen zu berücksichtigen und gleichzeitig die Komplexität der Wirkungsmechanismen auf wesentliche Einflussgrößen zu reduzieren. Dabei werden drei Analysebereiche unterschieden und aufeinander bezogen:

1. fördernde und hemmende Bedingungen (Strukturqualität)
2. Implementation/Prozesse (Prozessqualität)
3. Ergebnisse (Ergebnisqualität)

Somit ist eine Verknüpfung von Prozess- und Ergebnisqualität angelegt, die einen zentralen Bestandteil der zweiten Komponente des analytischen Ansatzes darstellt.

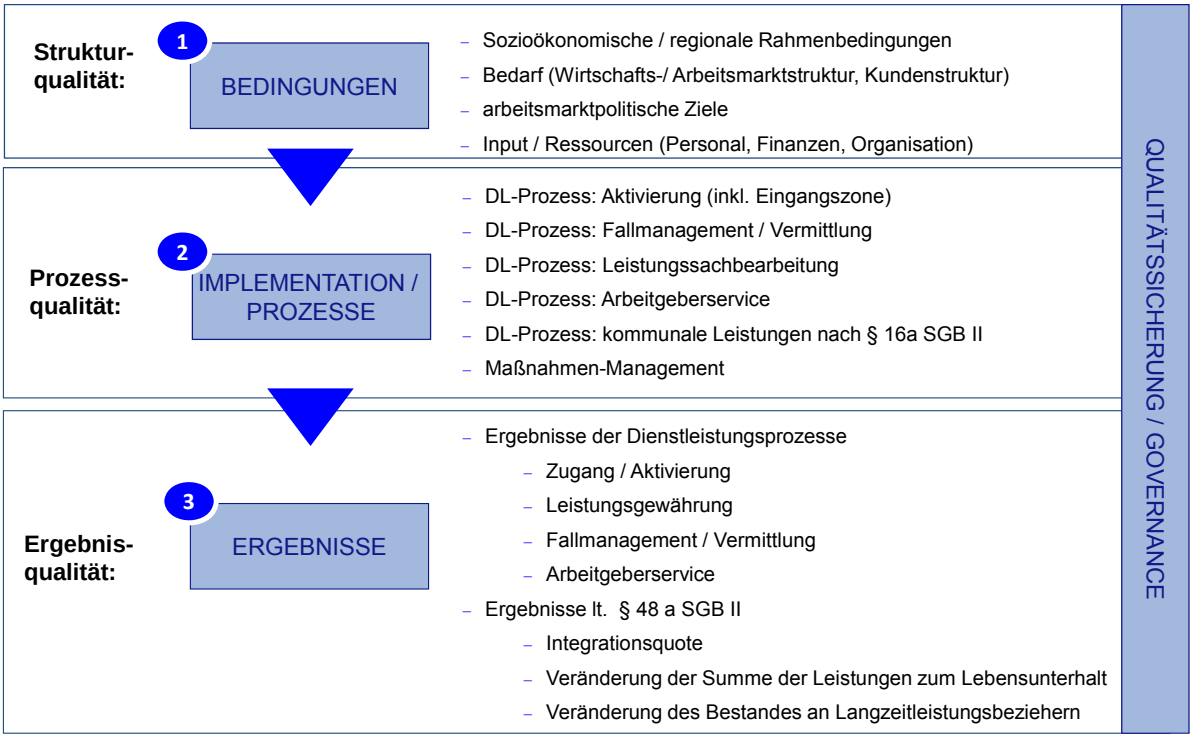
Abbildung 2.1: Wirkungsmodell auf lokaler Ebene



2. Mehrdimensionale Betrachtung von Dienstleistungsqualität

Wie in **Abbildung 2.2** veranschaulicht, werden mehrere Dimensionen von Dienstleistungsqualität und die damit korrespondierenden Instrumente/Verfahren und Systeme zu deren Sicherung betrachtet. Konkret wird zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität unterschieden. Unter Strukturqualität werden fördernde und hemmende Ressourcen- und Strukturbedingungen subsumiert, die Aspekte umfassen wie etwa die Struktur des Arbeitsmarktes, die Ressourcenbereitstellung (IT- und Personalverfügbarkeit etc.), die Kundenstruktur, die konkrete Organisationsstruktur, die arbeitsmarktpolitischen Ziele sowie die Struktur der lokalen Steuerung. Prozessqualität hingegen umfasst vor allem die Prozesse der Bedarfsfeststellung, die eigentlichen Dienstleistungsprozesse (Aktivierung, Fallmanagement/Vermittlung, Leistungsgewährung) sowie das Maßnahme-Management. Ergebnisqualität schließlich wird auf zwei Ebenen erfasst: (i) Ergebnisse der Dienstleistungsprozesse (inkl. Rechtmäßigkeit und Kundenzufriedenheit) und (ii) Kennzahlen und Ergänzungsgrößen nach § 48 a SGB II. Das Wirkungsmodell bildet das Analyseraster, in dessen Rahmen untersucht wird, inwieweit die beschriebenen Qualitätsdimensionen zusammenhängen bzw. sich wechselseitig beeinflussen Für eine umfassende Analyse der Qualitätsdimensionen ist jedoch auch eine systematische Berücksichtigung der Governancestrukturen notwendig.

Abbildung 2.2: Qualitätsdimensionen



3. Governanceanalyse

Das Untersuchungsdesign sieht aus diesem Grund einen umfassenden Ansatz zur Beschreibung der Governancestrukturen vor, in der die Gesamtheit der vorhandenen Regelungsstrukturen beleuchtet werden sollen. Dabei wird dezidiert nicht von einer starren Trennung zwischen Steuerungssubjekt und -objekt ausgegangen, sondern es erfolgt eine umfassende Betrachtung der Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, der zentralen Modi und Instrumente der Regulierungsstruktur sowie insbesondere der Intensität der Regulierung. Dies zielt darauf ab zu ermitteln, in welcher Weise die lokale Regulierungsstruktur die Qualität der Leistungserbringung beeinflusst, welche Möglichkeiten hinsichtlich der Gestaltung der Regulierungsstruktur bestehen und welche Bedeutung der Gestaltung von Schnittstellen zukommt.

Die betrachteten Ebenen umfassen sowohl die lokale als auch die überregionale Governance, die je nach Modell der Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich ausgestaltet sind und verschiedene Akteure aufweisen. Die Governanceebene muss schließlich noch mit der Managementebene verbunden werden, da es sich bei Management und Governance nicht um zwei disjunkte Systeme handelt.

4. Verknüpfung der Management- mit der Governanceebene

Im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen (gE) wird die Verzahnung der beiden Ebenen von Governance und Management bereits auf der kommunalen Ebene bei der Institution der Trägerversammlung angegangen. In diesem Gremium treffen Bundes- und kommunale Ebene aufeinander und legen die zentralen Parameter für die Leistungserbringung und damit die Qualität der Dienstleistung fest. Je nach Einflussstärke und Form der Einflussnahme ergeben sich unterschiedliche Ansprüche an das Qualitätsmanagement auf der operativen Ebe-

ne. Auf der darüber liegenden Ebene sind zum einen die eher organisationsintern ausgestalteten Beziehungsverhältnisse und Einflussnahmen im Bereich der BA, d.h. im Verhältnis der gE und der örtlichen Agenturen zu den Regionaldirektionen maßgeblich für die Leistungserbringung. Zum anderen ist der „parallele“ Strang der wechselseitigen Beziehungsverhältnisse zwischen den gE und den Ländern, die sich ganz unterschiedlich gestalten, zu betrachten. Diese beiden Stränge sind jedoch nicht unverbunden, denn sie treffen spätestens auf der kommunalen Ebene in der Trägerversammlung aufeinander. Allerdings kann es auch Kooperationen (z.B. gegenseitige Information, informelle Absprachen, Vereinbarungen) zwischen den Ländern und den Regionaldirektionen geben, so dass diese „mittlere“ Ebene analytisch ebenfalls in den Blick zu nehmen ist.

Auch bei den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) ist die Verknüpfung von Governance und Management bereits auf kommunaler Ebene zu adressieren (1. Verknüpfungsebene). Landräte/innen, (Ober-)Bürgermeister/innen, Sozialdezernenten/innen und die Jobcenter-Leitung agieren in sehr unterschiedlichen Austausch- und Interventionsformen. Je nach Interventionsform (aktiv gestaltend vs. passiv abwartend) ergeben sich daraus unterschiedliche Anforderungen an die Qualitätssicherung im SGB II. Es ist deshalb wichtig, diese Austauschbeziehungen/Interventionsformen zu erfassen, um Unterschiede sowie fördernde und hemmende Bedingungen in der Qualitätssicherung des SGB II herausarbeiten zu können. Darüber hinaus ist auf der 2. Verknüpfungsebene – nämlich dem zuständigen Landesministerium – zu analysieren, wie Management und Governance interagieren. Auch hier soll untersucht werden, welche Unterschiede bestehen und wie sich diese Unterschiede bei der Qualitätssicherung im SGB II auswirken.

2.2 Umsetzung des analytischen Ansatzes und daraus resultierende empirische Grundlage

Für die Umsetzung des oben beschriebenen Ansatzes kam eine Kombination aus primärempirischen und sekundäranalytischen Methoden der qualitativen und quantitativen Sozialforschung zum Einsatz. Diese kann als eine Verbindung eines top-down- mit einem bottom-up-Vorgehen erachtet werden.

So wurde neben umfassenden Literatur- und Dokumentenanalysen eine repräsentative Onlinebefragung der Geschäftsführungen von Jobcentern durchgeführt. Insgesamt wurde der Fragebogen von 260 Jobcentern ausgefüllt. Somit wurde eine erfreulich hohe Rücklaufquote von 64% erreicht. Von den gemeinsamen Einrichtungen (gE) haben 194 an der Befragung teilgenommen (Rücklaufquote 64,0%). Darüber hinaus haben sich 67 zugelassene kommunale Träger (zkT) beteiligt (Rücklaufquote 63,8%). Damit haben sich also beide Trägerformen in gleichem Umfang an der Befragung beteiligt. Die Onlinebefragung diente zwei Zwecken: Zum einen der Erhebung von Informationen zur organisatorischen Verfasstheit und Anwendung von Qualitätssicherungsinstrumenten in den Jobcentern, insbesondere bezüglich zentraler Merkmale der Prozessqualität. Diese wurden im Rahmen statistisch-ökonometrischer Analysen ausgewertet und mit den Befunden aus den anderen Analyseteilen zusammengeführt. Zum anderen dienten die Angaben aus der Onlinebefragung der Unterstützung bei der Entscheidung für die Standorte der Fallstudien (vgl. hierzu auch in diesem Kapitel unten).

Der Fragebogenentwurf der Onlinebefragung wurde vorab intensiv mit der Steuerungsgruppe der UAG „Qualitätssicherung im SGB II“ diskutiert. Im Anschluss daran wurden die dabei vorgebrachten zahlreichen Anmerkungen, Änderungs- und Ergänzungsvorschläge[1] geprüft und weit überwiegend eingearbeitet. Die finale Fassung des Fragebogens findet sich im **Anhang A.1**. Die Feldphase der Onlinebefragung fand im März und April 2013 statt.

Wie sich aus **Tabelle 2.1** erkennen lässt, kann die Onlinebefragung als repräsentativ erachtet werden. Bei keinem der dort aufgeführten Merkmale der Jobcenter lassen sich auffällige Abweichungen zwischen denjenigen Jobcentern, die sich beteiligt haben, und der Grundgesamtheit aller Jobcenter beobachten. Die maximale Abweichung zwischen Stichprobe und Grundgesamtheit beträgt zwei Prozentpunkte. Bei den Kennzahlen und Ergänzungsgrößen lassen sich praktisch gar keine Abweichungen feststellen.

[1] An dieser Stelle sei allen hieran Beteiligten für die hilfreiche und konstruktive Diskussion nochmals herzlich gedankt.

Tabelle 2.1: Indikatoren zur Beurteilung der Repräsentativität der Onlinebefragung

	Stichprobe	Grundgesamtheit	Differenz
Bundesländer:			
Baden-Württemberg	10,9	10,6	0,3
Bayern	23,7	22,5	1,3
Berlin	3,1	2,9	0,2
Brandenburg	4,3	4,3	-0,1
Bremen	0,4	0,5	-0,1
Hamburg	0,4	0,2	0,1
Hessen	6,6	6,3	0,3
Mecklenburg-Vorpommern	1,9	3,9	-1,9
Nordrhein-Westfalen	13,2	12,8	0,4
Niedersachsen	8,9	11,1	-2,2
Rheinland-Pfalz	9,7	7,5	2,2
Schleswig-Holstein	4,3	3,6	0,7
Saarland	1,2	1,4	-0,3
Sachsen	3,1	3,4	-0,3
Sachsen-Anhalt	3,1	3,4	-0,3
Thüringen	5,1	5,6	-0,5
Alte SGB-II-Typen:			
Typ 1	3,9	2,9	1,0
Typ 2	4,7	3,9	0,8
Typ 3	5,1	5,1	0,0
Typ 4	5,1	5,3	-0,3
Typ 5	3,9	4,1	-0,2
Typ 6	4,7	6,8	-2,1
Typ 7	12,1	13,3	-1,2
Typ 8	16,0	15,5	0,5
Typ 9	17,1	15,2	1,9
Typ 10	14,8	13,3	1,5
Typ 11	7,4	9,4	-2,0
Typ 12	5,4	5,3	0,1
Neue SGB-II-Typen:			
Typ Ia	4,7	4,6	0,1
Typ Ib	8,6	6,6	2,0
Typ Ic	8,6	8,0	0,5
Typ Id	7,8	7,6	0,3
Typ Ie	3,5	4,4	-0,9
Typ IIa	7,0	6,6	0,4
Typ IIb	6,3	6,3	-0,1
Typ IIc	9,0	10,0	-1,0
Typ IId	12,5	10,7	1,8
Typ IIe	3,5	2,9	0,6
Typ IIIa	5,9	6,3	-0,5
Typ IIIb	8,2	8,8	-0,6
Typ IIIc	3,9	4,9	-1,0
Typ IIId	6,6	7,8	-1,2
Typ IIIe	3,9	4,4	-0,5
Kennzahlen und ausgewählte Ergänzungsgrößen*:			
K1 – Veränderung LLU	-4,8	-4,8	-0,1
K2 – Integrationsquote	30,0	29,7	0,3
K2E3 – Nachhaltigkeitsquote	63,9	63,8	0,1
K3 – Veränderung Langzeitleistungsbezug	-4,0	-4,0	0,0
K3E3 – Zugang Langzeitleistungsbezug	2,3	2,3	0,0

* Bei den ausgewählten Ergänzungsgrößen handelt es sich um diejenigen, die im weiteren Verlauf der Analysen näher betrachtet werden.

Nach Abschluss der Onlinebefragung wurden 15 Jobcenter in sechs Bundesländern für vertiefende Fallstudien ausgewählt. Dabei wurden zum einen Umsetzungsmerkmale aus der Onlinebefragung (z.B. zur Nutzung von Qualitätssicherungsinstrumenten) und zum anderen exogene bzw. prädeterminierte Charakteristika (z.B. regionale Arbeitsmarktlage) der Jobcenter berücksichtigt. Durch die Nutzung der Informationen aus der Onlinebefragung war die Auswahl der Fallstudienstandorte naturgemäß auf diejenigen Jobcenter begrenzt, die sich an der Befragung beteiligt haben. Das Vorgehen bei der Auswahl der Fallstudienstandorte, das zum Ziel hatte, eine möglichst *kontrastive* Stichprobe[2] zu generieren, wird in **Anhang A.2** ausführlich erläutert.

Aus **Tabelle 2.2** lassen sich die im Rahmen der Fallstudien letztlich untersuchten Jobcenter entnehmen. Bei diesen handelt es sich um acht gemeinsame Einrichten (gE) und sieben zugelassene kommunale Träger (zkT) in den Bundesländern Bayern, Berlin, Bremen, Hessen, Sachsen und Schleswig-Holstein. Die Feldphase der Fallstudien fand von Mai bis September 2013 statt. Weiterführende Informationen zu den Fallstudienstandorten finden sich in **Kapitel 3**.

Tabelle 2.2: Standorte der Fallstudien

Jobcenter	Bundesland	Modell der Aufgabenwahrnehmung
JC Ansbach	Bayern	zkT
JC Bad Segeberg	Schleswig-Holstein	gE
JC Bamberg	Bayern	gE
JC Bremerhaven	Bremen	gE
JC Darmstadt-Dieburg	Hessen	zkT
JC Dithmarschen	Schleswig-Holstein	gE
JC Dresden, Stadt	Sachsen	gE
JC Frankfurt am Main	Hessen	gE
JC Görlitz	Sachsen	zkT
JC Leipzig, Land	Sachsen	zkT
JC Nordfriesland	Schleswig-Holstein	zkT
JC Pankow	Berlin	gE
JC Steglitz-Zehlendorf	Berlin	gE
JC Wiesbaden	Hessen	zkT
JC Würzburg, Land	Bayern	zkT

An allen Fallstudienstandorten wurden leitfadengestützte face-to-face-Interviews mit Gesprächspartnern/innen auf allen Ebenen durchgeführt. An ausnahmslos allen Standorten war die Beteiligungs- und Kooperationsbereitschaft ausgesprochen hoch, wofür wir uns bei den Gesprächspartnern/innen herzlich bedanken. Aus **Tabelle 2.3** lassen sich die Personengruppen, die in jedem Jobcenter interviewt wurden, entnehmen. Darüber hinaus wurden an jedem Standort zwei Beratungs- bzw. Vermittlungsgespräche (passiv teilnehmend) beobachtet und im Anschluss daran die jeweiligen Mitarbeiter/innen der Jobcenter sowie die Kunden/innen zu dem Beratungs- bzw. Vermittlungsgespräch befragt.

[2] Eine Auswahl von 15 aus über 400 Fällen kann natürlich niemals den Anspruch auf Repräsentativität erheben. Daher wurde mit der Auswahl einer möglichst kontrastiven Stichprobe das Ziel verfolgt, die Heterogenität des Untersuchungsgegenstands anhand der ausgewählten Merkmale möglichst umfassend abzubilden.

Tabelle 2.3: Interviews in den Jobcentern der Fallstudienstandorte

Interviewpartner/innen	Anzahl
Geschäftsführungsebene	**1**
Controller bzw. Monitoringverantwortlicher, BfdH	**1**
Teamleitungsebene	**2 (3)**
▪ *Arbeitsvermittlung/Fallmanagement*	*1*
▪ *passive Leistungen*	*1*
▪ *Arbeitgeberservice (falls vorhanden)*	*(1)*
Mitarbeiterebene	**2 (3)**
▪ *Arbeitsvermittlung*	*1*
▪ *Fallmanagement (falls vorhanden)*	*(1)*
▪ *Leistungssachbearbeitung*	*1*
Summe Interviews pro Fallstudie	**6 (8)**

Die Fallstudien auf der Managementebene einzelner Jobcenter wurden des Weiteren um Experteninterviews auf der Governance- und der Verknüpfungsebene ergänzt. Auch diese wurden als leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Die Erhebungsinstrumente wurden in der ersten Projektphase erarbeitet und unter laufender Berücksichtigung eingehender Befunde aus Literatur- und Dokumentenanalyse, Onlinebefragung sowie anderen Interviews weiterentwickelt.

Die Auswahl der Interviewpartner/innen folgte in erster Linie dem oben dargestellten Untersuchungskonzept, das die Fallstudienregionen an die oberen Ebenen anbindet. Zur Sicherstellung der Anschlüsse zwischen Governance- und Managementebene wurden insbesondere leitfadengestützte face-to-face-Interviews auf der sog. Verknüpfungsebene durchgeführt. Dabei handelte es sich bei gE um Interviews mit Vertretern/innen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und einem/r kommunalen Vertreter/in in den Trägerversammlungen. Bei zkT wurde mit dem (politisch) in der Kommune Verantwortlichen gesprochen.

Auf der überregionalen Governanceebene wurden Interviews mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), den obersten Landesbehörden[3] (Ministerien), der BA-Zentrale, den kommunalen Spitzenverbänden, sowie den Regionaldirektionen, in deren Zuständigkeitsbereich die Fallstudienstandorte fallen, geführt. Die Mehrheit dieser Gespräche fand ebenfalls face-to-face statt, lediglich ein Teil der Interviews mit Landesministerien wurde telefonisch durchgeführt. Insgesamt wurden im Rahmen der qualitativen Feldarbeit rund 230 Experteninterviews durchgeführt und ausgewertet. Auch diesen Gesprächspartnern/innen sei für ihre Auskunftsbereitschaft an dieser Stelle herzlich gedankt.

Schließlich wurden verfügbare Daten Dritter mit Hilfe statistisch-ökonometrischer Methoden ausgewertet. Diese Auswertungen hatten zum Ziel, alle vorhandenen Informationen zur Ergebnisqualität systematisch aufzubereiten, Zusammenhänge zwischen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität zu überprüfen und die einzelnen Ergebnisdimensionen auf mögliche Zielkonflikte zu untersuchen. Als Indikatoren der Ergebnisqualität dienten dabei die Kennzahlen nach § 48a SGB II inklusive ausgewählter Ergänzungsgrößen, Widersprüche und Klagen nach Höhe und (Erledigungs-)Art[4] sowie die Angaben der Kundenzufriedenheitsbefragung

[3] Insgesamt konnte mit Vertretern/innen von 14 Bundesländern gesprochen werden.
[4] Die Daten zu erfolgreichen Klagen auf Ebene der einzelnen Jobcenter wurden im Wege einer Sonderauswertung seitens der BA-Statistik auf Initiative des BMAS zur Verfügung gestellt, wofür wir uns bei allen Beteiligten herzlich bedanken.

für alle gE und zwei zkT. Die Daten zur Kundenzufriedenheitsbefragung der BA wurden uns dankenswerterweise von der BA-Zentrale (CF 12) zur Verfügung gestellt, die Daten für die zkT von TEMA-Marketing, Mannheim.

Die genannten Informationen stehen dabei jeweils auf Ebene der einzelnen Jobcenter für die folgenden Beobachtungszeiträume zur Verfügung:

- Kennzahlen und Ergänzungsgrößen: Januar 2011 bis Mai 2013 (die Ergänzungsgröße K2E3 – Nachhaltigkeit der Integrationen nur für Januar 2012 bis Februar 2013)
- Widersprüche und Klagen: November 2012 bis Augst 2013 (erfolgreiche Klagen nur als Summe der Monate September 2012 bis August 2013)
- Kundenzufriedenheitsbefragung: Aggregierte Werte der Befragungswellen aus dem zweiten Halbjahr 2012 und dem ersten Halbjahr 2013

Alle Indikatoren der Ergebnisqualität wurden (zum Teil zusammen mit den Angaben aus der Onlinebefragung) im Rahmen multivariater Regressionsmodelle analysiert. Dabei wurden exogene bzw. prädeterminierte Rahmenbedingungen als explizite Kontrollvariablen berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Arbeitsmarktlage vor Ort, die mit Hilfe der SGB-II-Typen des IAB abgebildet wurde. Da im Laufe des Projektzeitraums eine neue Typologie umgesetzt wurde, werden im Folgenden in Abhängigkeit des betrachteten Zeitraums sowohl die alten als auch die neuen SGB-II-Typen verwendet. Dies wird an den entsprechenden Stellen erläutert.

3. Wichtige Strukturmerkmale der Jobcenter

In diesem Kapitel werden einige ausgewählte Strukturmerkmale der Jobcenter dargestellt. Dies dient dem Zweck, den Status quo wichtiger Rahmenbedingungen für die Auseinandersetzung mit den Themen Qualität und Qualitätssicherung zu beschreiben, der letztlich den Ausgangspunkt für die weiteren Analyseschritte bildet. Das Kapitel enthält somit ein statistisches Porträt exogener und prädeterminierter Strukturmerkmale der Jobcenter vor Beginn der Untersuchungen im vorliegenden Forschungsprojekt.

Zunächst wird in **Kapitel 3.1** auf den Arbeitsmarktkontext und die Kundenstruktur eingegangen. Zentrale Merkmale der organisatorischen Aufstellung sowie der Personalausstattung sind Gegenstand von **Kapitel 3.2**. In **Kapitel 3.3** werden schließlich die Indikatoren der Ergebnisqualität aus den Jahren 2011 und 2012 dargestellt[5]. Dabei wird bei den wichtigsten Merkmalen auch jeweils auf die Ausprägungen in den 15 Fallstudienstandorten eingegangen.

3.1 Arbeitsmarktkontext und Kundenstruktur

Für einen Überblick über den Arbeitsmarktkontext und die Kundenstruktur der Jobcenter werden im Folgenden die neuen SGB-II-Vergleichstypen herangezogen. Diese wurden auf Basis von Daten des Jahres 2011 bestimmt (vgl. Dauth et al. 2013) und liegen für die derzeit existierenden 410 Jobcenter vor, d.h. für die Grundsicherungsstellen nach dem aktuellsten Stand der Umsetzung der Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern auch im Bereich des SGB II. Daher werden sie für alle Analysen verwendet, die sich auf das Jahr 2013 beziehen. Die alte Vergleichstypologie hingegen kommt für Untersuchungen zum Zeitraum vor 2013 zum Einsatz (vgl. hierzu unten **Kapitel 3.3**).

Die neuen SGB-II-Vergleichstypen umfassen insgesamt 15 Typen, die sich auf der obersten Ebene in drei Gruppen unterteilen. Diese sind:

Typ I: Jobcenter mit unterdurchschnittlicher eLb-Quote

Typ II: Jobcenter mit durchschnittlicher eLb-Quote

Typ III: Jobcenter mit überdurchschnittlicher eLb-Quote

Innerhalb jeder dieser drei Gruppen werden dann weitere fünf Teilgruppen unterschieden, die sich durch die Ausprägung bestimmter Merkmale zur regionalen Arbeitsmarktlage und der Kundenstruktur auszeichnen. Dabei muss beachtet werden, dass die Bezeichnungen der Vergleichstypen und deren Kurzcharakterisierungen für das durchschnittliche Jobcenter innerhalb eines Typen gelten und somit nicht notwendigerweise für jedes Jobcenter eines Vergleichstypen in jedem Einzelaspekt zutreffen müssen (vgl. Dauth et al. 2013, S. 15). Eine detaillierte Erläuterung der SGB-II-Vergleichstypen samt ihrer kennzeichnenden Charakteristika findet sich in **Anhang A.3**.

[5] Die Indikatoren der Ergebnisqualität für den Zeitraum vor 2013 stellen insofern Strukturmerkmale der Jobcenter dar, als sie für die weiterführenden Analyseschritte im Forschungsvorhaben als prädeterminiert erachtet werden müssen. Damit soll keineswegs in Abrede gestellt werden, dass diese – insbesondere die Kennzahlen nach § 48a SGB II – auch konjunkturreagibel sind.

Tabelle 3.1: Jobcenter nach den (neuen) SGB-II-Vergleichstypen

	Anzahl	Anteil in %
Typ I: Jobcenter mit unterdurchschnittlicher eLb-Quote	*128*	*31,2*
Typ Ia: Landkreise überwiegend in Bayern mit kleinbetrieblich geprägten Arbeitsmärkten, niedrigem Anteil an Geringqualifizierten, hohen Wohnkosten und hohem Bevölkerungszuwachs	19	4,6
Typ Ib: Landkreise überwiegend in Bayern mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt, hoher Saisonalität, hoher Arbeitsplatzdichte und hohem Anteil an Kleinbetrieben	27	6,6
Typ Ic: Überwiegend Landkreise in Süddeutschland mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Anteil Geringqualifizierter	33	8,1
Typ Id: Überwiegend Landkreise in Baden-Württemberg mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Migrantenanteil	31	7,6
Typ Ie: Regionen abseits der Ballungsräume, oftmals an der früheren innerdeutschen Grenze, mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt und hohem Anteil älterer eLb	18	4,4
Typ II: Jobcenter mit durchschnittlicher eLb-Quote	*150*	*36,6*
Typ IIa: Überwiegend Landkreise mit einem ausgeprägten Industriesektor und Niedriglohnbereich bei gleichzeitig hohem Anteil Geringqualifizierter und unterdurchschnittlichen Wohnkosten	27	6,6
Typ IIb: Städte mit eher geringer eLb-Quote im Vergleich zu anderen Städten, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten, günstigen allgemeinen Arbeitsmarktbedingungen im Umland sowie hohen Wohnkosten und hohem Migrantenanteil	26	6,3
Typ IIc: Regionen schwerpunktmäßig in Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit einem sehr ausgeprägten Niedriglohnbereich und einem hohen Anteil an Kleinbetrieben	41	10,0
Typ IId: Überwiegend Landkreise mit Schwerpunkt in Nordrhein-Westfalen mit eher durchschnittlichen Rahmenbedingungen und geringer saisonaler Dynamik	44	10,7
Typ IIe: Städte und (hoch-)verdichtete Landkreise mit eher geringer eLb-Quote im Vergleich zu ähnlich verdichteten Räumen, sehr hohen Wohnkosten und sehr hohem Migrantenanteil sowie durch Großbetriebe gekennzeichneten Arbeitsmärkten mit gering ausgeprägtem Niedriglohnbereich	12	2,9
Typ III: Jobcenter mit überdurchschnittlicher eLb-Quote	*132*	*32,2*
Typ IIIa: Überwiegend Landkreise, meist im Einzugsbereich größerer Städte in den neuen Bundesländern, mit einem sehr hohen Anteil an erwerbstätigen SGB II-Beziehern bei gleichzeitig geringem Beschäftigungspotential in einfachen Tätigkeiten	26	6,3
Typ IIIb: Überwiegend städtische bzw. verstädterten Regionen mit hohen Wohnkosten, Dienstleistungsarbeitsmärkten und geringer Arbeitsplatzdichte	36	8,8
Typ IIIc: Städte bzw. (hoch-)verdichtete Landkreise überwiegend im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr mit sehr geringer Arbeitsplatzdichte, geringer saisonaler Dynamik bei gleichzeitig hohem Beschäftigungspotential in einfachen Tätigkeiten und hohem Migrantenanteil	20	4,9
Typ IIId: Landkreise in den neuen Bundesländern mit sehr geringem Beschäftigungspotential in einfachen Tätigkeiten bei gleichzeitig hoher saisonaler Dynamik und sehr hoher Tendenz zur Verfestigung des Langzeitleistungsbezugs	32	7,8
Typ IIIe: Überwiegend Städte in den neuen Bundesländern mit geringem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Risiko zur Verfestigung des Langzeitleistungsbezugs	18	4,4

Quelle: Dauth et al. (2013) sowie Rüb und Werner (2008), eigene Darstellung.

Aus **Tabelle 3.1** lässt sich erkennen, dass etwa 31% aller Jobcenter zu Vergleichstypen zählen, die sich durch eine unterdurchschnittliche eLb-Quote (Bestand an eLb relativ zur Wohn-

bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren) auszeichnen. Von diesen Jobcentern sind rund 86% in ländlichen Gebieten Süddeutschlands zu finden. Knapp 37% der 410 Grundsicherungsstellen sind in Vergleichstypen, die eine durchschnittliche eLb-Quote aufweisen. Unter diesen befinden sich sowohl Landkreise als auch Städte. Schließlich entfallen rund 32% der Jobcenter auf Typ III, d.h. sie zeichnen sich typischerweise durch eine überdurchschnittliche eLb-Quote aus. Die Mehrheit dieser Grundsicherungsstellen ist in städtischen oder verstädterten Regionen lokalisiert oder stellt Landkreise im Einzugsbereich großer Städte dar.

Aus **Tabelle 3.2** lässt sich die Verteilung der 15 Fallstudienstandorte auf die SGB-II-Vergleichstypen erkennen. Zum Zeitpunkt der Auswahl dieser Standorte existierte die neue Typologie noch nicht. Aus diesem Grund werden in der Tabelle auch die alten Vergleichstypen aufgeführt.

Tabelle 3.2: Verteilung der Fallstudienstandorte auf die SGB-II-Vergleichstypen

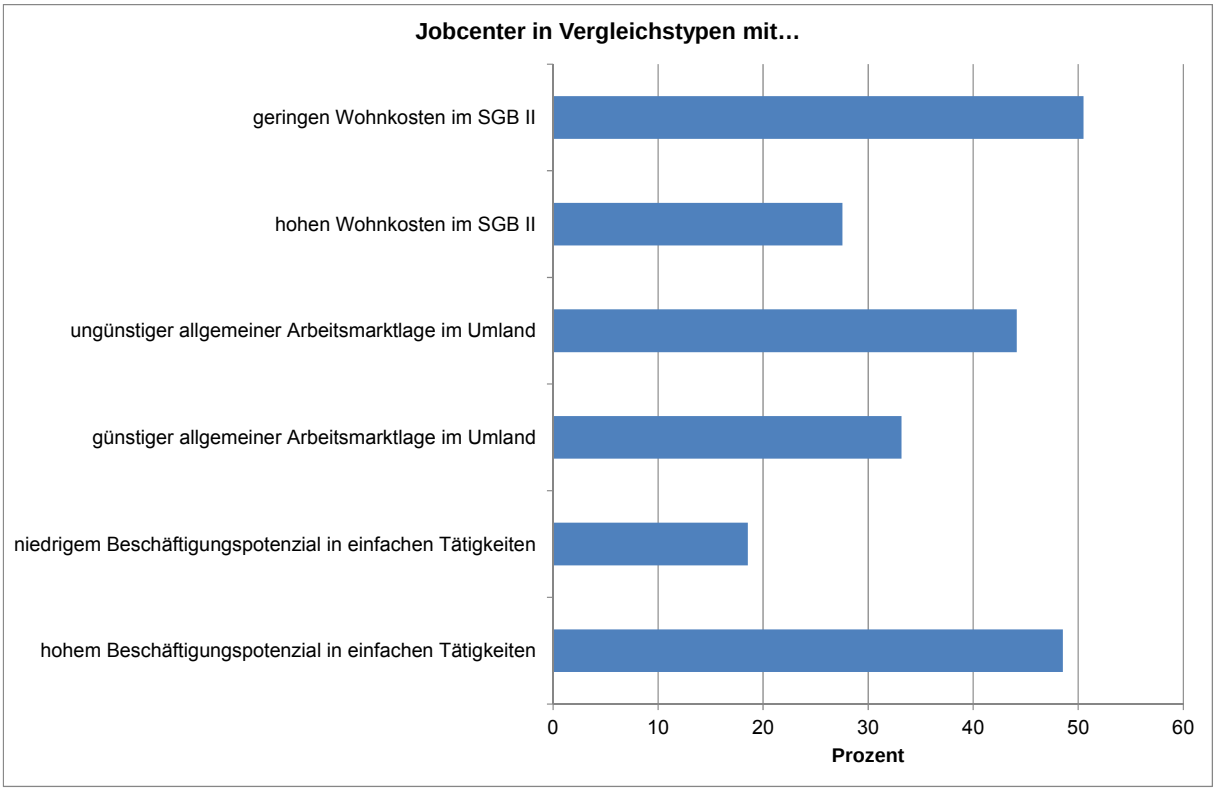
Neue SGB-II-Vergleichstypen	Anzahl Standorte	Alte SGB-II-Vergleichstypen	Anzahl Standorte
Typ Ib	1	Typ 1	1
Typ IIb	2	Typ 2	2
Typ IIc	3	Typ 3	2
Typ IId	1	Typ 4	1
Typ IIe	2	Typ 5	2
Typ IIIa	1	Typ 7	2
Typ IIIb	2	Typ 8	1
Typ IIIc	1	Typ 9	1
Typ IIId	1	Typ 10	1
Typ IIIe	1	Typ 11	1
		Typ 12	1

Quelle: Dauth et al. (2013), eigene Darstellung.

Betrachtet man diejenigen Merkmale näher, die die einzelnen Typen kennzeichnen (für Details vgl. **Anhang A.3**), so können einige wichtige regionale Kontextvariablen und Indikatoren zur Kundenstruktur der Jobcenter gewonnen werden. Hierfür wurden die 15 Vergleichstypen anhand der Ausprägungen der sie kennzeichnenden Merkmale zu neuen Gruppen zusammengefasst, die in **Abbildung 3.1** veranschaulicht werden.

So geht aus der Typologie hervor, dass sich etwa 28% aller Jobcenter in Typen finden, die dadurch gekennzeichnet werden können, dass dort hohe oder sehr hohe Wohnkosten im SGB II vorliegen. In solchen Regionen dürfte (unter sonst gleichen Umständen) eine vollständige Überwindung des SGB-II-Leistungsbezugs schwieriger sein als in Regionen mit geringen Wohnkosten, was auf ca. 50% aller Jobcenter zutrifft. Des Weiteren wird aus der Abbildung ersichtlich, dass etwa 44% aller Grundsicherungsstellen in Vergleichstypen verortet werden können, die sich durch eine eher ungünstige Arbeitsmarktlage im Umland auszeichnen, wohingegen auf rund 33% aller regionalen Einheiten das Umgekehrte zutrifft. Demnach sieht sich also die (einfache) Mehrheit der Jobcenter mit eher begrenzten überregionalen Vermittlungschancen konfrontiert, da in den umliegenden Regionen die Arbeitsmarktlage eher ungünstig ist. Schließlich zeigt sich auch noch, dass sich gut 49% aller Regionen in Typen liegen, die sich durch ein hohes Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten charakterisieren lassen. Das Gegenteilige gilt nur für etwa 19% aller Jobcenter.

Abbildung 3.1: Regionale Kontextvariablen



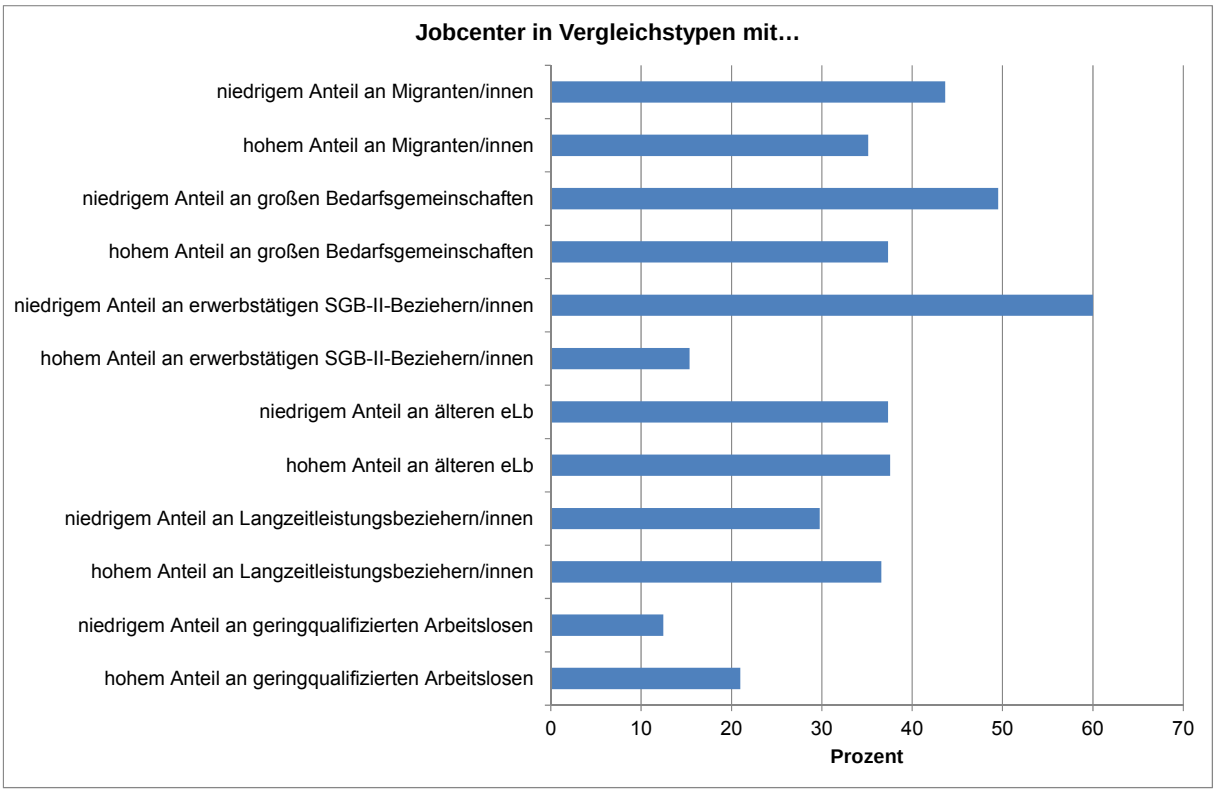
Quelle: Dauth et al. (2013), eigene Berechnung.

Kombiniert man die oben dargestellten regionalen Kontextvariablen, so stellt man fest, dass rund 23% der Jobcenter in Vergleichstypen liegen, die zwei ungünstige Merkmale aufweisen. Diese Jobcenter sind in den Typen IIIa, IIIc, IIId und IIIe zu finden. Genau ein ungünstiges Merkmal ist bei den Typen Ia, IIb, IIc, IId, IIe und IIIb zu finden, die gut 43% aller Grundsicherungsstellen umfassen. Ein gutes Drittel der Jobcenter fällt somit in Vergleichstypen, die keines der betrachteten ungünstigen Merkmale des regionalen Kontextes aufweisen. Hinsichtlich der günstigen regionalen Kontextcharakteristika ergibt sich, dass ca. 8% der Jobcenter in Typen zu finden sind, die bei allen drei Merkmalen eine positive Ausprägung aufweisen Dabei handelt es sich um die Grundsicherungsstellen in Typ Ic. Rund 31% aller Jobcenter verteilen sich auf Vergleichstypen mit zwei positiven Charakteristika, weitere 34% auf solche mit einem und etwa 26% auf Typen ohne ein positives Merkmal. Bei den letztgenannten handelt es sich um die Typen IIc, IIe, IIIb und IIIe. Demnach stellt sich die regionale Ausgangslage insbesondere für die Jobcenter des SGB-II-Vergleichstyps IIIe als besonders schlecht dar, weil für diese Jobcenter zwei ungünstige Kontextfaktoren und kein einziges günstiges Merkmal zu beobachten ist.

Aus **Abbildung 3.2** lässt sich erkennen, dass rund 44% aller Jobcenter zu Vergleichstypen gezählt werden, die einen niedrigen und gut 35% zu solchen, die einen hohen Anteil an Migranten/innen aufweisen. Etwa die Hälfte aller regionalen Einheiten findet sich in Typen mit sich einem hohen und rund 37% in solchen mit einem geringen Anteil an großen Bedarfsgemeinschaften (mindestens fünf Personen). Gut 15% der Jobcenter fallen in Vergleichstypen, die sich dadurch charakterisieren lassen, dass dort ein hoher Anteil an erwerbstätigen SGB-II-Beziehern/innen lebt, wohingegen das Umgekehrte für ca. 60% aller Grundsicherungsstel-

len gilt. Hinsichtlich älterer eLb (über 50-jährige) zeichnen sich die Vergleichstypen von jeweils gut 37% der Jobcenter durch hohe bzw. niedrige Anteile aus. Der Anteil an Langzeitleistungsbeziehern/innen ist in den Typen von etwa 37% der regionalen Einheiten hoch und in fast 30% niedrig. Schließlich finden sich ca. 21% der Jobcenter in Vergleichstypen mit einem hohen Anteil an geringqualifizierten Arbeitslosen, wohingegen das Umgekehrte auf etwas mehr als 12% der Grundsicherungsstellen zutrifft.

Abbildung 3.2: Indikatoren der Kundenstruktur



Quelle: Dauth et al. (2013), eigene Berechnung.

Kombiniert man auch die Kundenstrukturindikatoren, so stellt man fest, dass gut 31% der Grundsicherungsstellen in Typen mit drei ungünstigen (d.h. mit der Ausprägung „hoch“ in **Abbildung 3.2**) Merkmale der Kundenstruktur fallen (Typen Ia, IIb, IIIa, IIIb und IIIc). Zwei solcher Merkmale sind für die Typen Ic, Ie, IIe, IIIe und IIId zu beobachten, die gut 28% aller Jobcenter umfassen. Ein solches Merkmal weisen die Vergleichstypen von rund 35% der Grundsicherungsstellen auf, keines nur ca. 7%. Die letztgenannten Jobcenter umfassen den Typ Ib. Hinsichtlich der Verteilung der günstigen Merkmale (d.h. solchen mit der Ausprägung „gering“ in **Abbildung 3.2**) stellt man fest, dass für alle Typen mindestens ein solches beobachtet werden kann. In Vergleichstypen mit drei günstigen Merkmalen fallen fast 46% der regionalen Einheiten auf. Weitere 41% befinden sich in Vergleichstypen mit zwei und rund 13% in solchen, mit nur einem. Letzteres betrifft die Typen IIa und IIb.

In der Gesamtschau der günstigen und ungünstigen Kontext- und Kundenmerkmale stellt sich die Ausgangslage für die Jobcenter der Typen IIb, IIe, IIIa, IIIb, IIIc und IIIe als besonders ungünstig und für die Grundsicherungsstellen der Typen Ib, Ic, Id und Ie als besonders günstig dar. Für die Untersuchungen zur Ergebnisqualität im Beobachtungszeitraum der vor-

liegenden Studie werden diese (neuen) SGB-II-Vergleichstypen für die 410 Jobcenter immer als Kontrollvariablen berücksichtigt. Für die Analyse der Ergebnisqualität in der Vergangenheit, d.h. der Jahre 2011 und 2012, werden allerdings die alten Vergleichstypen benutzt, da diese für die Gesamtheit der 414 Grundsicherungsstellen bis einschließlich Dezember 2012 definiert sind. Die Ergebnisse dieser Analysen finden sich in **Kapitel 3.3**. Zuvor wird jedoch im nächsten Abschnitt auf einige Organisationsmerkmale sowie die Personalausstattung der Jobcenter eingegangen.

3.2 Organisationsmerkmale und Personalausstattung

In der standardisierten Onlinebefragung der Jobcenter-Geschäftsführungen wurde eine Reihe an Organisationsmerkmalen erhoben, die einen guten Überblick über die organisatorische Aufstellung der regionalen Einheiten bieten. Die folgende Darstellung basiert somit auf den Angaben aus dieser Befragung, die als repräsentative Stichprobe (vgl. **Kapitel 2**) aus der Grundgesamtheit aller regionalen Einheiten erachtet werden kann.

Anzahl Standorte

Diesen Angaben zufolge weisen gut 34% der Jobcenter einen einzigen Standort auf. Etwa 38% aller regionalen Einheiten sind an zwei oder drei Standorten aktiv und knapp 29% an vier und mehr. Im Extremfall verfügt ein Jobcenter über insgesamt 30 Standorte. Im Durchschnitt der befragten Einheiten sind es ungefähr vier. Die 15 Jobcenter, die im Rahmen der Fallstudien näher untersucht wurden, weisen im Mittel ebenfalls vier Standorte auf. Etwas mehr als ein Viertel dieser Grundsicherungsstellen verfügen über einen einzigen Standort, ein knappes Drittel über zwei bis drei und rund 40% über vier und mehr (im Maximum acht) Standorte.

Organisation von Eingliederung und Leistungssachbearbeitung

In der weit überwiegenden Mehrheit der Grundsicherungsstellen arbeiten den Befragungsangaben zufolge Mitarbeiter/innen aus Eingliederung (einschließlich Vermittlung, ggf. Fallmanagement und Eingliederungsleistungen) und Leistungssachbearbeitung in getrennten Organisationseinheiten/Teams/Gruppen. Dies wird von über 91% der Befragten angegeben. Dabei zeigt sich, dass die Trennung von Eingliederung und Leistungssachbearbeitung bei gE (ca. 96%) deutlich häufiger zu finden ist als bei zkT (rund 79%). Dieser Befund entspricht einem aus früheren Befragungen (z.B. im Rahmen der Evaluation nach § 6c SGB II, vgl. IAW und ZEW 2008, S.62ff) bereits bekannten auffälligen organisatorischen Unterschied zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung.

Darüber hinaus werden in der weit überwiegenden Mehrheit (fast 98%) aller Jobcenter die Berechnung und Gewährung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes für zu aktivierende eLb (Ü25) durch Personen durchgeführt werden, die ausschließlich hierfür zuständig sind. Zwar lassen sich auch hier Unterschiede zwischen zkT und gE beobachten, diese sind jedoch wesentlich geringer als die oben genannten.

Fallmanagement

Mit gut 80% wird den Angaben der Onlinebefragung zufolge in einem Großteil der Jobcenter das dort praktizierte Fallmanagement lediglich auf einen Teil der zu aktivierenden eLb angewendet, wobei in der Gruppe Ü25 häufiger *alle* zu aktivierenden eLb Fallmanagement erhalten als bei den U25. Im Durchschnitt erhalten demnach ca. 15% aller zu aktivierenden eLb

Ü25 Fallmanagement und rund 19% der U25. In ca. 85% dieser Jobcenter befinden sich maximal 20% der eLb (Ü25) im Fallmanagement, die Spannbreite reicht jedoch von 1% der Personen bis zu 90%.

Dabei liegen Vermittlung und Fallmanagement in der Mehrheit der Fälle in den Händen unterschiedlicher Personen. Hier zeigen sich erneut deutliche Unterschiede zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung. So wird Fallmanagement für alle Ü25 in etwa 48% aller zkT praktiziert und damit wesentlich häufiger als in gE (rund 6%).[6] Durchschnittlich erhalten in gE ca. 13% der Ü25 Fallmanagement, in zkT mit gut 25% fast doppelt so viele. Auch für die Gruppe der U25 wird in zkT Fallmanagement mit durchschnittlich rund 29% häufiger praktiziert als in gE (ca. 17%). Schließlich ist auch der/die betreuende Vermittler/in in den zkT deutlich häufiger zugleich Fallmanager/in der eLb. Dies gilt für U25 ebenso wie für Ü25. Fünf der besuchten 15 Fallstudienstandorte verfolgen einen Fallmanagementansatz für alle Personen Ü25. Darunter befanden sich vier zkT.

Arbeitgeberbetreuung

Den Befragungsangaben zufolge werden Arbeitgeber größtenteils in einer besonderen Organisationseinheit betreut. Bei ca. zwei Dritteln aller Jobcenter geschieht dies gemeinsam mit der örtlichen Arbeitsagentur, wobei es sich von einer Ausnahme abgesehen um gE handelt. In 22 gE und einem zkT existiert zusätzlich ein eigenständiges Arbeitgeberbetreuungsteam (bzw. entsprechende Fachkräfte). Jobcenter ohne Arbeitgeberbetreuung stellen eine sehr kleine Minderheit dar.

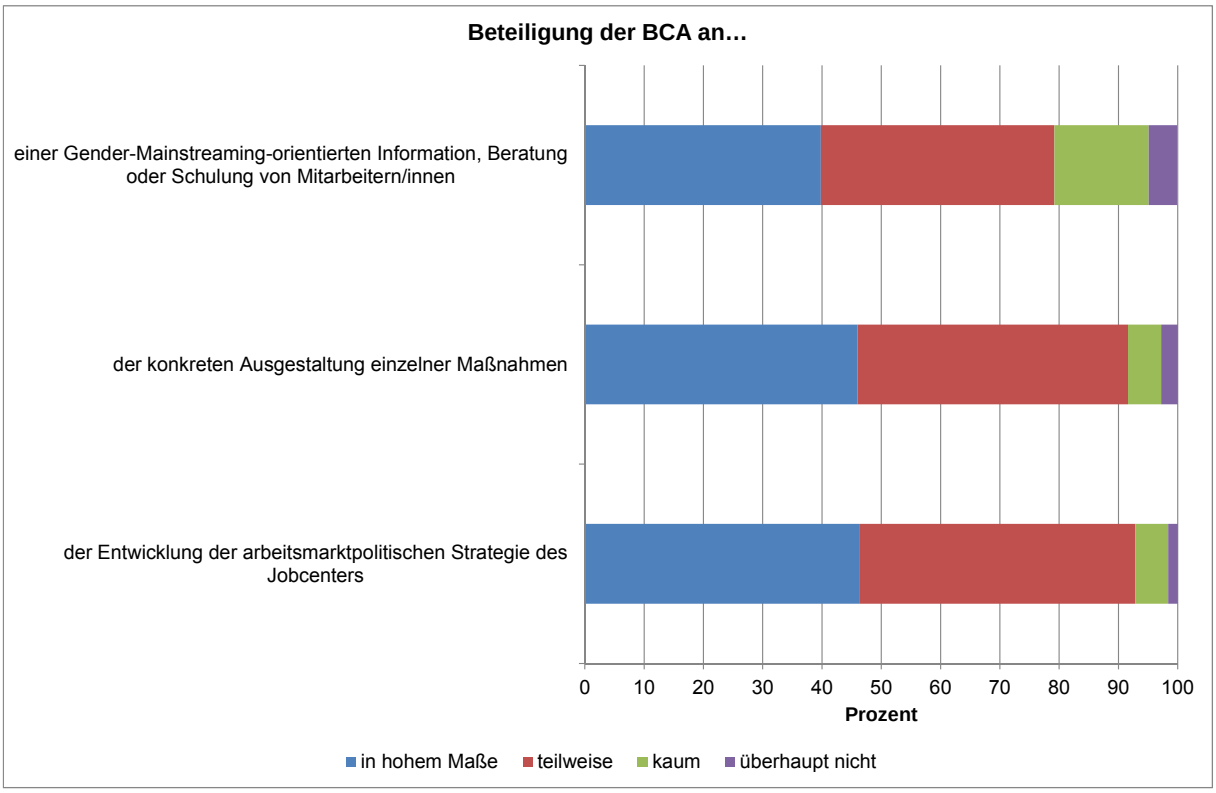
Einbindung der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

Seit Anfang des Jahres 2011 sind die Jobcenter gesetzlich verpflichtet, Beauftragte für Chancengleichheit (BCA) zu bestellen (§18e SGB II). Diese sollen die Jobcenter in Fragen der Gleichstellung am Arbeitsmarkt von Frauen und Männern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, der Frauenförderung sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei beiden Geschlechtern unterstützen und beraten. Zu diesem Zweck sind die BCA bei der Erarbeitung des örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms sowie bei der geschlechter- und familiengerechten fachlichen Aufgabenerledigung zu beteiligen. Darüber hinaus wird ihnen ein Informations-, Beratungs- und Vorschlagsrecht in Fragen, die Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern haben, eingeräumt.

Den Angaben der Geschäftsführungen zufolge sind die BCA in etwa zu gleichen Teilen entweder in hohem Maße oder teilweise an der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Strategien beteiligt und in die konkrete Ausgestaltung einzelner Maßnahmen eingebunden (vgl. **Abbildung 3.3**). Des Weiteren gaben gut 80% der Befragten an, dass die BCA in hohem Maße oder teilweise Gender-Mainstreaming-orientierte Information, Beratung oder Schulung von Mitarbeitern/innen durchführen. Dabei lassen sich nur geringe Unterschiede zwischen gE und zkT beobachten. In gE werden den Befragungsangaben zufolge BCA etwas stärker in die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen eingebunden als in zkT.

[6] Dabei ist zu beachten, dass die qualitative Definition des Fallmanagements nicht Gegenstand der Onlinebefragung war. Im Zuständigkeitsbereich der BA gibt es klare Vorgaben zur Definition des beschäftigungsorientierten Fallmanagements, im Bereich der zkT hingegen nicht.

Abbildung 3.3: Einbindung der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt



Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013.

Personalausstattung

Den Angaben in der Onlinebefragung lässt sich entnehmen, dass die Jobcenter im Jahr 2012 durchschnittlich 203 Mitarbeiter/innen beschäftigten. Die Spannweite reichte dabei von 24 bis 2.163 Mitarbeitern/innen und der Befristungsanteil lag im Mittel bei rund 10% und entspricht damit den Vorgaben des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Die durchschnittliche Anzahl der besetzten Stellen (Vollzeitäquivalente) betrug den Befragungsangaben zufolge im gleichen Zeitraum 176, womit der Anteil unbesetzter Stellen im Schnitt etwa 4% betrug. Betrachtet man die beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung getrennt, so stellt man fest, dass die durchschnittliche Anzahl an Mitarbeiter/innen in gE mit 199 etwas unter der in zkT mit 214 lag. Auch bei den besetzten Stellen ergeben sich kaum Unterschiede zwischen gE (171) und zkT (189).

In den 15 Jobcentern, die für Fallstudien zur Verfügung standen, betrug die Anzahl an Mitarbeitern/innen im Jahr 2012 im Mittel rund 330 und lag somit deutlich über dem o.g. Durchschnitt aller Grundsicherungsstellen. Selbiges gilt auch für den Anteil an unbesetzten Stellen, wohingegen der Anteil befristeter Mitarbeitern/innen mit knapp 10% dem Mittelwert aller Jobcenter entspricht.

Hinsichtlich der Verteilung der Mitarbeiter/innen der operativen Ebene auf einzelne Laufbahn-/Entgeltgruppen (vgl. **Tabelle 3.3**) muss zunächst festgehalten werden, dass mit bis zu 42% ein vergleichsweise hoher *item non-response* (d.h. Anteil fehlender Angaben) zu beobachten ist. Darüber hinaus legen die Befragungsangaben den Schluss nahe, dass in der Leistungsgewährung verstärkt Mitarbeiter/innen im mittleren Dienst tätig sind, während in Fallmanagement/Vermittlung/Eingliederungsleistungen deutlich mehr Mitarbeiter/innen des

gehobenen Diensts zu finden sind. Nur sehr vereinzelt gehören die zuständigen Mitarbeiter/innen in beiden Bereichen dem höheren Dienst an. In der Gesamtschau zeigt sich auch hier nur eine geringe Abweichung in der Verteilung auf die Laufbahngruppen zwischen den beiden Trägerformen. Mitarbeiter/innen der Leistungsgewährung in gemeinsamen Einrichtungen sind häufiger im mittleren Dienst und in zkT öfter im gehobenen Dienst tätig. In Fallmanagement/Vermittlung/Eingliederungsleistungen liegen hingegen kaum Unterschiede vor.

Tabelle 3.3: Verteilung der Mitarbeiter/innen der operativen Ebene auf Laufbahn- bzw. Entgeltgruppen

Bereich/Entgeltgruppe	Klassen/Mittelwert	Anteile (in %) alle Jobcenter	Anteile (in %) gE	Anteile (in %) zkT
Leistungsgewährung mD A 6-8 EG 5-8 TE V-VIII (N=229)	0% - 20%	21,0	17,1	33,3
	21% - 40%	25,7	27,4	20,4
	41% - 60%	15,3	15,4	14,8
	61% - 80%	29,3	34,3	13,0
	81% - 100%	8,7	5,7	18,5
	Mittelwert	47	48	43
Leistungsgewährung gD A 9-12 E 9-12 TE II-IV (N=236)	0% - 20%	35,2	36,6	31,1
	21% - 40%	31,7	35,4	21,3
	41% - 60%	15,3	14,3	18,0
	61% - 80%	9,7	9,1	11,5
	81% - 100%	8,1	4,6	18,0
	Mittelwert	36	33	45
Leistungsgewährung hD ≥ A 13 ≥ E 13 TE I + AT (N=156)	0% - 20%	99,4	100,0	97,7
	21% - 40%	0,0	0,0	0,0
	41% - 60%	0,6	0,0	2,3
	61% - 80%	0,0	0,0	0,0
	81% - 100%	0,0	0,0	0,0
	Mittelwert	1	0	2
Fallmanagement / Vermittlung / Eingliederungsleistungen mD A 6-8 EG 5-8 TE V-VIII (N=210)	0% - 20%	81,0	82,6	75,5
	21% - 40%	13,8	13,0	16,3
	41% - 60%	1,4	1,9	0,0
	61% - 80%	1,0	1,2	0,0
	81% - 100%	2,8	1,2	8,2
	Mittelwert	15	14	17
Fallmanagement / Vermittlung / Eingliederungsleistungen gD A 9-12 E 9-12 TE II-IV (N=238)	0% - 20%	7,6	7,4	8,1
	21% - 40%	22,3	22,7	21,0
	41% - 60%	4,2	3,4	6,5
	61% - 80%	19,7	19,9	19,4
	81% - 100%	46,2	46,6	45,2
	Mittelwert	68	68	69
Fallmanagement / Vermittlung / Eingliederungsleistungen hD ≥ A 13 ≥ E 13 TE I + AT (N=149)	0% - 20%	99,3	100,0	97,6
	21% - 40%	0,0	0,0	0,0
	41% - 60%	0,7	0,0	2,4
	61% - 80%	0,0	0,0	0,0
	81% - 100%	0,0	0,0	0,0
	Mittelwert	1	0	2

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013.

3.3 Ergebnisqualität in der Vergangenheit

Im abschließenden Teil der Beschreibung wichtiger Strukturmerkmale der Jobcenter wird noch auf einige Indikatoren der Ergebnisqualität aus den Jahren 2011 und 2012 eingegan-

gen. Diese Indikatoren zählen – ebenso wie die gerade dargestellten Organisationsmerkmale – zu den prädeterminierten Charakteristika der Jobcenter, da sie zwar durch diese beeinflusst werden können, für den im Forschungsprojekt betrachteten Zeitraum (2013) jedoch als vorherbestimmt und damit gegeben erachtet werden müssen.

Bei den durchgeführten Untersuchungen handelt es sich um elaboriertere Formen deskriptiver Analysen, deren Ziel darin besteht, systematische Zusammenhänge zwischen den betrachteten Indikatoren der Ergebnisqualität und einzelnen exogenen Merkmalen (für Details hierzu vgl. unten in diesem Kapitel) aufzuzeigen[7]. Hinter den dabei zutage tretenden signifikanten Zusammenhängen kann sich theoretisch eine Vielzahl an strukturellen Ursachen verbergen, die mit Hilfe der Untersuchungen nicht aufgedeckt werden können. Für die Analysen zur Ergebnisqualität in der Vergangenheit stehen folgende Informationen zur Verfügung:

- Kennzahlen nach § 48a SGB II sowie die zugehörigen Ergänzungsgrößen (Abrufbar unter www.sgb2.info) für den Zeitraum Januar 2011 bis Dezember 2012 (monatlich)
- Widersprüche und Klagen SGB II nach Höhe und (Erledigungs-)Art (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, abrufbar unter http://statistik.arbeitsagentur.de) für den Zeitraum November und Dezember 2012 (monatlich)

Hinsichtlich Letzterer ist anzumerken, dass durch die BA-Statistik auf Ebene der einzelnen Jobcenter die Erledigungsart nur bei Widersprüchen veröffentlicht wird, nicht aber bei Klagen. Dies hatte zur Folge, dass im angegebenen Zeitraum zwar der im Hinblick auf die Abbildung der Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung relevante Indikator „Stattgabequote bei Widersprüchen“ betrachtet werden kann, der ebenfalls interessante und relevante Indikator „Anteil erfolgreicher Klagen“ jedoch leider nicht. Für die weiterführenden Analysen wurde daher mit der Statistik der BA Kontakt aufgenommen, die uns die Daten zu den erfolgreichen Klagen im Wege einer Sonderauswertung zur Verfügung gestellt hat. Diese umfasst allerdings nur die Summe der Monate September 2012 bis August 2013, da die Fallzahlen in den einzelnen Monaten sehr klein sind. Diese Summe wurde für die Untersuchungen zur Ergebnisqualität des Jahres 2013, also des während des Projekts beobachteten Zeitraums genutzt. Bei der Interpretation der für die Jahre 2011 und 2012 vorliegenden Befunde zur Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung muss daher berücksichtigt werden, dass sie lediglich eine Teildimension des untersuchten Phänomens abbilden und Verzerrungen aufgrund der fehlenden Informationen nicht ausgeschlossen werden können.

In **Abbildung 3.4** werden die Verteilungen der drei Kennzahlen K1, K2 und K3 sowie von ausgewählten Ergänzungsgrößen veranschaulicht. Diese beziehen sich auf den gesamten o.g. Beobachtungszeitraum, d.h. Januar 2011 bis Dezember 2012 mit monatlicher Periodizität. Um mehr als nur einen einzelnen Lageparameter (wie z.B. den Mittelwert) veranschaulichen zu können, wurde dabei auf sog. Boxplots zurückgegriffen.

Boxplots sind ein graphisches Werkzeug zur Darstellung mehrerer Parameter einer statistischen Verteilung. Die Box (der Kasten) markiert dabei den Bereich, in dem sich die mittleren 50% der Beobachtungen einer Verteilung befinden. Der untere Rand der Box gibt somit den

[7] Die Analyseergebnisse wurden auch für die Auswahl der Fallstudienstandorte genutzt (für Details hierzu vgl. **Anhang A.2**)

Beobachtungswert an, unter dem sich 25% der Beobachtungen der Verteilung befinden. Dementsprechend markiert der obere Rand der Box den Beobachtungswert, über dem sich 25% der Beobachtungen befinden. Die Ränder der Box grenzen somit das untere und das obere Quartil der Verteilung ab. Die Linie innerhalb der Box gibt den Median der Verteilung wieder, d.h. denjenigen Beobachtungswert, unter und über dem jeweils die Hälfte aller Beobachtungen der Verteilung liegen. Die Spannweite der Verteilung wird durch die oberen und unteren „Antennen" markiert. Diese geben also den Minimal- und Maximalwert der Verteilung an, sofern nicht sog. Ausreißer existieren. Letztere werden durch die Punkte ober- und unterhalb der Antennen markiert. Als Ausreißer werden Beobachtungswerte erachtet, die mehr als das 1,5-fache der Boxlänge vom unteren oder oberen Quartil abweichen.

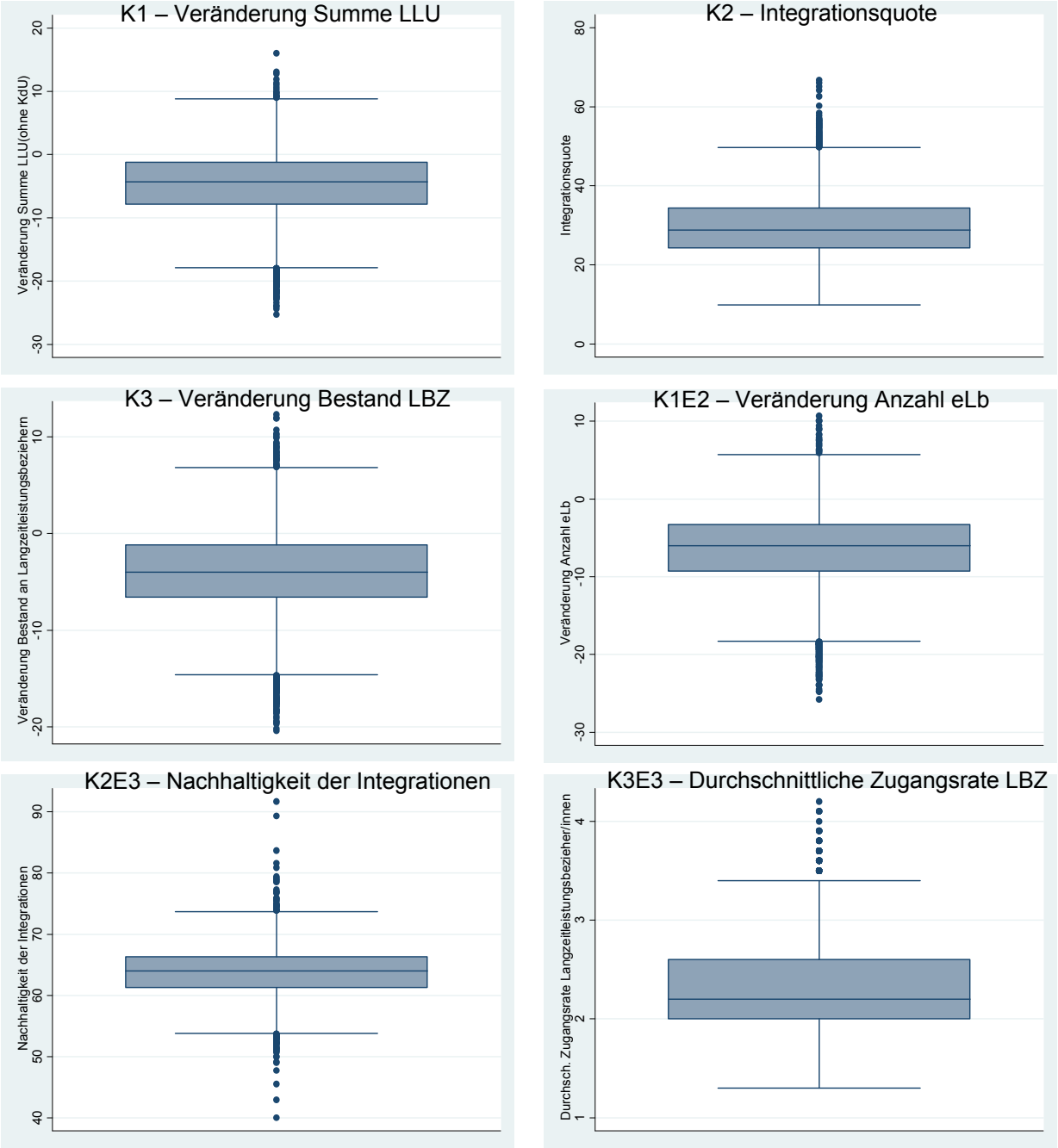
Aus dem oberen linken Teil von **Abbildung 3.4** geht hervor, dass in mehr als 75% aller Fälle eine Verringerung der Kennzahl K1, also ein Rückgang der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt im betrachteten Zeitraum zu verzeichnen ist. Der Median liegt hier bei etwas mehr als -4%, wobei sich die Hälfte der Jobcenter-Monat-Beobachtungspaare um diesen Median herum auf das Intervall von rund -1% und fast -8% verteilen. Auffallend ist dabei, dass sowohl nach unten als auch oben eine Reihe von als Ausreißer zu erachtende Beobachtungen existiert. In den Extremen existieren Veränderungen der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt zwischen rund -25% und 16%.

Demgegenüber wird für die Integrationsquote (K2) aus dem oberen rechten Teil ersichtlich, dass zwar einige Ausreißer nach oben existieren, aber keine nach unten. Der Median liegt hier bei fast 29%, wobei sich die mittleren 50% der Verteilung auf das Intervall zwischen jeweils etwas mehr als 24% und 34% erstrecken. Im Extrem werden Werte zwischen ca. 10% und 67% sichtbar. Der Median der Veränderungsrate des Bestands an Langzeitleistungsbeziehern/innen (K3; linker mittlerer Teil von **Abbildung 3.4**) liegt ähnlich wie der von K1 bei gut -4%. Dabei ist die Variationsbreite der mittleren Hälfte aller Beobachtungen jedoch etwas geringer (ca. -1% bis -6%). Darüber hinaus ist auch der als normal zu erachtende Schwankungsbereich der Verteilung etwas kleiner als der von K1, insbesondere im oberen Bereich, sodass die Verteilung von K3 insgesamt etwas kompakter ist als die von K1. Gleichwohl ist auch bei K3 eine ganze Reihe von Ausreißern nach unten und oben erkennbar.

Die Verteilung der Ergänzungsgröße K1E2 (Veränderung der Anzahl der eLb) spiegelt weitestgehend die von K1 wider. Diese Ergänzungsgröße scheint somit keine weiterführende oder andersartige Information zu enthalten als die eigentliche Kennzahl, weshalb sie im Folgenden auch nicht weiter betrachtet wird[8]. Die Verteilungen der Ergänzungsgrößen K2E3 (Nachhaltigkeit der Integrationen) und K3E3 (Zugangsrate der Langzeitleistungsbezieher/innen) hingegen unterscheiden sich in nennenswertem Maße von denen ihrer zugehörigen Kennzahlen.

[8] Dies wird durch die weiter unten dargestellten Regressionsanalysen bestätigt und gilt auch für die anderen nicht explizit erwähnten Ergänzungsgrößen. Daher wird auf eine Veranschaulichung der diesbezüglichen Ergebnisse hier verzichtet.

Abbildung 3.4: Verteilungen der Kennzahlen K1, K2 und K3 sowie ausgewählter Ergänzungsgrößen (K1E2, K2E3 und K3E3) – Januar 2011 bis Dezember 2012



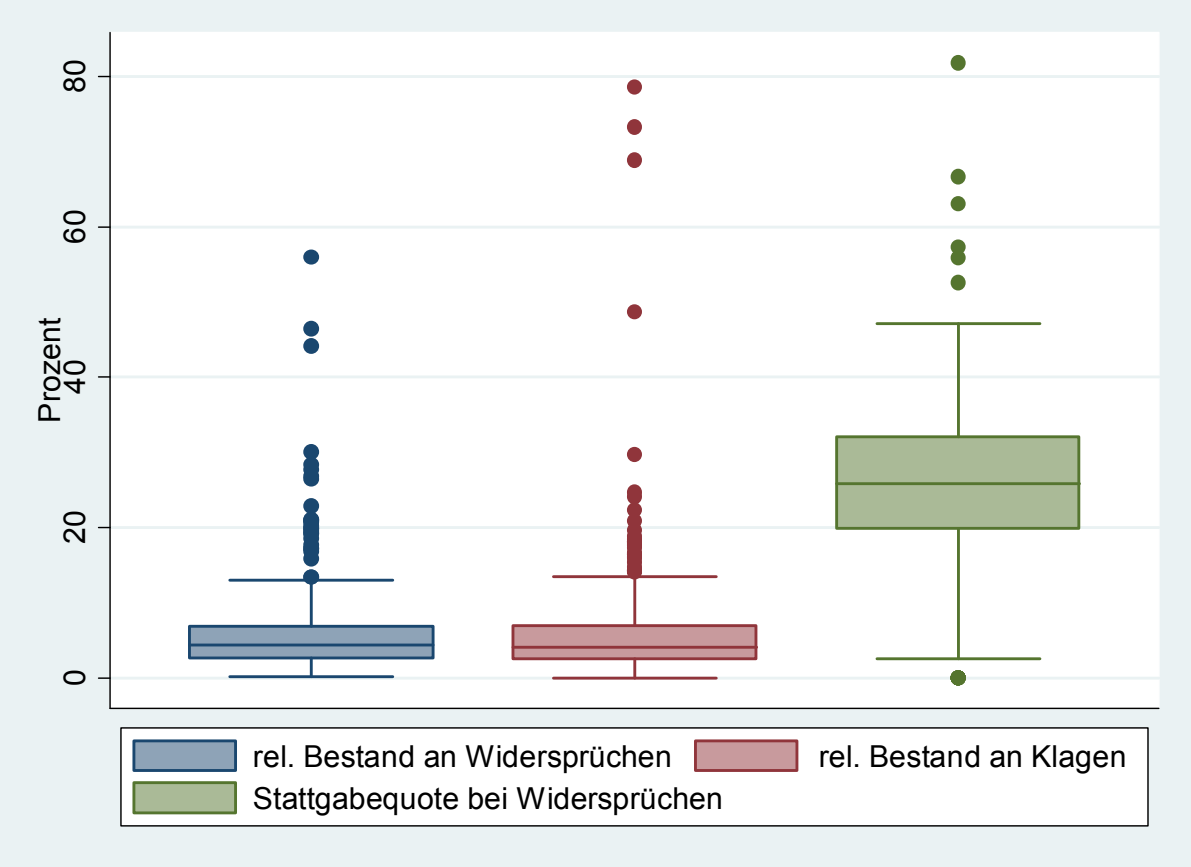
Quelle: www.sgb2.info. Eigene Berechnungen.

So verdeutlicht **Abbildung 3.4**, dass die Verteilung von K2E3 wesentlich kompakter ist als die von K2. Während die mittleren 50% der Beobachtungen bei K2 gut 10 Prozentpunkte auseinander liegen, sind dies bei K2E3 nur noch rund fünf Prozentpunkte (um den Median von rund 64%). Darüber hinaus wird erkennbar, dass bei der Nachhaltigkeitsquote eine Vielzahl an Ausreißern nicht nur nach oben, sondern auch nach unten existiert. Im oberen Extrem sind hier Werte bis zu fast 92% zu beobachten. Demgegenüber und auch im Gegensatz zu K3 können bei der Ergänzungsgröße K3E3 nur sehr wenige Beobachtungen als Ausreißer klassifiziert werden und diese auch lediglich nach oben. Darüber hinaus ist die Verteilung von K3E3 wesentlich kompakter als die von K3, was sich u.a. daran festmachen lässt, dass

die mittleren 50% der Beobachtungen höchstens etwas mehr als einen halben Prozentpunkt auseinander liegen (Median: ca. 2%).

In **Abbildung 3.5** findet sich die hierzu korrespondierende Veranschaulichung der drei Indikatoren zur Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung, die sich mit dem vorhandenen Datenmaterial für den betrachteten Zeitraum generieren lassen. Dabei handelt es sich zum einen um den Bestand an Widersprüchen und Klagen, jeweils relativ zur Anzahl der Bedarfsgemeinschaften. Letztere wurde herangezogen, um Größenunterschiede zwischen den Jobcentern zu berücksichtigen, da die Anzahl der ausgestellten Bescheide als Bezugsgröße nicht verfügbar ist. Zum anderen wurde aus den Informationen zur Erledigungsart bei Widersprüchen die Stattgabequote an Widersprüchen konstruiert. Diese ist die Anzahl an stattgegebenen relativ zur Gesamtzahl an Widersprüchen (in Prozent).

Abbildung 3.5: Verteilungen des relativen Bestands an Widersprüchen und Klagen sowie der Stattgabequote bei Widersprüchen – November und Dezember 2012



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Berechnungen.

Aus der Abbildung wird erkennbar, dass sich die Verteilungen des relativen Bestands an Widersprüchen und Klagen nur sehr wenig unterscheiden. Beide liegen relativ kompakt um einen Median von etwas mehr als 4%. Der auffälligste Unterschied wird bei den Ausreißern erkennbar. Diese sind beim relativen Bestand an Klagen ausgeprägter und erreichen wesentlich höhere Werte. Im Extrem sind hier Werte von fast 80% zu beobachten. Darüber hinaus zeigt sich in **Abbildung 3.5**, dass der Median der Stattgabequote bei Widersprüchen fast 26% beträgt, wobei die mittleren 50% der Beobachtungen zwischen etwas mehr als 19% und fast 32% liegen. Auch hier ist wiederum eine Reihe an Ausreißern erkennbar, die im Extrem bei einer Stattgabequote von fast 82% liegen. Bei den beiden Bestandsindikatoren ist

schließlich noch auffällig, dass Quoten von 0% im normalen Bereich der Verteilung liegen, also keineswegs seltene Ausreißer nach unten darstellen. Bei den Stattgabequoten im Jahr 2012 stellt dieser Wert jedoch einen solchen Ausreißer dar.

Um obige Indikatoren der Ergebnisqualität näher zu untersuchen, wurde auf multivariate lineare Regressionsmodelle (für Details hierzu siehe Kasten unten) zurückgegriffen. Dabei fungieren im Regelfall ein 0/1-Indikator für das Modell der Aufgabenwahrnehmung (zkT=1, gE=0) sowie mehrere 0/1-Indikatoren für die Bundesländer und die SGB-II-Vergleichstypen (alte Typologie) als Beschreibungsvariablen[9]. Letztere dienen dem Zweck, den regionalen Kontext – und dabei insbesondere die Arbeitsmarktlage – abzubilden. Schließlich wurde in das Modell noch ein Satz an 0/1-Indikatoren aufgenommen, um den Beobachtungsmonat und damit etwaige rein zeitliche Schwankungen abzubilden. Bei der Ergebnisdarstellung wird zunächst auf den Themenkomplex „Performance“ (Kennzahlen und Ergänzungsgrößen) und daran anschließend auf den Themenkomplex „Rechtmäßigkeit“ eingegangen.

Multivariate lineare Regressionsmodelle stellen gewissermaßen das Standardarbeitspferd der quantitativen empirischen Wirtschafts- und Sozialforschung dar. Mit ihnen wird untersucht, inwieweit ein systematischer Zusammenhang zwischen einer abhängigen Variable (häufig auch „zu erklärende Variable“ genannt) und einer bestimmten Anzahl an potenziellen Beschreibungs- oder Erklärungsfaktoren existiert, deren Berücksichtigung simultan erfolgt (für eine detaillierte Darstellung vgl. z.B. Bauer, Fertig und Schmidt (2009), S. 205ff). Auf Basis einer Stichprobe werden mit Hilfe statistischer Verfahren für alle berücksichtigten Beschreibungsfaktoren Koeffizienten geschätzt, deren Werte die quantitative Stärke des Zusammenhangs zwischen den jeweiligen Beschreibungsfaktoren und der abhängigen Variable angeben. Ist der geschätzte Koeffizient für eine Variable negativ, so bedeutet dies, dass die abhängige Variable im Durchschnitt aller Beobachtungseinheiten sinkt, wenn sich die entsprechende Beschreibungsvariable um eine (kleine) Einheit erhöht. Im Falle eines positiven Vorzeichens gilt genau das Umgekehrte. Eine derartige Aussage gilt immer unter der sog. *ceteris paribus*-Bedingung, d.h. unter sonst gleichen Umständen, und impliziert somit, dass alle anderen Beschreibungsvariablen unverändert bleiben. Die dabei gleichzeitig ausgewiesenen t-Werte der einzelnen Koeffizienten erlauben eine Aussage darüber, inwieweit die geschätzten Koeffizienten einen systematischen (d.h. statistisch signifikant von Null verschiedenen) Zusammenhang angeben oder lediglich zufällige Abweichungen von Null darstellen. Ist der geschätzte Koeffizient nur zufällig von Null verschieden, so legt dies die Schlussfolgerung nahe, dass die zugehörige Beschreibungsvariable keinen systematischen Zusammenhang zur betrachteten abhängigen Variable aufweist. Von einem systematischen Zusammenhang kann man mit großer Sicherheit dann ausgehen, wenn ein t-Wert betragsmäßig größer als 1,96 ist. In diesem Fall spricht man auch von einem statistisch signifikant von Null verschiedenen Zusammenhang (kurz: von einem statistisch signifikanten Schätzergebnis). Hinsichtlich des Ausmaßes der Sicherheit, mit der man von einem systemati-

[9] Bei allen Gruppen an 0/1-Indikatoren (Bundesländer und SGB-II-Vergleichstypen) muss jeweils ein Indikator als sog. Referenzkategorie gewählt werden, damit eine ökonometrische Schätzung möglich ist. Die Ergebnisse für die anderen Indikatoren der jeweiligen Gruppe geben dann immer Abweichungen zur Referenzkategorie an. Bei der Wahl der Referenzkategorie ist man völlig frei, es kann also jeder Indikator aus einer Gruppe als Referenzkategorie dienen. Für ein vollständiges Bild müssen daher die Schätzergebnisse für alle Indikatoren des Regressionsmodells paarweise miteinander verglichen werden. Hierfür werden sog. t-Tests auf Gleichheit durchgeführt.

schen Zusammenhang ausgehen kann, sind Abstufungen möglich. So spricht man häufig von einem schwach signifikanten Zusammenhang, wenn der zugehörige t-Wert betragsmäßig zwischen 1,65 und 1,95 liegt. In diesem Fall kann man mit noch ausreichender Sicherheit davon ausgehen, dass der Zusammenhang zwischen abhängiger und Beschreibungsvariable systematisch ist. Im Falle eines betragsmäßigen t-Werts größer 2,57 kann man hingegen mit sehr großer Sicherheit einen systematischen Zusammenhang unterstellen. In diesem Fall spricht man auch von einem hochsignifikanten Zusammenhang. In allen anderen Fällen (d.h. also der t-Wert ist betragsmäßig kleiner als 1,65) spricht man von insignifikanten Zusammenhängen.

a) Ergebnisse für Kennzahlen und Ergänzungsgrößen

Aus darstellerischen Gründen werden im Folgenden lediglich die Ergebnisse der statistischen Schätzungen für einige ausgewählte Kennzahlen und Ergänzungsgrößen präsentiert. Dabei handelt es sich um die oben bereits dargestellten Kennzahlen K1, K2 und K3 sowie die beiden Ergänzungsgrößen K2E3 und K3E3. Diese wurden ausgewählt, da sie sich im Rahmen der Untersuchungen als besonders relevant erwiesen haben und im weiteren Verlauf der Analysen – insbesondere für den Zeitraum ab 2013 – genutzt werden. Sämtliche Analysen wurden allerdings auch für alle anderen Ergänzungsgrößen durchgeführt. Für die vertiefenden Analysen zu den Kennzahlen und ausgewählten Ergänzungsgrößen werden jeweils die Ergebnisse von drei Spezifikationen zusammengefasst. In der ersten Spezifikation wird neben dem Indikator für das Modell der Aufgabenwahrnehmung nur noch um die Beobachtungszeitpunkte kontrolliert, um rein zeitspezifische Schwankungen herauszurechnen. Hieraus ergeben sich die um zeitliche Schwankungen bereinigten sog. unkonditionalen[10] Unterschiede zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung. Aufgrund der fundamentalen Unterschiede in der lokalen Handlungsautonomie sowie der damit verbundenen Heterogenität der Aufgabenwahrnehmung liegt es auf der Hand, dass das Modell der Aufgabenwahrnehmung theoretisch ein zentrales Merkmal zur Beschreibung der Jobcenter darstellt.

In der zweiten Spezifikation werden dann zusätzlich die Indikatoren für die SGB-II-Vergleichstypen aufgenommen, um auch den regionalen Kontext abzubilden. Schließlich werden in der dritten Spezifikation noch die Indikatoren für die Bundesländer berücksichtigt, um etwaige bundeslandspezifische Abweichungen – bei gleichzeitiger Kontrolle um den regionalen Kontext – zu ermitteln. Unterschiede zwischen den Bundesländern können sich theoretisch durch unterschiedliche Governancearrangements (z.B. Existenz von Fachaufsicht) und/oder durch die im Rahmen der (zumeist ESF-kofinanzierten) Arbeitsmarktpolitik der Länder den Jobcentern zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel ergeben. Im Ergebnis kann somit aus dem Vergleich der drei Spezifikationen geschlossen werden, inwieweit sich die unkonditionalen Unterschiede zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung durch den regionalen Kontext und die Bundeslandzugehörigkeit erklären.

Eine tabellarische Zusammenfassung der Schätzergebnisse zur Kennzahl K1 findet sich in **Anhang A.4** als **Tabelle A.4.1**. Diese Schätzergebnisse legen den Schluss nahe, dass (un-

[10] Der Begriff unkonditionale Unterschiede bezeichnet Differenzen in den betrachteten Ergebnisgrößen, die sich aus einem einfachen Vergleich der beiden Trägerformen ergeben, bei dem keine weiteren Charakteristika der Jobcenter berücksichtigt werden, die – wie z.B. die regionale Arbeitsmarktlage – selbst einen systematischen Einfluss auf die Kennzahlen/Ergänzungsgrößen haben können.

ter sonst gleichen Umständen) die Veränderung der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt im Durchschnitt des betrachteten Zeitraums bei den zkT um etwa einen dreiviertel Prozentpunkt über denen bei den gE lag, wobei diese Differenz statistisch hochsignifikant ist. Die Kontrolle um den regionalen Kontext und die Bundeslandzugehörigkeit reduzieren diesen Abstand um etwa 0,25 Prozentpunkte. Des Weiteren lässt sich erkennen, dass im Vergleich zu Jobcentern in ländlichen Gebieten Westdeutschlands mit durchschnittlichen Rahmenbedingungen (SGB-II-Typ 8) nur die in SGB-II-Typ 9 (ländliche Gebiete in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage, saisonaler Dynamik und niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen) signifikant geringere Werte bei K1 aufweisen. Für alle anderen SGB-II-Typen lassen sich hingegen systematisch höhere Werte beobachten. Da es insgesamt zwölf SGB-II-Typen gibt und man bei der Wahl einer Referenzgruppe vollkommen frei ist, man also anstatt wie hier den Typen 8 auch jeden anderen als Referenzgruppe hätte wählen können, muss mit Hilfe eines statistischen Tests untersucht werden, inwieweit sich diejenigen Typen unterscheiden, die nicht die Referenzgruppe darstellen. Hierzu wurden insgesamt 55 paarweise Tests auf Koeffizientengleichheit der direkt im Modell berücksichtigten Typen durchgeführt. Diese Tests deuten darauf hin, dass sich 49 der 55 Koeffizientenpaare signifikant voneinander unterscheiden. In der weit überwiegenden Mehrheit aller Fälle gehen unterschiedliche regionale Kontexte also mit systematischen Unterschieden bei der Kennzahl K1 einher.

Zu einem ähnlichen Befund gelangt man bei der Betrachtung der Unterschiede zwischen den Bundesländern. Auch bei gleichzeitiger Berücksichtigung des Modells der Aufgabenwahrnehmung, des regionalen Kontextes sowie rein zeitlicher Schwankungen ergibt sich eine Vielzahl an statistisch signifikanten Abweichungen zwischen einzelnen Ländern. So weisen mit Ausnahme Baden-Württembergs, Thüringens und Sachsens alle Bundesländer höhere Werte auf als Bayern (Referenzgruppe). Mit Ausnahme derjenigen für Hamburg sind diese positiven Abweichungen zu Bayern auch statistisch signifikant. Eine systematisch bessere Performance als die bayerischen Jobcenter lässt sich bei K1 lediglich für die regionalen Einheiten in Baden-Württemberg und Thüringen beobachten. Der Unterschied zwischen Bayern und Sachsen hingegen ist nur schwach signifikant. Auch hier zeigen schließlich die paarweisen Tests auf Koeffizientengleichheit der direkt berücksichtigten Bundeslandsindikatoren, dass in der übergroßen Mehrheit aller Fälle systematische Unterschiede zwischen den Bundesländern existieren. Von den insgesamt 117 paarweisen Vergleichen erweisen sich 92 als signifikant, sodass also die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Bundesländern mehrheitlich mit systematischen Performanceunterschieden bei K1 einhergeht.

Die hierzu korrespondierenden Ergebnisse für die Integrationsquote (K2) sind in **Tabelle A.4.2** zusammengefasst. Diese ergeben ein zu dem für K1 sehr ähnliches Bild. Auch hier schneiden die zkT im Schnitt signifikant schlechter ab als die gE, wobei die Kontrolle um den regionalen Kontext und die Bundeslandzugehörigkeit wiederum nur die quantitative Dimension der Abweichungen zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung reduziert, nicht aber deren Richtung oder Signifikanz. Ferner sind erneut signifikante Performanceunterschiede zwischen den meisten SGB-II-Typen zu beobachten. Auch hier schneiden im Vergleich zu den Jobcentern in SGB-II-Typ 8 nur die in Typ 9 signifikant besser ab. Von den

55 Koeffizientenpaaren unterscheiden sich 52 systematisch, sodass der regionale Kontext auch bei K2 eine sehr ausgeprägte Rolle spielt.

Ebenfalls weitestgehend analog zu oben geht die Bundeslandzugehörigkeit mit systematischen Performanceunterschieden einher. Bei der Integrationsquote ergeben sich hinsichtlich der Abweichungen zum Referenzland Bayern jedoch zwei bemerkenswerte Unterschiede. Zum einen schneiden die baden-württembergischen Jobcenter im Schnitt nun signifikant schlechter ab als die bayerischen, wohingegen das genau Umgekehrte für die Jobcenter in Mecklenburg-Vorpommern gilt. Letztere weisen eine im Durchschnitt um gut einen Prozentpunkt höhere Integrationsquote auf, wenn gleichzeitig um den regionalen Kontext kontrolliert wird[11]. Schließlich legen 95 der 117 paarweisen Bundeslandvergleiche wiederum die Existenz systematischer Unterschiede nahe. Insgesamt ist die „Erklärungskraft" des Regressionsmodells gemessen an einem R-Quadrat von 0,73 sehr hoch, was aller Voraussicht nach darauf zurückzuführen sein dürfte, dass die SGB-II-Typen so konstruiert wurden, dass sie möglichst viel Variation in der Integrationsquote abbilden.

Zu deutlich anderen Schlussfolgerungen als oben führt die Betrachtung der Ergänzungsgröße K2E3, d.h. der Nachhaltigkeit der Integrationen. Wie **Tabelle A.4.3** verdeutlicht, schneiden hier die zkT im Durchschnitt deutlich besser ab als die gE. In der finalen Spezifikation beträgt diese Differenz (im Durchschnitt und unter sonst gleichen Umständen) etwa mehr als einen Prozentpunkt und ist statistisch hochsignifikant. Darüber hinaus scheint der regionale Kontext bei der Nachhaltigkeit der Integrationen eine weniger bedeutende Rolle zu spielen als bei den Kennzahlen K1 und K2. Den Schätzergebnissen zufolge unterscheiden sich beispielsweise die Jobcenter in SGB-II-Typ 8 nicht systematisch von denen in den Typen 2, 10 sowie 11 und auch der (bislang immer zu beobachtende) Unterschied zu SGB-II-Typ 9 ist nur schwach signifikant. Da es sich bei Typ 2 um Städte in Westdeutschland mit vorwiegend überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem BIP pro Kopf handelt, Typ 10 ländliche Gebiete in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und vorwiegend niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen umfasst und zu Typ 11 vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und niedrigem BIP pro Kopf gehören, ergibt dies ein von dem bisherigen deutlich divergierendes regionales Muster. In der Gesamtschau unterscheiden sich von den 55 Typenpaaren nur 29 systematisch, was verglichen mit oben eine verhältnismäßig kleine Anzahl ist.

Demgegenüber legen die Schätzergebnisse den Schluss nahe, dass die Bundeslandzugehörigkeit nach wie vor von enormer Bedeutung ist. So ergibt sich zwar im Vergleich zu Bayern ein deutlich anderes Muster in den Abweichungen, da bei der Nachhaltigkeit nur noch die Jobcenter in Rheinland-Pfalz und im Saarland signifikant schlechter abschneiden, die Jobcenter in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg und Bremen hingegen signifikant besser (für die anderen Bundesländer lassen sich keine systematischen Abweichungen zu Bayern beobachten). Jedoch ergeben die paarweisen Tests auf Koeffizientengleichheit bei den Bundeslandindikatoren, dass sich 92 von 117 signifikant unterscheiden, sodass im Gegensatz

[11] Verzichtet man auf die Berücksichtigung der SGB-II-Typen im Regressionsmodell, so ergibt sich für die Jobcenter Mecklenburg-Vorpommerns im Durchschnitt eine um fast neun Prozentpunkte signifikant schlechtere Performance im Vergleich zu Bayern. Auch dies verdeutlicht nochmals die Wichtigkeit der Berücksichtigung des regionalen Kontextes.

zum regionalen Kontext die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Bundesland auch weiterhin eine nennenswerte Rolle zu spielen scheint. Allerdings kann auch festgehalten werden, dass sich die Vorzeichen der beobachtbaren Abweichungen zwischen den einzelnen Bundesländern bei der Ergänzungsgröße K2E3 mitunter deutlich von denen für z.B. K2 unterscheiden, sodass das Muster der bundeslandspezifischen Differenzen erheblich variiert.

Die in **Tabelle A.4.4** zusammengefassten Schätzergebnisse für die Kennzahl K3 entsprechen dann wieder eher denen für K1 und K2. So schneiden die zkT im Durchschnitt signifikant schlechter ab als die gE. Darüber hinaus ist auch ein zu dem bei K1 und K2 vergleichbares Muster für die regionalen Kontextindikatoren erkennbar, deren Bedeutung sich erneut in einer Vielzahl an systematischen Abweichungen zwischen den einzelnen IAB-Typen manifestiert. Auch die Bundeslandzugehörigkeit spielt wieder in der weit überwiegenden Mehrheit aller Fälle eine Rolle, wobei alle fünf ostdeutschen Bundesländer eine (schwach) signifikant geringere Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehern/innen aufweisen als Bayern, was mit Ausnahme Thüringens erst nach Kontrolle um den regionalen Kontext der Fall ist. Das R-Quadrat der Regression liegt mit 0,45 unter dem für die beiden anderen Kennzahlen, aber deutlich über dem für die Nachhaltigkeitsquote.

Weitere interessante und sich von den bisherigen unterscheidende Befunde ergibt schließlich noch die Betrachtung der Ergänzungsgröße K3E3, d.h. der durchschnittlichen Zugangsrate an Langzeitleistungsbeziehern/innen. Hier deutet der unkonditionale Unterschied zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung zunächst darauf hin, dass die zkT im Schnitt signifikant besser abschneiden als die gE (vgl. linker Teil von **Tabelle A.4.5**). Allerdings führt bereits die Kontrolle um den regionalen Kontext dazu, dass die Signifikanz dieses Unterschieds verschwindet. Die zusätzliche Berücksichtigung der Bundeslandzugehörigkeit dreht das Vorzeichen dann gänzlich um und legt den Schluss nahe, dass die gE (im Durchschnitt und unter sonst gleichen Umständen) eine bessere Performance aufweisen als die zkT (vgl. rechter Teil von **Tabelle A.4.5**).

Des Weiteren zeigt sich, dass der regionale Kontext zwar wiederum eine bedeutende Rolle zu spielen scheint, sich dabei allerdings ein spezifisches Muster abzeichnet. So weisen etwa die Jobcenter der Typen 2, 9 und 10 signifikant höhere Zugangsraten in den Langzeitleistungsbezug auf als die Jobcenter des Typs 8, wohingegen das genau Umgekehrte für alle anderen Typen gilt. Demnach schneiden also offenbar Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage bei dieser Ergänzungsgröße systematisch schlechter ab als solche mit durchschnittlicher, wobei die Tatsache, ob es sich dabei um eine städtische oder ländliche Region handelt, eher nebensächlich zu sein scheint. Die weit überwiegende Mehrheit der paarweisen Vergleiche zwischen den einzelnen Typen ergibt dann auch wieder systematische Unterschiede.

Auch das Muster der bundeslandspezifischen Abweichungen divergiert von den bisher bekannten. So lassen sich für alle Bundesländer im Vergleich zu Bayern systematisch geringere Werte für K3E3 beobachten, d.h. die Jobcenter außerhalb Bayerns schneiden bei der Zugangsrate von Langzeitleistungsbeziehern/innen im Schnitt allesamt signifikant besser ab als die bayerischen. Mit Ausnahme von 23 Fällen deuten die 117 paarweisen Tests auf Koeffizientengleichheit auf signifikante Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern hin.

Schließlich weist das Modell mit 0,7 ein recht hohes R-Quadrat auf, das beinahe dem bei der Integrationsquote entspricht.

Wie in **Kapitel 2** bereits erwähnt, wurden in einem nächsten Schritte einzelne der oben dargestellten Performanceindikatoren zu einem additiven Verbundindex verdichtet, um ein zusammenfassendes Maß unterschiedlicher Performanceaspekte zu erhalten. Dieses aus Benchmarking-Analysen bekannte Verfahren geht wie folgt vor: Zunächst werden die Ausprägungen der (ausgewählten) Einzelindikatoren standardisiert, indem für jeden Indikator die höchste und die geringste Ausprägung[12] jeweils als Ober- bzw. Untergrenze definiert werden und alle anderen Ausprägungen so umgerechnet werden, dass sie jeweils die relative Abweichung zu diesen beiden Extremwerten angeben. Für die derart standardisierten Einzelindikatoren kann dann ein Verbundmaß berechnet werden, das anschaulich die Fläche eines sog. Radar-Charts darstellt, der durch die standardisierten Einzelindikatoren aufgespannt wird.

Dazu wird die Fläche des Polygons berechnet (sog. S*urface Measure of Overall Performance*, SMOP). Solange alle einzelnen Performanceaspekte gleich stark gewichtet werden, lässt sich dieser sogenannte SMOP-Wert anhand einer einfachen Formel bestimmen[13]. Außerdem kann ein maximaler SMOP-Wert ermittelt werden, der von der Anzahl der berücksichtigten Performanceaspekte abhängt. Die SMOP-Werte ermöglichen einen Vergleich aller Jobcenter miteinander, wobei hier auch für diejenigen Einheiten, die jeweils als Benchmark für einzelne Erfolgsaspekte dienen, Potenzial zur Verbesserung aufgezeigt werden kann. Die entscheidende Annahme, die bei der Konstruktion des SMOP-Wertes getroffen wird und die ebenfalls für alle anderen möglichen additiven Verbundindikatoren gilt, ist, dass schlechte Ausprägungen in einem Performanceaspekt durch gute Ausprägungen in einem anderen ausgeglichen werden können. Das so konstruierte Verbundmaß kann schließlich – analog zur oben beschriebenen Vorgehensweise – ebenfalls mit Hilfe multivariater Regressionsmodelle analysiert werden.

In der vorliegenden Anwendung dieses Verfahrens wurden folgende drei[14] Verbundindizes bestimmt:

1. Ein Verbundindex aus den drei Kennzahlen K1, K2 und K3.
2. Ein Verbundindex aus den Kennzahlen K1 und K3 sowie der Ergänzungsgröße K2E3.
3. Ein Verbundindex aus der Kennzahl K1 sowie den Ergänzungsgröße K2E3 und K3E3.

[12] Dabei werden die Indikatoren so gepolt, dass ein hoher Wert auch einem qualitativ guten Ergebnis entspricht. Bei der Kennzahl K1 impliziert dies beispielsweise, dass das Jobcenter mit dem kleinsten Wert als Top-Performance-Benchmark dient, während dies bei K2 das Jobcenter mit dem höchsten Wert ist.

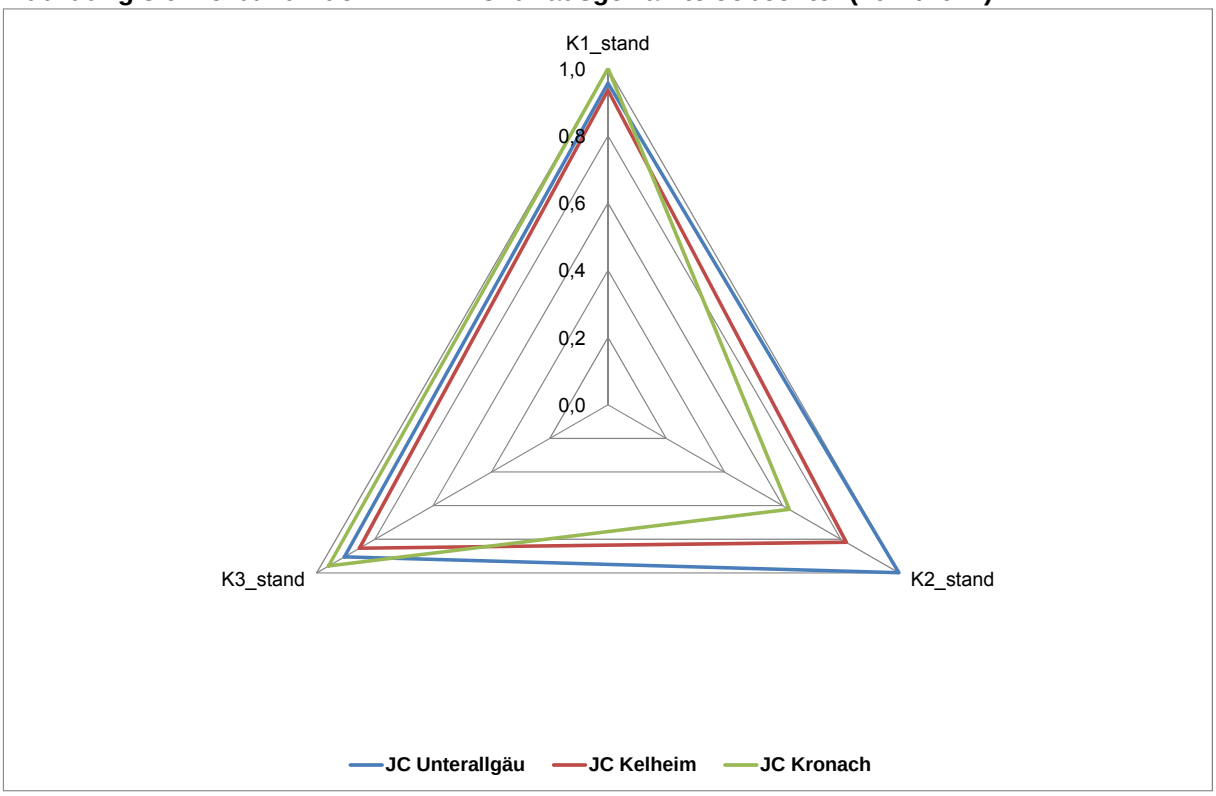
[13] Gegeben der Wert des skalierten Indikators $j \in [1, n]$ wird mit I_j bezeichnet und alle Indikatoren werden gleich gewichtet, dann berechnet sich der SMOP-Wert anhand folgender Formel: $SMOP = 0.5 * (I_1 * I_2 + I_2 * I_3 + \cdots + I_{n-1} * I_n + I_n * I_1) * \sin(360/n)$. Der maximale SMOP-Wert beträgt in diesem Fall $SMOP_{max} = 0.5 * n * \sin(360/n)$

[14] Es wurden drei Verbundindizes gebildet, um verschiedene Performanceaspekte abbilden zu können und damit gleichzeitig auch unterschiedliche Korrelationsmuster der Einzelindikatoren zu berücksichtigen.

Dabei wurde für jede Kennzahl und Ergänzungsgröße jeweils der Mittelwert über den zur Verfügung stehenden Beobachtungszeitraum als Ausgangsgröße für die Standardisierung benutzt. In den folgenden drei **Abbildungen 3.6** bis **3.8** werden die zugehörigen Radar-Charts für drei ausgewählte Jobcenter veranschaulicht. Bei diesen handelt es sich um diejenigen drei Jobcenter, die beim ersten Verbundindex (K1-K2-K3) am besten abschneiden.

Aus **Abbildung 3.6** wird ersichtlich, dass sich die drei genannten Einheiten sowohl bei K1 als auch bei K3 kaum voneinander unterscheiden. Bei beiden Performancemaßen finden sie sich an der Spitze aller Jobcenter, was daran erkennbar wird, dass die Ausprägungen der standardisierten Kennzahlen (K1_stand und K3_stand) bei allen drei jeweils recht nah an der 1 liegen. Lediglich bei der Integrationsquote werden deutliche Unterschiede sichtbar. Bei diesem Performanceaspekt schneidet das Jobcenter Kronach deutlich schlechter ab als die beiden anderen, wie die grüne Linie an der Achse der standardisierten Kennzahl K2 (K2_stand) verdeutlicht. Aus diesem Grund liegt das Jobcenter Kronach beim Verbundindex K1-K2-K3 auch hinter den beiden anderen auf Platz 3.

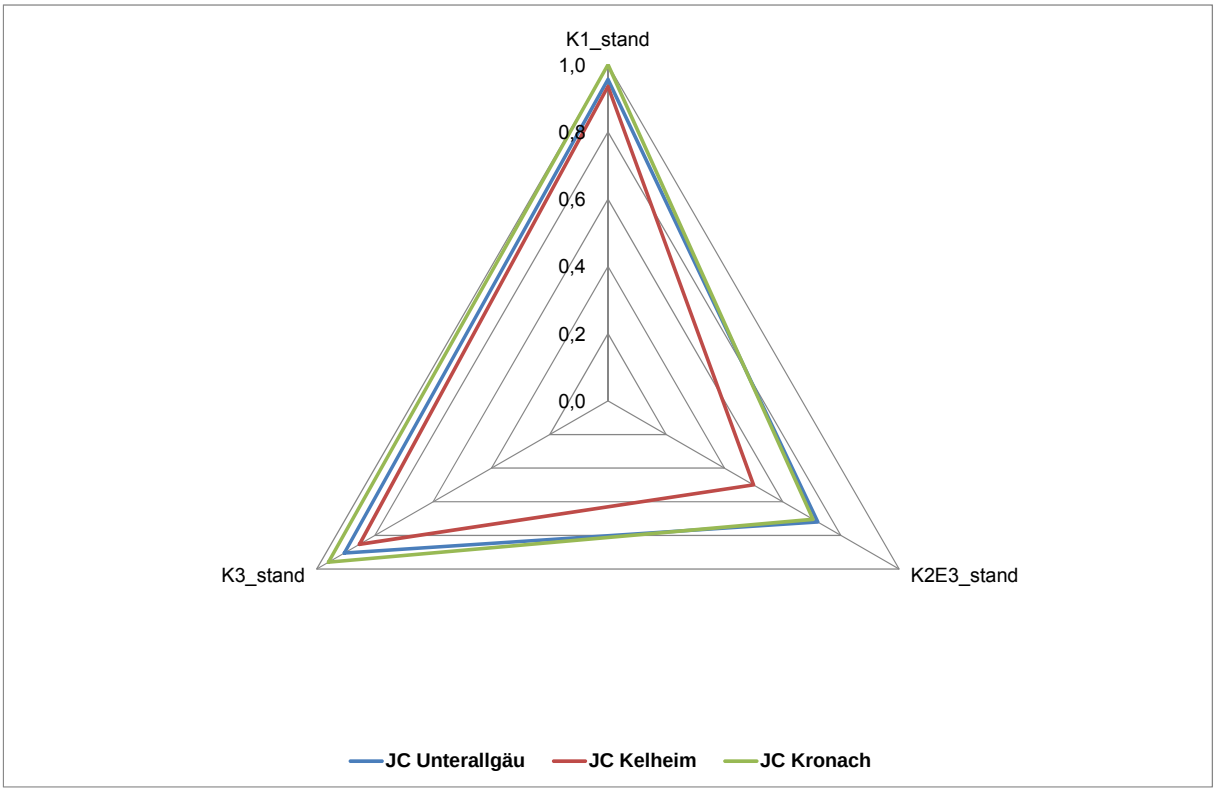
Abbildung 3.6: Verbundindex K1-K2-K3 für ausgewählte Jobcenter (2011/2012)



Quelle: www.sgb2.info. Eigene Berechnungen.

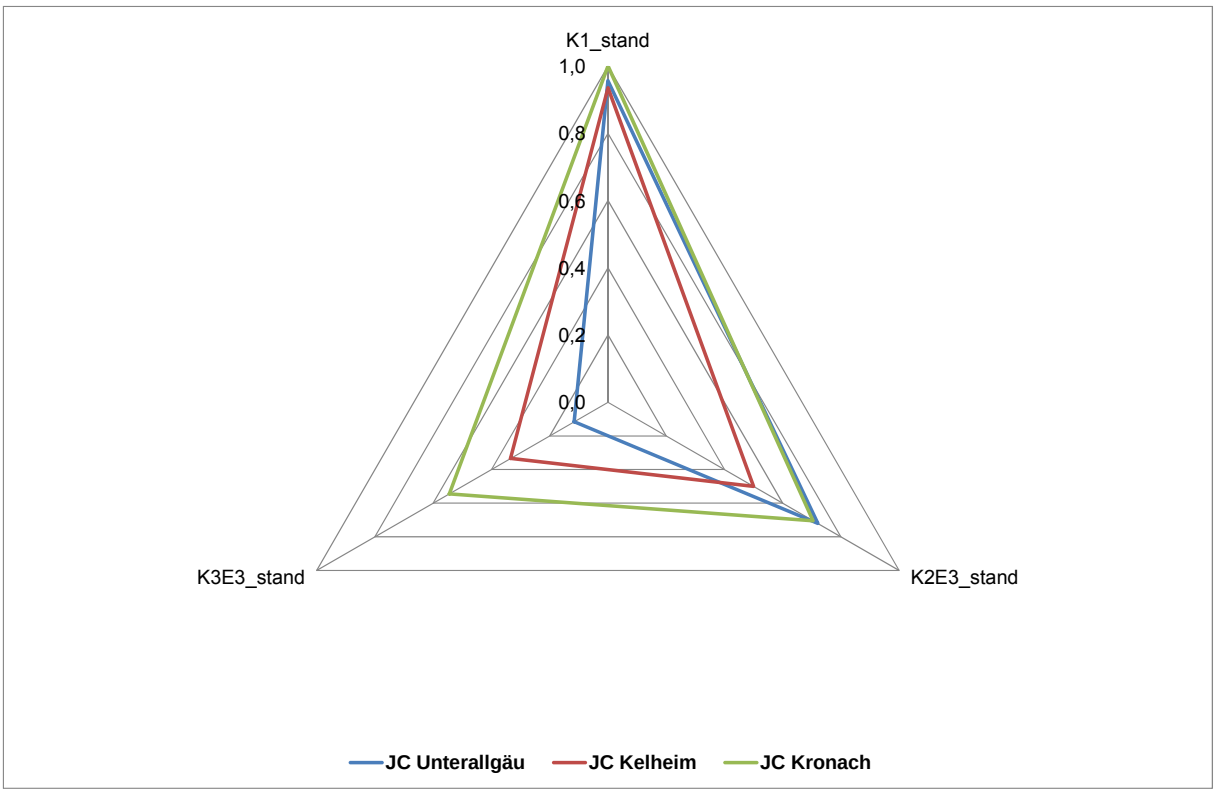
Ersetzt man bei der Indexbildung die Integrationsquote durch die Nachhaltigkeitsquote (K2E3), so lässt sich aus **Abbildung 3.7** erkennen, dass vor allem das Jobcenter Kelheim deutlich abrutscht, wohingegen die Performance der beiden anderen Einheiten immer noch im oberen Bereich liegt. Die Jobcenter Unterallgäu und Kronach finden sich daher auch weiterhin in der Spitzengruppe bei diesem Verbundmaß, wohingegen das Jobcenter Kelheim auf Platz 11 abrutscht (vgl. hierzu auch **Tabelle 3.4** unten).

Abbildung 3.7: Verbundindex K1-K2E3-K3 für ausgewählte Jobcenter (2011/2012)



Quelle: www.sgb2.info. Eigene Berechnungen.

Abbildung 3.8: Verbundindex K1-K2E3-K3E3 für ausgewählte Jobcenter (2011/2012)



Quelle: www.sgb2.info. Eigene Berechnungen.

Wenn man schließlich bei der Indexbildung noch die Kennzahl K3 durch die Ergänzungsgröße K3E3 ersetzt, so zeigt sich in **Abbildung 3.8**, dass vor allem das Jobcenter Unterallgäu relativ schlecht abschneidet und sich am unteren Ende der Verteilung dieses Performanceaspekts befindet. Eine ähnliche Verschiebung erfährt auch das Jobcenter Kelheim, wenn auch weniger dramatisch. Das Jobcenter Kronach befindet sich hingegen bei K3E3 eher im Mittelfeld. Konsequenterweise ordnet sich Kronach dann auch bei diesem Verbundindex unter den besten Jobcentern ein, wohingegen die beiden anderen Einheiten auf die Plätze 164 (JC Unterallgäu) bzw. 137 (JC Kelheim) abrutschen.

In den beiden **Tabellen 3.4** und **3.5** sind die Rangplätze ausgewählter Jobcenter bei den drei Performanceindizes zusammengefasst. Zur Veranschaulichung wurden hierfür zum einen die 40 am besten abschneidenden Jobcenter beim Verbundmaß K1-K2-K3[15] ausgewählt und zum anderen die 40 schlechtesten[16]. Für diese Einheiten finden sich neben dem Rangplatz beim ersten Verbundindex auch die Plätze bei den beiden anderen.

[15] Diese liegen weit überwiegend in Bayern.
[16] Die Platzierungen aller Jobcenter sind in Anhang A.5 zu finden.

Tabelle 3.4: Rangplätze ausgewählter Jobcenter bei den drei Verbundindizes (VI) – Teil 1

Name	VI-K1-K2-K3	VI-K1-K2E3-K3	VI-K1-K2E3-K3E3
JC Unterallgäu	1	3	164
JC Kelheim	2	11	137
JC Kronach	3	1	6
JC Weißenburg-Gunzenhausen	4	2	8
JC Memmingen, Stadt	5	36	170
JC Schweinfurt	6	7	77
JC Lichtenfels	7	17	86
JC Dingolfing-Landau	8	9	49
JC Sonneberg	9	10	21
JC Neustadt a.d. Aisch-Bad Windsheim	10	34	261
JC Cham	11	25	94
JC Rhön-Grabfeld	12	4	3
JC Bamberg	13	44	279
JC Pfaffenhofen a.d. Ilm	14	24	196
JC Suhl, Stadt	15	6	2
JC Eichstätt	16	54	377
JC Main-Spessart	17	12	109
JC Coburg	18	14	25
JC Ostallgäu	19	15	138
JC Lindau	20	116	323
JC Rügen	21	229	341
JC Hildburghausen	22	26	43
JC Coburg, Stadt	23	27	17
JC Freyung-Grafenau	24	23	98
JC Wartburgkreis	25	13	20
JC Haßberge	26	120	339
JC Amberg-Sulzbach	27	19	34
JC Ebersberg	28	8	51
JC Ansbach, Stadt	29	226	398
JC Bernkastel-Wittlich	30	137	353
JC Schwandorf	31	88	257
JC Forchheim	32	31	157
JC Ansbach	33	59	258
JC Donau-Ries	34	60	215
JC Bayreuth	35	30	50
JC Dillingen a.d. Donau	36	22	76
JC Kitzingen	37	333	409
JC Regen	38	32	28
JC Neumarkt i.d. Oberpfalz	39	80	292
JC Miltenberg	40	65	221

Quelle: www.sgb2.info. Eigene Berechnungen.

Aus **Tabelle 3.4** wird deutlich, dass die Auswahl des konkreten Performancemaßes erhebliche Auswirkungen auf das relative Abschneiden einzelner Jobcenter hat. Neben den beiden oben bereits erwähnten Fällen, verschlechtert sich auch die Platzierung einer ganzen Reihe an weiteren Jobcentern, die bei den drei Kennzahlen eine Top-Performance aufweisen, wenn an Stelle von K2 und/oder K3 die beiden genannten Ergänzungsgrößen berücksichtigt werden. Besonders dramatische Verschlechterungen lassen sich beispielsweise für die beiden Jobcenter Ansbach, Stadt und Kitzingen beobachten, die beim dritten Verbundindex zur Gruppe der schlechtesten 15 Jobcenter zählen. Auf der anderen Seite existieren aber auch regionale Einheiten, die bei allen drei Indizes gleichermaßen gut abschneiden. Dies gilt ne-

ben dem bereits erwähnten Jobcenter Kelheim beispielsweise auch für die Jobcenter Weißenburg-Gunzenhausen, Rhön-Grabfeld und Suhl, Stadt.

Tabelle 3.5: Rangplätze ausgewählter Jobcenter bei den drei Verbundindizes (VI) – Teil 2

Name	VI-K1-K2-K3	VI-K1-K2E3-K3	VI-K1-K2E3-K3E3
JC Charlottenburg-Wilmersdorf	374	329	203
JC Köln, Stadt	375	360	284
JC Spree-Neiße	376	387	390
JC Mettmann	377	370	327
JC Main-Taunus-Kreis	378	341	230
JC Rhein-Erft-Kreis	379	361	310
JC Kiel, Landeshauptstadt	380	357	247
JC Rhein-Kreis Neuss	381	372	322
JC Groß-Gerau	382	382	388
JC München	383	374	410
JC Bonn, Stadt	384	354	286
JC Tempelhof-Schöneberg	385	386	346
JC Bremen, Stadt	386	378	311
JC Odenwaldkreis	387	355	379
JC Krefeld	388	392	362
JC Dortmund, Stadt	389	393	349
JC Mönchengladbach, Stadt	390	395	365
JC Wuppertal, Stadt	391	377	313
JC Städteregion Aachen	392	381	326
JC Hochtaunuskreis	393	347	298
JC Spandau	394	388	331
JC Viersen	395	397	386
JC Leverkusen, Stadt	396	394	375
JC Bottrop, Stadt	397	410	404
JC Ennepe-Ruhr-Kreis	398	376	272
JC Nordfriesland	399	407	402
JC Mitte	400	403	383
JC Bochum, Stadt	401	396	320
JC Düsseldorf, Stadt	402	383	314
JC Gelsenkirchen, Stadt	403	409	401
JC Hamm, Stadt	404	404	370
JC Reinickendorf	405	412	403
JC Düren	406	391	378
JC Mülheim an der Ruhr, Stadt	407	398	307
JC Herne, Stadt	408	406	393
JC Schleswig-Flensburg	409	405	368
JC Recklinghausen	410	399	376
JC Oberhausen, Stadt	411	408	373
JC Essen, Stadt	412	402	330
JC Kleve	413	413	413

Quelle: www.sgb2.info. Eigene Berechnungen.

Zwischenergebnis

Insgesamt zeigen sich innerhalb der Gruppe der 40 bestplatzierten Jobcenter beim Verbundindex K1-K2-K3 erhebliche Bewegungen in alle Richtungen, sobald die betrachteten Performanceaspekte verändert werden. Bei den 40 am schlechtesten platzierten Jobcentern ist dies allerdings keineswegs so. Wie aus **Tabelle 3.5** erkennbar wird, findet sich die überwiegende Mehrheit dieser regionalen Einheiten bei allen drei Performanceindizes am unteren Ende der Verteilung. Keines der dort aufgelisteten Jobcenter schafft es bei einem Index

unter die besten 200. Während Top-Performance also stark von der konkreten Definition des Performanceindex abhängt, scheint schlechte Performance ein recht stabiles Phänomen zu sein.

In obigen Rankings werden allerdings weder der regionale Kontext noch die Bundeslandzugehörigkeit oder das Modell der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigt. Es handelt sich also um eine Rangfolge anhand der unkonditionalen Ausprägungen der Indizes, aus der auch nicht erkennbar wird, ob der Unterschied im Performancemaß der sich hinter zwei Rangplätzen verbirgt, als statistisch signifikant oder rein zufällig erachtet werden muss. Zur Berücksichtigung dieser Aspekte wurden daher die drei Verbundmaße abschließend im Rahmen multivariater Regressionsmodelle analysiert. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind in **Tabelle 3.6** zusammengefasst.

Tabelle 3.6: Schätzergebnisse zu den drei Verbundindizes

	Verbundindex K1-K2-K3		Verbundindex K1-K2E3-K3E3		Verbundindex K1-K2E3-K3E3	
	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert	Koeffizient	t-Wert
zkT	-0,033	**-3,36**	-0,005	-0,48	-0,004	-0,44
Typ 1	-0,125	**-4,56**	-0,122	**-4,36**	-0,061	**-2,50**
Typ 2	0,023	0,83	-0,028	-1,01	-0,026	-1,07
Typ 3	-0,103	**-3,33**	-0,108	**-3,45**	-0,052	-1,90
Typ 4	-0,087	**-3,94**	-0,097	**-4,30**	-0,051	**-2,58**
Typ 5	-0,141	**-4,78**	-0,145	**-4,79**	-0,086	**-3,27**
Typ 6	-0,082	**-4,17**	-0,083	**-4,14**	-0,037	**-2,13**
Typ 7	-0,032	-1,83	-0,027	-1,55	-0,005	-0,31
Typ 9	0,093	**4,18**	0,059	**2,61**	0,000	0,01
Typ 10	-0,057	**-2,90**	-0,065	**-3,22**	-0,063	**-3,58**
Typ 11	-0,082	**-3,16**	-0,059	**-2,24**	-0,001	-0,03
Typ 12	-0,129	**-4,23**	-0,101	**-3,25**	-0,017	-0,61
Baden-Württemberg	-0,026	-1,25	0,012	0,54	0,040	**2,13**
Berlin	-0,119	**-2,83**	-0,071	-1,66	0,012	0,31
Brandenburg	-0,054	-1,60	-0,010	-0,29	0,055	1,82
Bremen	-0,118	-1,88	-0,060	-0,94	0,040	0,72
Hamburg	-0,057	-0,67	-0,002	-0,03	0,064	0,83
Hessen	-0,075	**-3,23**	-0,040	-1,67	0,018	0,88
Mecklenburg-Vorpommern	0,017	0,46	-0,002	-0,07	0,035	1,07
NRW	-0,143	**-6,28**	-0,118	**-5,05**	-0,044	**-2,15**
Niedersachsen	-0,094	**-3,91**	-0,057	**-2,32**	0,022	1,04
Rheinland-Pfalz	-0,100	**-4,54**	-0,092	**-4,08**	-0,044	**-2,23**
Schleswig-Holstein	-0,145	**-5,03**	-0,119	**-4,03**	-0,031	-1,21
Saarland	-0,092	**-2,37**	-0,104	**-2,62**	-0,040	-1,15
Sachsen	-0,002	-0,06	0,080	**2,12**	0,158	**4,81**
Sachsen-Anhalt	-0,043	-1,16	0,000	0,00	0,065	**2,00**
Thüringen	0,047	1,54	0,077	**2,47**	0,092	**3,38**
Konstante	0,276	**13,27**	0,284	**13,41**	0,253	**13,64**
Anzahl Beobachtungen	413		413		413	
R-Quadrat	0,60		0,48		0,36	

Referenzgruppen: Typ 8 und Bayern. Fett markierte t-Werte kennzeichnen statistisch signifikante Koeffizienten (95%-Niveau).

Quelle: www.sgb2.info. Eigene Berechnungen.

Aus dieser geht hervor, dass die zkT im Durchschnitt eine schlechtere Performance als die gE beim Verbundindex aus den drei Kennzahlen aufweisen. Bei den beiden anderen Indizes lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung beobachten. Des Weiteren fällt auf, dass die IAB-Typen ein über die drei Per-

formancemaße hinweg recht stabiles Muster aufweisen. In der Mehrheit aller Fälle schneiden Jobcenter in Typ 8 bei allen drei Maßen besser ab als Jobcenter in den anderen Typen, wobei die Unterschiede nicht immer signifikant sind. Demgegenüber geht die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Bundesland häufig mit divergierenden Ergebnissen einher. So schneiden etwa die baden-württembergischen Jobcenter beim dritten Verbundindex im Durchschnitt signifikant besser ab als die bayerischen, wohingegen dies bei den beiden ersten nicht der Fall ist. Das genau umgekehrte Phänomen lässt sich für die Berliner Jobcenter beobachten. Die Jobcenter Sachsens und Thüringens weisen eine im Schnitt signifikant bessere Performance als die Bayerns bei den beiden Verbundindizes mit den Ergänzungsgrößen auf, nicht jedoch beim Kennzahlenindex. In allen drei Dimensionen systematisch schlechter als die Performance der bayerischen Jobcenter ist die derjenigen aus Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

b) Ergebnisse für Widersprüche und Klagen

Abschließend wird in diesem Kapitel noch auf die Ergebnisse zur zweiten Dimension der Ergebnisqualität eingegangen, d.h. auf die aus den Daten zu Widersprüchen und Klagen generierten Indikatoren zur Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung. Wie eingangs bereits erläutert, stehen für den Zeitraum vor 2013 auf Ebene der einzelnen Jobcenter die Bestände an Widersprüchen und Klagen sowie die Erledigungsarten von Widersprüchen, nicht aber die von Klagen, zur Verfügung. Aus diesem Grund wurden folgende drei Rechtmäßigkeitsindikatoren generiert: (i) der Bestand an Widersprüchen relativ zur Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, (ii) der Bestand an Klagen relativ zur Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und (iii) die Stattgabequote bei Widersprüchen. Diese drei Indikatoren wurden analog zu oben im Rahmen multivariater Regressionsmodelle analysiert, wobei die bereits bekannten Beschreibungsvariablen zum Einsatz kamen.

Darüber hinaus wurde auch untersucht, ob ein Zusammenhang zwischen Rechtmäßigkeit und Performance existiert. Hierfür wurden zunächst die Mittelwerte der drei Rechtmäßigkeitsindikatoren und der Kennzahlen/Ergänzungsgrößen gebildet. Da die Informationen zu Widersprüchen und Klagen für den Zeitraum November und Dezember 2012 verfügbar sind und sich die drei Rechtmäßigkeitsindikatoren somit auf den Durchschnitt dieser Monate beziehen, wurde für die Mittelwertbildung der Kennzahlen/Ergänzungsgrößen der Zeitraum Januar 2011 bis Oktober 2012 herangezogen. Dies impliziert die Annahme, dass die Performance der Vergangenheit möglicherweise einen Zusammenhang zur Rechtmäßigkeit der Gegenwart aufweist und soll dem Umstand Rechnung tragen, dass eine gewisse zeitliche Verzögerung zwischen den Aktivitäten der Jobcenter und etwaigen Widersprüchen oder Klagen existieren dürfte. Die so konstruierten Mittelwerte der genannten Variablen wurden dann ebenfalls mit Hilfe von Regressionsmodellen analysiert.

Tabelle 3.7 fasst die Schätzergebnisse zum relativen Bestand an Widersprüchen zusammen. Aus dem linken Teil von selbiger geht hervor, dass der relative Bestand an Widersprüchen bei zkT (im Schnitt und unter sonst gleichen Umständen) um beinahe vier Prozentpunkte höher ist als bei gE. Dieser Unterschied ist zudem statistisch hochsignifikant. Im Hinblick auf den regionalen Kontext zeigt sich, dass dieser bei dem betrachteten Rechtmäßigkeitsindikator von sehr geringer Bedeutung zu sein scheint, was daran erkennbar wird, dass von

den 55 paarweisen Tests auf Koeffizientengleichheit nur fünf auf statistisch signifikante Unterschiede hindeuten. Verglichen mit den hierzu korrespondierenden Resultaten bei den Performanceindikatoren stellt dies eine sehr geringe Anzahl dar.

Tabelle 3.7: Schätzergebnisse zum relativen Bestand an Widersprüchen

	relativer Bestand an Widersprüchen					
	Koeffizient	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**
zkT	3,73	**5,86**	3,02	**4,62**	2,59	**3,81**
Typ 1	0,78	0,41	3,37	1,70	2,87	1,43
Typ 2	-1,13	-0,66	0,78	0,44	0,39	0,21
Typ 3	-0,05	-0,03	1,61	0,91	1,00	0,56
Typ 4	-0,90	-0,57	0,56	0,35	0,52	0,33
Typ 5	-0,10	-0,06	-0,73	-0,45	-1,00	-0,62
Typ 6	-0,85	-0,63	-0,90	-0,67	-0,92	-0,69
Typ 7	-1,70	-0,97	-0,32	-0,18	0,41	0,24
Typ 9	-0,96	-0,87	-0,94	-0,86	-1,28	-1,19
Typ 10	3,30	1,85	4,00	**2,28**	3,67	**2,10**
Typ 11	-2,26	-1,69	-2,50	-1,88	-2,79	**-2,12**
Typ 12	0,05	0,04	-0,12	-0,09	0,59	0,46
Baden-Württemberg	-0,44	-0,39	-1,67	-1,39	-1,89	-1,58
Berlin	-1,27	-0,56	-2,18	-0,94	-1,73	-0,75
Brandenburg	7,28	**3,63**	5,83	**2,88**	6,66	**3,22**
Bremen	-2,66	-0,67	-4,26	-1,09	-3,83	-0,99
Hamburg	-3,55	-0,65	-4,84	-0,90	-4,63	-0,88
Hessen	-0,99	-0,58	-2,08	-1,20	-1,27	-0,73
Mecklenburg-Vorpommern	0,09	0,04	-0,51	-0,24	0,68	0,31
NRW	-2,24	-1,42	-3,15	-1,86	-2,39	-1,41
Niedersachsen	0,45	0,29	-0,05	-0,03	0,64	0,41
Rheinland-Pfalz	0,13	0,10	0,30	0,21	0,62	0,44
Schleswig-Holstein	-2,03	-1,02	-1,75	-0,87	-1,27	-0,64
Saarland	-1,80	-0,71	-2,18	-0,87	-0,83	-0,33
Sachsen	8,26	**3,76**	6,78	**3,10**	7,01	**3,05**
Sachsen-Anhalt	5,56	**2,70**	4,29	**2,03**	5,02	**2,31**
Thüringen	5,86	**3,31**	5,05	**2,91**	5,73	**3,26**
K1	-	-	-0,29	-1,63	0,20	0,73
K1E2	-	-	-	-	-0,45	-1,51
K2	-	-	-0,34	**-4,40**	-0,39	**-4,18**
K2E3	-	-	-	-	0,20	**2,57**
K3	-	-	-0,09	-0,59	-0,18	-0,94
K3E3	-	-	-	-	1,90	1,17
Konstante	4,79	**3,18**	13,34	**5,08**	-3,61	-0,58
Anzahl Beobachtungen	413		413		413	
R-Quadrat	0,29		0,28		0,29	

Referenzgruppen: Typ 8 und Bayern. Fett markierte t-Werte kennzeichnen statistisch signifikante Koeffizienten (95%-Niveau).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Berechnungen.

Die Ergebnisse für die Bundeslandindikatoren deuten darauf hin, dass der relative Bestand an Widersprüchen in Jobcentern in Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen signifikant höher ist als in Bayern. In der Gesamtschau spielt die Bundeslandzugehörigkeit hier eine größere Rolle als der regionale Kontext, da sich in 47 von 117 Fällen signifikante Unterschiede zwischen den verschiedenen Bundeslandindikatoren finden lassen.

Betrachtet man den mittleren und rechten Teil von **Tabelle 3.7**, so wird zunächst deutlich, dass die zusätzliche Berücksichtigung von Performanceindikatoren die Ergebnisse für die anderen Beschreibungsvariablen insofern unberührt lässt, als es deren Richtung zumeist

nicht verändert, sondern lediglich die Signifikanz erhöht oder reduziert. So ist etwa der Bestand an Widersprüchen bei zkT nach wie vor signifikant höher als bei gE und auch das Bundeslandmuster bleibt weitestgehend erhalten. Von den Performanceindikatoren erweisen sich lediglich die beiden die Integrationsleistung der Jobcenter abbildenden Kenngrößen als statistisch signifikant. Interessanterweise legen die Schätzergebnisse den Schluss nahe, dass eine höhere Integrationsquote (K2) mit einem geringeren relativen Bestand an Widersprüchen einhergeht, wohingegen das Umgekehrte für die Nachhaltigkeit der Integrationen (K2E3) gilt. Dieser auf den ersten Blick sicherlich als überraschend zu bezeichnende Befund könnte darauf zurückzuführen sein, dass in Jobcentern, bei denen das Ziel der Nachhaltigkeit besonders stark im Vordergrund steht, vergleichsweise viele Aktivitäten entfaltet werden, die bei den eLb häufiger Anlass für Widersprüche liefern als dies bei Jobcentern der Fall ist, die stärker auf eine möglichst schnelle Integration abzielen.

Die in **Tabelle 3.8** dargestellten Ergebnisse zum relativen Bestand an Klagen legen zunächst den Schluss nahe, dass dieser bei den zkT im Schnitt um etwas mehr als drei Prozentpunkte signifikant geringer ist als bei den gE. Da sich – wie sich unten zeigen wird – die Stattgabequoten zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung nicht systematisch unterscheiden, deutet dies darauf hin, dass es entweder grundsätzliche Unterschiede in den anderweitigen Erledigungsarten von Widersprüchen zwischen den beiden Trägerformen gibt[17] oder aber die Klagebereitschaft in Regionen mit gE deutlich ausgeprägter ist. Letzteres könnte möglicherweise mit der im Durchschnitt höheren Urbanität in Regionen mit gE zusammenhängen.

Die Schätzergebnisse für die regionalen Kontextindikatoren weisen vor diesem Hintergrund jedoch nicht darauf hin, dass der relative Bestand an Klagen systematisch durch Stadt-Land-Unterschiede erklärt werden kann. Die in den Typen 1-5 zu findenden städtischen Jobcenter weisen zumindest keine höheren Klagebestände auf als die Einheiten in ländlichen Gebieten Westdeutschlands (Typ 8). Im Hinblick auf die Bundesländer ergibt sich, dass der Klagebestand in Berlin, Sachsen-Anhalt und Thüringen systematisch höher ist als in Bayern (und wie die zusätzlichen paarweisen Tests zeigen auch höher als in Nordrhein-Westfalen). Insgesamt kann das Regressionsmodell nur einen relativ kleinen Teil der Varianz im relativen Klagebestand erklären. Dies impliziert, dass in diesem Zusammenhang Organisationscharakteristika möglicherweise ein hohes Erklärungspotenzial haben oder aber die Wahrscheinlichkeit von Klagen (und deren Erledigungsdauer) von auf der Ebene der Jobcenter nicht direkt beobachtbaren Faktoren (wie z.B. der „Klägerfreundlichkeit“ der Sozialgerichte) abhängt.

Berücksichtigt man zusätzlich wieder die Performanceindikatoren, so führt dies bei den bereits betrachteten Merkmalen kaum zu nennenswerten Veränderungen. Die Kennzahlen und Ergänzungsgrößen selbst weisen auch keinen systematischen Zusammenhang zum Klagebestand auf (vgl. mittlerer und rechter Teil von **Tabelle 3.8**).

[17] Für diese Hypothese spricht, dass der Anteil an „sonstigen Erledigungen“, worunter auch die Rücknahme von Widersprüchen fällt, bei zkT substanziell höher ist als bei gE. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass Informationen zu „sonstigen Erledigungen“ nur für etwas mehr als 330 Jobcenter vorliegen. Außerdem ist der Anteil der abgewiesenen Widersprüche bei zkT deutlich kleiner als bei gE.

Tabelle 3.8: Schätzergebnisse zum relativen Bestand an Klagen

	relativer Bestand an Klagen					
	Koeffizient	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**
zkT	-3,26	**-3,86**	-3,41	**-3,85**	-3,36	**-3,61**
Typ 1	-0,56	-0,22	-0,16	-0,06	0,24	0,09
Typ 2	-2,43	-1,06	-2,79	-1,16	-2,36	-0,95
Typ 3	-2,77	-1,22	-3,40	-1,41	-3,59	-1,46
Typ 4	-2,75	-1,32	-3,04	-1,39	-2,68	-1,22
Typ 5	-3,33	-1,60	-4,72	**-2,12**	-4,84	**-2,17**
Typ 6	-2,61	-1,45	-3,12	-1,71	-3,10	-1,69
Typ 7	-3,21	-1,38	-3,11	-1,32	-2,67	-1,12
Typ 9	-1,50	-1,03	-1,88	-1,27	-2,01	-1,36
Typ 10	-1,46	-0,62	-0,85	-0,36	-0,95	-0,40
Typ 11	-0,99	-0,56	-1,39	-0,77	-1,48	-0,82
Typ 12	-3,30	-1,93	-3,28	-1,91	-3,07	-1,75
Baden-Württemberg	0,67	0,46	0,72	0,44	0,48	0,29
Berlin	5,39	**2,45**	5,67	1,80	5,33	1,68
Brandenburg	8,74	**3,29**	9,29	**3,39**	8,87	**3,13**
Bremen	-1,97	-0,38	-1,01	-0,19	-1,36	-0,25
Hamburg	-0,26	-0,04	0,36	0,05	0,22	0,03
Hessen	0,67	0,29	1,22	0,52	2,04	0,86
Mecklenburg-Vorpommern	4,33	1,50	4,83	1,66	4,40	1,44
NRW	-2,09	-0,99	-0,88	-0,38	-0,60	-0,26
Niedersachsen	2,41	1,17	3,02	1,44	2,98	1,39
Rheinland-Pfalz	-0,57	-0,31	0,46	0,24	0,73	0,37
Schleswig-Holstein	1,47	0,56	2,83	1,04	2,73	1,00
Saarland	0,11	0,03	0,84	0,25	1,65	0,48
Sachsen	3,12	1,07	3,34	1,12	1,92	0,61
Sachsen-Anhalt	6,18	**2,26**	6,52	**2,27**	5,91	**1,98**
Thüringen	8,60	**3,66**	8,44	**3,58**	8,27	**3,43**
K1	-	-	-0,39	-1,62	0,06	0,17
K1E2	-	-	-	-	-0,59	-1,44
K2	-	-	-0,07	-0,64	0,00	0,02
K2E3	-	-	-	-	0,17	1,54
K3	-	-	0,05	0,22	0,22	0,83
K3E3	-	-	-	-	-1,89	-0,85
Konstante	7,0085	3,50	7,06	1,98	-2,38	-0,28
Anzahl Beobachtungen	413		413		413	
R-Quadrat	0,23		0,19		0,19	

Referenzgruppen: Typ 8 und Bayern. Fett markierte t-Werte kennzeichnen statistisch signifikante Koeffizienten (95%-Niveau).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Berechnungen.

Bei der Anzahl an stattgegebenen Widersprüchen relativ zur Gesamtzahl an erledigten Widersprüchen fällt zunächst auf, dass es – wie oben bereits erwähnt – keine systematischen Unterschiede zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung zu geben scheint (vgl. **Tabelle 3.9**). Die Schätzergebnisse zu den regionalen Kontextindikatoren deuten darauf hin, dass Jobcenter in ostdeutschen Städten mit schlechter Arbeitsmarktlage und sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen (Typ 6) signifikant höhere Stattgabequoten aufweisen als die des Typs 8 (ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlichen Rahmenbedingungen). Die regionale Arbeitsmarktlage erweist sich hier insgesamt als eher unbedeutend, was sich daran erkennen lässt, dass nur in sechs von 55 Fällen signifikante Unterschiede zwischen den SGB-II-Typen zu beobachten sind.

Bei den Bundeslandindikatoren lassen sich systematisch höhere Stattgabequoten für Baden-Württemberg und das Saarland jeweils im Vergleich zu Bayern erkennen. Insgesamt scheint die Bundeslandzugehörigkeit auch bei der Stattgabequote keine unbedeutende Rolle zu spielen, da bei 25 der 117 paarweisen Tests auf Koeffizientengleichheit statistisch signifikante Unterschiede zutage treten. Bei den Performanceindikatoren ergibt sich lediglich für die Ergänzungsgröße K2E3 ein signifikanter Zusammenhang zur Stattgabequote. Dieser deutet darauf hin, dass eine höhere Nachhaltigkeit der Integrationen mit einer geringeren Stattgabequote einhergeht. Jobcenter mit einer höheren Nachhaltigkeitsquote weisen also einerseits einen höheren Bestand an Widersprüchen (vgl. oben) und andererseits eine geringere Stattgabequote auf.

Tabelle 3.9: Schätzergebnisse zur Stattgabequote bei Widersprüchen

	Stattgabequote bei Widersprüchen					
	Koeffizient	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**
zkT	-0,52	-0,41	-0,97	-0,74	-0,26	-0,19
Typ 1	-2,72	-0,71	-1,75	-0,44	-0,50	-0,12
Typ 2	-1,70	-0,50	1,48	0,42	2,23	0,61
Typ 3	-1,17	-0,34	2,57	0,71	3,79	1,04
Typ 4	-1,92	-0,62	0,36	0,11	0,39	0,12
Typ 5	6,75	**2,12**	10,84	**3,25**	11,23	**3,39**
Typ 6	1,32	0,49	2,98	1,12	3,11	1,16
Typ 7	5,13	1,47	6,21	1,77	4,81	1,37
Typ 9	-1,14	-0,53	-0,02	-0,01	0,65	0,30
Typ 10	0,41	0,12	-0,90	-0,26	-0,32	-0,09
Typ 11	0,18	0,07	1,46	0,56	1,98	0,76
Typ 12	2,73	1,08	2,32	0,93	1,01	0,40
Baden-Württemberg	6,11	**2,67**	4,24	1,71	4,76	1,93
Berlin	2,84	0,63	-2,23	-0,48	-2,97	-0,64
Brandenburg	-2,05	-0,52	-5,34	-1,33	-6,71	-1,63
Bremen	5,23	0,68	0,21	0,03	-0,45	-0,06
Hamburg	8,09	0,76	4,88	0,46	4,59	0,44
Hessen	5,01	1,46	2,20	0,63	0,84	0,24
Mecklenburg-Vorpommern	-1,13	-0,26	-3,27	-0,77	-5,33	-1,20
NRW	4,39	1,39	-0,76	-0,23	-1,95	-0,57
Niedersachsen	-0,16	-0,05	-2,65	-0,85	-3,83	-1,22
Rheinland-Pfalz	5,31	1,87	2,00	0,68	1,48	0,51
Schleswig-Holstein	-1,12	-0,29	-5,31	-1,33	-6,12	-1,53
Saarland	12,80	**2,56**	10,09	**2,03**	7,77	1,56
Sachsen	2,16	0,50	-0,06	-0,01	-0,33	-0,07
Sachsen-Anhalt	0,29	0,07	-2,87	-0,68	-4,03	-0,93
Thüringen	1,22	0,35	0,85	0,24	-0,26	-0,07
K1	-	-	0,83	2,32	-0,09	-0,16
K1E2	-	-	-	-	0,89	1,49
K2	-	-	-0,14	-0,88	-0,02	-0,10
K2E3	-	-	-	-	-0,36	**-2,22**
K3	-	-	-0,07	-0,23	0,08	0,20
K3E3	-	-	-	-	-3,54	-1,06
Konstante	23,6708	**7,89**	32,69	**6,18**	62,65	**5,02**
Anzahl Beobachtungen	410		410		410	
R-Quadrat	0,08		0,07		0,08	

Referenzgruppen: Typ 8 und Bayern. Fett markierte t-Werte kennzeichnen statistisch signifikante Koeffizienten (95%-Niveau).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Berechnungen.

In der Gesamtschau scheint den empirischen Ergebnissen zufolge kein durchgängiger und als systematisch zu erachtender Zielkonflikt zwischen den beiden betrachteten Dimensionen der Ergebnisqualität zu bestehen. Gleichwohl zeigt sich an einzelnen Stellen, dass die Erreichung bestimmter Performanceaspekte mit Veränderungen der Rechtmäßigkeit einhergehen kann.

Um die Ausprägungen der Ergebnisindikatoren in den Fallstudienstandorten zu charakterisieren, wurde die Gesamtheit der Jobcenter zwei Mal in drei Gruppen unterteilt. Konkret wurden die Ausprägungen des Verbundindikators K1-K2-K3, der die Gesamtperformance der Jobcenter bei den drei genannten Kennzahlen abbildet sowie die Stattgabequoten bei Widersprüchen so unterteilt, dass jeweils das Viertel der Jobcenter mit den geringsten und jenes mit den höchsten Werten die beiden Randgruppen bilden. Ordnet man die Fallstudienstandorte für beide Ergebnisdimensionen in die jeweiligen drei Gruppen, so ergibt sich folgendes Bild: Sieben der 15 Jobcenter weisen eine geringe Performance in 2011 und 2012 auf, sechs eine mittlere und zwei eine hohe. Außerdem sind für zwei Fallstudienstandorte geringe, für sieben Jobcenter mittlere und für sechs Einheiten hohe Stattgabequoten bei Widersprüchen zu beobachten. Dabei sind fast alle möglichen Kombinationen an zusammengefassten Ausprägungen der beiden Ergebnisdimensionen zu beobachten, also von hoher Performance bei hoher Stattgabequote bis mittlerer Performance bei geringer Stattgabequote.

4. Prozesse der Leistungserbringung auf operativer Ebene

Die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II durch die zuständigen Grundsicherungsträger lässt sich im Wesentlichen auf zwei zentrale Hauptaufgaben komprimieren: (i) die Gewährung der monetären „passiven“ Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Leistungsberechtigten und (ii) die Gewährung „aktiver“ Eingliederungsleistungen, die zudem die Einbeziehung kommunaler Eingliederungsleistungen umfassen. Die aktiven Eingliederungsleistungen dienen der Unterstützung der Eigenbemühungen der eLb zur Reduzierung ihrer Hilfebedürftigkeit mit dem Ziel einer dauerhaften Überwindung selbiger durch existenzsichernde Erwerbstätigkeit.

Diese beiden zentralen Aufgaben – Leistungsgewährung und Integration – können als die zwei *Kernprozesse* der von den Jobcentern zu erbringenden Dienstleistungen aufgefasst werden. Um diese in der erforderlichen Qualität erbringen zu können, müssen in den Jobcentern weitere Dienstleistungen ausgeübt werden, die als *Stützprozesse* zur Ermöglichung der beiden Kernprozesse bezeichnet werden können. Als einer dieser Stützprozesse muss die der eigentlichen Leistungserbringung vorgelagerte Zugangssteuerung für Neukunden/innen organisiert werden.

Da die Zugangssteuerung den Kernprozessen Leistungsgewährung und Integration systematisch und zeitlich vorgelagert ist, wird sie zu Beginn des Kapitels „Prozesse“ beschrieben (vgl. **Kapitel 4.1**). Daran anschließend wird auf die beiden Kernprozesse Leistungsgewährung (**Kapitel 4.2**) und Integration (**Kapitel 4.3**) eingegangen. Die Arbeitgeberbetreuung ist Gegenstand von **Kapitel 4.4.** In **Kapitel 4.5** wird die Maßnahmenplanung untersucht, die Schnittstellen zwischen den Leistungsbereichen und Einrichtungen finden sich in **Kapitel 4.6**, und in **Kapitel 4.7** wird auf die Zusammenhänge zwischen Prozessqualität und den Indikatoren der Ergebnisqualität eingegangen. **Kapitel 4** beschreibt somit zunächst die Herausforderungen, mit denen sich die Jobcenter auf der operativen Ebene bei den Kern- und Stützprozessen konfrontiert sehen und stellt gleichzeitig das jeweilige Qualitätsverständnis sowie die vorzufindenden Qualitätsprobleme in den Jobcentern dar.

Die empirische Basis der Ausführungen in den **Kapiteln 4.1 bis 4.6** bilden dabei einerseits die Angaben zur Bedeutung und Qualität der Umsetzung einzelner Prozesse aus der Onlinebefragung der Geschäftsführungen sowie andererseits Ergebnisse aus den durchgeführten Fallstudien zur Ausgestaltung einzelner Prozesse und den damit verbundenen Folgen für die Leistungserbringung in den Jobcentern. **Kapitel 4.7** hingegen stellt auf die Zusammenhänge zwischen den von den Geschäftsführungen in der Onlinebefragung berichteten Umsetzungsproblemen hinsichtlich verschiedener Prozesse und Indikatoren der Ergebnisqualität wie den Kennzahlen nach § 48a SGB II, der Kundenzufriedenheit und der Rechtmäßigkeit ab. Auf diese Weise sollen möglichst verschiedene Perspektiven auf Prozessqualität und deren Implikationen sowohl für die Praxis der Arbeit in den Jobcentern als auch vergleichsweise „harte“ Kriterien wie objektiv erfasste Indikatoren der Ergebnisqualität eingenommen werden.

4.1 Gestaltung der Zugangssteuerung

Die konkrete Aufgabenstellung, die in jedem Jobcenter zu Beginn jedes neuen Anspruchsgesuchs zu leisten ist, besteht – kurz gesagt – darin, möglichst rasch und verlässlich den

Leistungsanspruch zu klären und bei Vorliegen eines Anspruchs die monetären Leistungen in korrekter Höhe zeitnah auszuzahlen. Gleichzeitig soll möglichst schnell der Vermittlungs- oder Aktivierungsprozess in Gang gesetzt werden. Zudem soll am besten sofort eine bedarfsdeckende Beschäftigung für den/die Antragsteller/in gefunden werden, damit erst gar kein Leistungsanspruch entsteht.

Auf Grundlage der flächendeckenden Jobcenter-Befragung ist unter den Geschäftsführern/innen eine klare Priorisierung zwischen diesen beiden Hauptaufgaben bzw. Kernprozessen der Umsetzung des SGB II – Leistungsgewährung und Integration – festzustellen. Sie halten eine schnelle Aktivierung der Neukunden/innen für deutlich wichtiger (sehr wichtig: 74%) als eine schnelle Antragsklärung und Leistungsbewilligung (sehr wichtig: 54%) (vgl. **Tabelle 4.1**). Auch die intensive Aktivierung wird noch als wichtiger betrachtet (62%) als die schnelle Leistungsbewilligung.[18]

Aus der Befragung wird ebenfalls deutlich, dass einer systematischen (Neu-)Kundensteuerung ein hoher Wert beigemessen wird (sehr wichtig: 70%). Den Geschäftsführern/innen der Jobcenter scheint offenkundig bewusst zu sein, dass von der Organisation der Zugangssteuerung entscheidend abhängt, in welcher Qualität und mit welcher Effizienz die beiden Hauptaufgaben der Umsetzung des SGB II geleistet werden können. Dieser „Stützprozess“ scheint ihnen nach eigenen Angaben auch am besten zu gelingen (sehr gute Umsetzung einer systematischen (Neu-)Kundensteuerung: 38%), jedenfalls etwas besser als die schnelle Aktivierung von Neukunden/innen (sehr gute Umsetzung: 34%) und wesentlich besser die schnelle Antragsklärung und Leistungsbewilligung (sehr gute Umsetzung: 23%).

Tabelle 4.1: Wichtigkeit und Grad der Umsetzung ausgewählter organisatorischer Aspekte der Kundensteuerung

„Wie bewerten Sie folgende Aspekte nach ihrer Wichtigkeit und der Umsetzung in Ihrem Jobcenter?“	sehr wichtig (%)	Umsetzung: sehr gut (%)
Schnelle Aktivierung von Neukunden/innen	74	34
Systematische (Neu-)Kundensteuerung	70	38
Intensive Aktivierung von Neukunden/innen	62	21
Schnelligkeit Antragsklärung und Leistungsbewilligung	54	23

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Nachfolgend werden Bandbreite und Vielfalt der Lösungen vorgestellt, die in den im Rahmen der Fallstudien besuchten Jobcentern zur Organisation der (Neu-)Kundensteuerung gefunden wurden.

4.1.1 Eingangszone/Erstkontakt

Jedes Jobcenter unterhält – unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung – einen Eingangsbereich, in dem Menschen, die SGB-II-Leistungen beantragen oder sich nach ihnen erkundigen möchten, ohne terminliche Vereinbarung im Rahmen fixer Öffnungszeiten entsprechende Informationen und ggf. die erforderlichen Antragsunterlagen beziehen können. In welcher Form dort Auskünfte erteilt, Unterstützung bei der Antragstellung gewährt, An-

[18] Hinsichtlich dieser Angaben gleichen sich zkT und gE recht stark. Lediglich die Umsetzung der schnellen Aktivierung wird in den gemeinsamen Einrichtungen tendenziell etwas besser eingeschätzt als in den zkT.

spruchsberechtigung geprüft und der Prozess der Aktivierung eingeleitet werden, variiert jedoch sehr stark; nicht zuletzt in Abhängigkeit von der Größe des zu bewältigenden Kundenstromes und damit des Differenzierungsgrads der Jobcenter.[19]

Mit Ausnahme eines eher kleinen Jobcenters mit rund 50 Beschäftigten wird bereits in den Eingangsbereichen aller anderen besuchten Jobcenter, also beim ersten Vorsprechen im Jobcenter, eine SGB-II-Kundennummer angelegt. Die Personalien werden dort eingangs immer erfasst. In zwei Jobcentern, einem großen und einem sehr großen (gut 200 und über 500 Beschäftige), erhält der/die Antragsteller/in zusätzlich zur SGB-II-Kundennummer eine hausinterne Laufnummer bzw. einen Laufzettel, anhand dessen am ersten Tag des Kontaktes mit dem Jobcenter sukzessive mehrere Termine abzuarbeiten sind. Dieses Verfahren ist in beiden Fällen insbesondere davon getrieben, so rasch wie möglich bestehende Leistungsansprüche zu gewähren *und* einen möglichst sofortigen Beginn von Aktivierungsmaßnahmen – hier in beiden Fällen explizite Work-First-Aktivierung (s.u.) – initiieren zu können. Dieses wartezeitintensive Verfahren bedingt eine Anwesenheit des/der Antragstellers/in im Jobcenter von in der Regel über drei Stunden, teilweise deutlich darüber, bevor er oder sie die Antragsunterlagen ausgehändigt erhält. Es gewährleistet aber einen sehr raschen Beginn von Leistungssachbearbeitung und Aktivierung. Im Hinblick auf die Kundenfreundlichkeit erscheint ein solches Verfahren daher wenig hilfreich, ermöglicht aber die vergleichsweise zügige Initiierung wesentlicher Prozesse.

In den anderen dreizehn Jobcentern werden die Antragsteller/innen von den Mitarbeitern/innen des Eingangsbereichs entweder in den Bereich Leistungssachbearbeitung oder den Bereich Integration weitergeleitet, von wo aus dann die weitere Kundensteuerung erfolgt. Wurde der/die Neukunde/in zur Leistungsabteilung überwiesen, wird von dort aus der Kontakt zum/zur Vermittler/in oder Fallmanager/in hergestellt. Findet das Erstgespräch beim Vermittler oder der Fallmanagerin statt, bahnt er oder sie den Kontakt zur Leistungssachbearbeitung an. Beide Varianten kommen gleich häufig vor, wobei auf der Basis der vorliegenden Erkenntnisse keine der beiden Varianten als grundlegend überlegen betrachtet werden kann.

Führt die Kundensteuerung als erstes über die Leistungsabteilung (nach dem Erstkontakt im Eingangsbereich), kommt der Termin für das Erstgespräch mit der Integrationsfachkraft häufig auf schriftlichem Weg zustande. Sobald der/die Sachbearbeiter/in den Antrag positiv beschieden hat, übermittelt er/sie der für den/die Neukunden/in zuständigen Integrationsfachkraft entsprechende Informationen über den/die Neukunden/in und leitet ihn/sie damit intern an den Bereich Integration weiter. Die Integrationsfachkraft versendet daraufhin meist eine schriftliche Einladung zu einem ersten Beratungsgespräch. Teilweise wird der/die Neukunde/in mit Zusendung des Bewilligungsbescheids über seine/ihre zuständige Integrationsfachkraft informiert, sowie darüber, dass er/sie in Kürze eine Einladung zu einem Beratungsgespräch erhalten werde.

[19] Die Bandbreite der besuchten Standorte von Jobcentern reicht von einer Jobcenter-Geschäftsstelle auf einer nordfriesischen Insel, die mit einer Person besetzt ist, bis zu einem Jobcenter, in dem im zentralen Gebäude über 200 Mitarbeiter/innen tätig sind.

Wird der/die Neukunde/in vom Eingangsbereich als nächstes zum Bereich Integration weitergeleitet, bedeutet dies in der Regel, dass dort unmittelbar mit Profiling- und/oder Aktivierungsmaßnahmen begonnen wird, ohne dass zuvor final geklärt werden konnte, ob tatsächlich Leistungsansprüche bestehen. In einem sehr großen Jobcenter mit über 500 Beschäftigten werden beispielsweise die Neukunden/innen sofort, d.h. nach Möglichkeit noch am Tag ihres ersten Erscheinens im Jobcenter, für das Erstgespräch an einen/eine Vermittler/in überwiesen. Bei diesem Erstgespräch erhalten sie bereits das erste Angebot (Vermittlungsvorschlag, Hilfsangebot oder eine Einstiegsmaßnahme für Neukunden/innen) und es wird mit den Kunden/innen bereits eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen; allerdings unter Vorbehalt der Leistungsberechtigung. Ebenfalls wird er/sie dort sofort dem Fallmanagement zugeleitet, wenn bei diesem Erstgespräch erkennbar wird, dass es sich wahrscheinlich um einen Kunden oder eine Kundin für das Fallmanagement handelt. Erst im Anschluss an das Erstgespräch werden den Kunden/innen von Vermittler/in oder Fallmanager/in die Antragsunterlagen ausgehändigt und sie erhalten Erläuterungen über den Leistungsbezug und das Antragsverfahren.

In zwei Jobcentern, in denen der/die Neukunde/in ebenfalls vom Eingangsbereich unmittelbar in den Bereich Integration überführt wird, wurde berichtet, dass dies mit persönlicher Begleitung eines/r Mitarbeiters/in aus dem Eingangsbereich geschehe, damit die Überstellung zur Vermittlung bzw. ins Fallmanagement sichergestellt sei.

4.1.2 Unterstützung bei der Antragstellung

In allen besuchten Jobcentern erhalten die Antragsteller/innen – zumindest auf Wunsch – Unterstützung bei der Antragstellung in Form mehr oder minder ausführlicher Erläuterungen bei der Abholung der Unterlagen am ersten Tag der Vorsprache im Jobcenter. In kleinen Jobcentern werden diese in der Regel gleich im Eingangsbereich bei der Aushändigung der Antragsunterlagen erteilt. Beispielsweise werden in einem kleinen Jobcenter mit rund 50 Beschäftigten direkt beim Erstkontakt in der hierfür zuständigen Anlauf- und Informationsstelle die Antragsunterlagen in einem beratenden Gespräch gemeinsam durchgesprochen und erklärt, welche Unterlagen für die Antragstellung erforderlich sind. Alle diese Informationen werden dort schriftlich fixiert und dem/der Antragsteller/in mitgegeben. Grundlage hierfür ist ein vorgefertigter standardisierter elektronischer Erläuterungstext, der auf die jeweilige Situation individuell angepasst wird.

In größeren Jobcentern werden die Antragsteller/innen meist nicht direkt im Eingangsbereich ausführlicher beraten, sondern hierfür an entsprechende Ansprechpartner/innen, etwa eines „Leistungsteams Erstanträge“ der Leistungsabteilung weitergeleitet. In einem dieser Jobcenter besteht beispielsweise jedes dieser Leistungsteams aus vier Beschäftigten, von denen jeweils nur einer, ein/e sog. Zuarbeiter/in, im Kundenkontakt steht und den/die Kunden/innen vor der Antragstellung berät, den Antrag mit ihnen durchgeht, auf einzureichende Dokumente hinweist und den Antrag auch entgegennimmt. Nur diese Person steht im Kundenkontakt, während die anderen drei als „reine“ Leistungssachbearbeiter/innen fungieren und die Anträge – bewusst, um möglichst objektive Entscheidungen zu fällen, – ohne direkten Kundenkontakt bearbeiten. Die Entlastung vom Kundenkontakt kann ambivalent betrachtet werden. Während manche Sachbearbeiter den Vorzug betonen, sich ausschließlich auf die oft komplexen Berechnungs- und Gewährungsprozesse konzentrieren zu können, sehen andere

wiederum das Gespräch mit Kunden/innen als wichtige Voraussetzung für korrekte Entscheidungen, da dies ein Bild von den Fällen vermittelt, das über die Aktenlage hinaus geht.

Vorabprüfung der Anspruchsvoraussetzung

Eine überschlägige Vorabprüfung der Anspruchsvoraussetzungen vor Aushändigung der Antragsunterlagen findet fast immer statt. Auch dann, wenn das eigentliche Erstgespräch nach dem Erstkontakt im Eingangsbereich im Bereich Integration stattfindet, ist dem meist eine erste überschlägige Vorprüfung hinsichtlich bestehender Leistungsansprüche vorgelagert. Entweder wird sie im Eingangsbereich vorgenommen oder aber von Fachkräften der Leistungsabteilung.

Nur in zwei der fünfzehn besuchten Jobcenter findet keine überschlägige Vorabprüfung der Anspruchsvoraussetzung vor Aushändigung der Antragsunterlagen und der Vergabe einer SGB-II-Kundennummer statt. Zum einen wird in einem kleinen Jobcenter vor Ausgabe der Antragsunterlagen im Eingangsbereich lediglich geklärt, ob tatsächlich ein Antrag auf Grundsicherung für Arbeitsuchende und nicht Wohngeld oder Sozialhilfe gestellt werden soll. Die genauere Überprüfung der Leistungsberechtigung findet dort erst im Zuge der prüfenden Entgegennahme der Antragsunterlagen oder der dort angebotenen Unterstützung bei der Antragstellung statt, für die eine spezielle Person zuständig ist. Diese füllt bei Bedarf den Antrag auch gemeinsam mit dem/der Antragsteller/in aus.

Zum anderen wurde in einem sehr großen Jobcenter im Zuge einer aktuellen Neuorganisation der Kundensteuerung zur Beschleunigung des Integrationsprozesses eingeführt, dass möglichst noch am Tage des ersten Kontaktes im Jobcenter, nachdem im Eingangsbereich die Personalien aufgenommen wurden, als Erstes ein Termin für ein Erstprofiling bei der Integrationsfachkraft wahrzunehmen ist. Dort soll zunächst entschieden werden, ob der/die (potenzielle) Kunde/in an das Team für Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt oder dem Team für Aktivierungsmaßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt weiterzuleiten ist, *bevor* im Anschluss an dieses Erstprofiling die Anspruchsvoraussetzungen geprüft werden.

Die Vorabprüfung der Anspruchsvoraussetzungen dient aus der Perspektive der Jobcenter der Reduzierung überflüssiger Arbeitsbelastung vor allem in der Leistungssachbearbeitung, aber auch im Bereich Integration, sofern der Erstkontakt dort stattfindet. Nach Auskunft in den Jobcentern würden etwa 25 bis 30 Prozent der Antragsteller/innen nach dieser Vorabprüfung von einer Antragstellung absehen, weil sie überzeugt werden konnten, dass für sie eine Antragstellung nicht erfolgreich wäre. Insofern erscheint aus Sicht der Befragten ein solches, den Fallstudien nach zu schließen ohnehin weit verbreitetes Verfahren sinnvoll.

In den selteneren Fällen (fünf Jobcenter) wird die Vorabprüfung der Anspruchsvoraussetzungen im Eingangsbereich vorgenommen; vergleichsweise unabhängig von der Größe des Jobcenters, wobei dies tendenziell eher ein in kleinen Jobcentern praktiziertes Modell zu sein scheint. Die Mehrheit der besuchten Jobcenter hat die Vorabprüfung im Leistungsbereich angesiedelt, teilweise gibt es hierfür spezialisierte Personen oder Stellen („Leistungsberatung“, „Vorprüfungsstelle“).

Diese Mehrheitsvariante – die Vorprüfung zur Antragstellung sowie die ausführliche Beratung zu Anspruchsvoraussetzungen nicht im unmittelbaren Eingangs- und Erstkontaktbereich anzusiedeln – scheint offenkundig weitestgehend pragmatischen Gesichtspunkten zu

folgen. In einem mittelgroßen Jobcenter wurde beispielsweise von schlechten Erfahrungen mit der ursprünglichen Lösung berichtet, bereits im Eingangsbereich zusätzlich zur Aufnahme der Personalien und Ausgabe der Antragsunterlagen auch eine ausführlichere Antragsberatung und die Vorabprüfung der Anspruchsberechtigung einschließlich einer Überschlagsberechnung zum Leistungsanspruch anzubieten. Es seien bei der endgültigen Bearbeitung der Anträge durch die Leistungssachbearbeiter/innen zu häufig Fehler in der im Eingangsbereich erstellten überschlägigen Leistungsberechnung festgestellt worden. Oder es sei in der Eingangszone übersehen worden, dass noch Dokumente fehlten, die der/die Kunde/in dann nachträglich besorgen musste. Dies hätte zu Verzögerungen und Verärgerungen bei den Kunden/innen geführt, weswegen jüngst die intensivere Antragsberatung in die Leistungssachbearbeitung verlagert wurde.

Auch in einem anderen sehr großen Jobcenter (über 500 Beschäftigte) wurde von problematischen Belastungen für die Mitarbeiter/innen berichtet, die in der Eingangszone vergleichsweise umfassende Aufgaben übernähmen, d.h. nicht nur die Antragsunterlagen aushändigten und Termine für Leistungssachbearbeitung und Vermittlung vergäben, sondern die Antragstellung auch erläuterten und die Anträge entgegennähmen. Um diese vielfältigen Aufgaben wahrnehmen zu können, müssten die Mitarbeiter/innen über viele unterschiedliche Sachverhalte fundierte Kenntnis besitzen. Zudem sei die Arbeitsbelastung sehr hoch, weil diese Aufgaben oft unter starkem Kundenandrang und unter kommunikativ schwierigen Bedingungen, etwa wegen mangelnder Deutschkenntnisse der Kunden/innen, geleistet werden müssten.

Entgegennahme des Antrags

Die Entgegennahme des Antrags findet in der Regel immer persönlich, d.h. in Anwesenheit des/der Antragstellers/in statt. Hierbei wird der Antrag immer ausführlich auf Vollständigkeit der Unterlagen geprüft. Oft erfordert diese Entgegennahme mehrere Termine, weil noch fehlende Unterlagen nachzureichen sind. Die rein postalische Einreichung oder Abgabe des Antrags ohne weitere persönliche Kontaktaufnahme und Prüfung der eingereichten Unterlagen scheint bei Neuanträgen nur in seltenen Ausnahmefällen vorzukommen.

Die Einreichung der kompletten Antragsunterlagen stellt für viele (Neu-)Kunden/innen eine nicht leicht zu bewältigende Aufgabe dar, nicht zuletzt, weil Sprachbarrieren zu überwinden sind oder sich die Abarbeitung der für die Antragstellung erforderlichen Voraussetzungen für sie als schwierig darstellt. In zwölf von fünfzehn Jobcentern findet die Antragsentgegennahme im Bereich der Leistungssachbearbeitung bzw. davor geschalteten Stellen (Antragsservice, Vorprüfungsstelle etc.) statt. In zwei werden bzw. wurden bis vor kurzem die Anträge in der Eingangszone entgegengenommen. In einem dritten, kleinen Jobcenter ist hierfür eine zwischen Eingangszone und Sachbearbeitung eingerichtete spezialisierte Stelle bzw. Person zuständig, die generelle Antragsunterstützung leistet. Das oben erwähnte Jobcenter, in dem von einer sehr hohen Arbeitsbelastung in der Eingangszone berichtet wurde, ist eines von jenen beiden mit Antragsentgegennahme in der Eingangszone. Das andere wurde ebenfalls bereits erwähnt, und zwar mit Blick auf die bislang fehleranfällige Vorabprüfung der Antragsvoraussetzungen in der Eingangszone, die jüngst aus diesem Grund in die Leistungssachbearbeitung verlegt wurde. Dort wurden in der Eingangszone bis vor kurzem auch die Anträge entgegengenommen, was im Zuge der Umorganisation jetzt auch in der Leistungssach-

bearbeitung geschieht. Diese Befunde deuten darauf hin, dass es aufgrund der Komplexität der Aufgabe der Antragsentgegennahme sinnvoll sein kann, dies eher durch entsprechend qualifiziertes Personal in der Leistungssachbearbeitung durchführen zu lassen.

4.1.3. Geschwindigkeit von Leistungsgewährung und Beginn der Integrationsaktivitäten

In allen besuchten Jobcentern war ein starkes Bemühen um eine zeitnahe Bearbeitung der Anträge und Zahlbarmachung der Leistungen sowie um ein schnelles Einleiten der Aktivierungs- oder Vermittlungsaktivitäten zu beobachten. In den gemeinsamen Einrichtungen geben die von der Bundesagentur für Arbeit zur Abbildung der Prozessqualität vorgegebenen operativen Mindeststandards „Bearbeitungsdauer“, „Erstberatung Ü25“, „Erstberatung U25“ und „Angebot U25“ den wesentlichen zeitlichen Orientierungsrahmen für die Bearbeitungsdauer der Anträge sowie die Terminierung der Erstgespräche, Erstprofilings und Sofortangebote vor. In keiner der besuchten gemeinsamen Einrichtungen wurde angegeben, dass man sich über diese zeitlichen Vorgaben hinwegsetze, in einigen wurde jedoch versucht, diese zu unterschreiten oder sich zusätzliche Ziele zu setzen.

Beispielsweise wird in einer kleinen gemeinsamen Einrichtung versucht – und dies scheint auch weitgehend zu gelingen – die Neuanträge binnen einer Woche zu entscheiden, so dass in der Regel bereits acht Tage nach Vorliegen des vollständigen Antrags die Auszahlung der Leistungen angewiesen werden kann. In dieser gemeinsamen Einrichtung wird bewusst der passiven Leistungsgewährung Vorrang vor den Eingliederungsleistungen eingeräumt, weil man die Erfahrung gemacht habe, dass sich Kunden/innen meist erst ans Jobcenter wendeten, wenn bereits eine finanzielle Notsituation eingetreten sei und sie deswegen sehr ungeduldig bis streitbar würden, wenn sie auf die Auszahlung der beantragten Leistungen länger als eine Woche warten müssten.[20] Gerade in Anbetracht der mittlerweile ebenfalls weit verbreiteten Orientierung an Work-first-Ansätzen – gewissermaßen als Gegenmodell zu einer Priorisierung der passiven Leistungsgewährung – kann die Entscheidung für oder gegen ein solches Verfahren als Ausdruck einer strategischen Priorisierung verstanden werden, was zugleich verschiedene, auch normativ konnotierte Begriffe von Qualität impliziert, zwischen denen an dieser Stelle nicht abgewogen werden kann und soll.

In einer anderen gemeinsamen Einrichtung wurde berichtet, dass die Bearbeitungsdauer für die Leistungsbewilligung nach Vorliegen aller Unterlagen in der Regel drei bis vier Tage dauere. In allen anderen gemeinsamen Einrichtungen wird – insgesamt wohl recht erfolgreich – auf die Einhaltung des Mindeststandards für die Bearbeitungsdauer von Neuanträgen von vierzehn Tagen geachtet.

In drei gemeinsamen Einrichtungen, zwei sehr großen und einer mittelgroßen, wurde von dem Bemühen berichtet, die Mindeststandards für das Erstgespräch beim Vermittler bzw. bei der Vermittlerin zu unterschreiten. So würde versucht, das Erstgespräch mit dem/der Vermittlerin noch für denselben Tag zu terminieren, an dem der/die Antragsteller/in das Jobcenter zwecks Antragstellung aufgesucht habe. In einer dieser drei gemeinsamen Einrichtungen

[20] Die Praxis dieses Jobcenters korrespondiert mit Aussagen von Gesprächspartnern/innen aus dem Bereich Vermittlung/Fallmanagement, dass eine langsame Leistungsgewährung durch die dort entstehenden Konflikte die Integrationsarbeit erschwere.

wird dieses Vorgehen explizit damit begründet, im Sinne eines Work-First-Ansatzes möglichst am ersten Tag bereits ein Sofortangebot, d.h. einen Vermittlungsvorschlag oder eine Sofortmaßnahme für Neukunden/innen unterbreiten zu wollen. Die anderen beiden sind jene schon beschriebenen Jobcenter, in welchen die Neukunden/innen von der Eingangszone persönlich zum/zur Vermittler/in begleitet werden. Dort will man generell sehr schnell den Aktivierungsprozess in Gang setzen und deswegen sofort einen persönlichen Kontakt zur zuständigen Integrationsfachkraft herstellen, noch bevor die Leistungsbewilligung entschieden ist.

Obwohl es für die kommunalen Jobcenter in Analogie zu den Mindeststandards für die gemeinsamen Einrichtungen keine verbindlichen zeitlichen Vorgaben gibt, zeigten sich in den besuchten kommunalen Jobcentern keine Hinweise auf nennenswerte Unterschiede hinsichtlich der Bearbeitungsdauer der Anträge oder der Terminierung der Erstgespräche bei den Vermittlern/innen. Dies liegt sicherlich auch daran, dass die in den gemeinsamen Einrichtungen gültigen Vorgaben in den kommunalen Jobcentern häufig als Orientierungsmaßstab genutzt werden.

Eine explizite Abweichung vom BA-Mindeststandard für die Bearbeitungsdauer der Anträge wird in einem sehr großen kommunalen Jobcenter praktiziert. Dort gilt nicht der Tag, an dem alle erforderlichen Unterlagen vorliegen, als Starttermin für den zulässigen Bearbeitungszeitraum, sondern der Tag der ersten Vorsprache des/der Kunden/in im Jobcenter zur Beantragung der Grundsicherungsleistungen. Dafür beträgt der für die Leistungsbewilligung zugestandene Zeitraum nicht vierzehn, sondern dreißig Tage. Dies hat zur Konsequenz, dass die Leistungssachbearbeiter/innen zur Einhaltung ihrer Vorgaben stärker auf die Kooperation ihrer Kunden/innen angewiesen sind, als wenn sie vierzehn Tage nach Vorliegen des vollständigen Antrags für die „reine“ Antragsbearbeitung zur Verfügung hätten. Die Leistungssachbearbeiter/innen oder deren Assistenten/innen müssen deswegen u.a. häufiger bei den Neukunden/innen anrufen und sie motivieren, die noch fehlenden Unterlagen rechtzeitig einzureichen. Zudem gilt in diesem kommunalen Jobcenter die Regel, dass der/die Fallmanager/in den/die Neukunden/in binnen vierzehn Tagen für ein Erstprofiling einladen muss, nachdem ihm bzw. ihr die Unterlagen über die erfolgte Antragstellung (also nicht die Bewilligung) dieser Person von der Leistungssachbearbeitung übermittelt worden sind.

Auch unter den besuchten kommunalen Jobcentern befinden sich zwei, ein mittelgroßes und ein sehr großes, in welchen das Erstprofiling möglichst am Tag der ersten Vorsprache der Neukunden/innen im Jobcenter oder einen Tag danach durchgeführt wird. In beiden dient dieses schnelle Profiling der Klärung, ob der/die Neukunde/in dafür geeignet ist, unmittelbar in ein spezielles Jobtraining bzw. eine Work-First-Maßnahme zugewiesen zu werden oder gar für die direkte Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt in Frage käme. In beiden kommunalen Jobcentern werden hierfür bestimmte Kapazitäten bei den Integrationsfachkräften offengehalten bzw. eingeplant. In dem einen hält sich hierfür jeder Fallmanager bestimmte Zeiten in seinem Terminkalender frei. Im anderen wird für diese Aufgabe ein sog. Präsenzdienst vorgehalten, der abwechselnd von den Personalvermittlern/innen besetzt wird. Auch in diesen beiden Fällen werden diese Profiling-Aktivitäten im Bereich Integration ausgeübt, ohne dass bereits abschließend geklärt wurde, ob überhaupt Leistungsanspruch besteht.

4.2 Leistungsgewährung

Den Angaben aus der Onlinebefragung zufolge liegt in nahezu allen Jobcentern die Leistungssachbearbeitung in den Händen von Mitarbeitern/innen, die ausschließlich für diese Aufgabe zuständig sind (vgl. oben **Kapitel 3**). Dass die für die Eingliederungsleistungen zuständigen Vermittler/innen oder Fallmanager/innen auch die passiven Leistungen betreuen, stellt also eine extrem seltene Ausnahme dar. Ähnlich, wie Leistungsgewährung und Vermittlung in fast allen Jobcentern funktional getrennt sind, werden die Eingliederungs- und die passiven Leistungen fast durchgehend in separaten, dafür spezialisierten organisatorischen Einheiten erbracht.

Die zentrale Herausforderung, die in den Grundsicherungsstellen im Hinblick auf die Leistungsgewährung bewältigt werden muss, besteht – kurz gesagt – in der Hauptsache darin, möglichst rasch eingehende Neuanträge zu bearbeiten, um eine korrekte, d.h. vor allem gerichtsfeste Entscheidung über deren Bewilligung zu treffen, diese zahlbar zu machen und in gleicher Weise über Folge- und Änderungsanträge zu entscheiden. Gleichzeitig müssen die Antragsteller/innen bei der Antragstellung unterstützt werden, insbesondere durch eine verständliche Erläuterung der gesetzlichen Sachlage und Auskunft über die für die Antragstellung erforderlichen Dokumente.

Nicht trivial ist hierbei, dass den Leistungssachbearbeitern/innen insbesondere bei der Entscheidung über Einmalleistungen und Sonderleistungen Loyalitätskonflikte entstehen können: zwischen dem Gebot einer „leistungserschließenden Beratung“ auf der einen und der Reduzierung der passiven Leistungen als weiterem Ziel, das nach wie vor zumindest einem qualitativen Monitoring unterliegt, auf der anderen. So berichtet eine interviewte Mitarbeiterin, dass sie sich bisweilen unsicher sei, ob sie bei Unkenntnis ihre Kunden/innen darauf hinweisen solle, dass sie unter bestimmten Umständen Mehrkosten für Übergrößen oder nicht verschreibungspflichtige Medikamente, Fahrtkosten für das Umgangsrecht mit getrennt lebenden Kindern oder Kosten für einen Mietwagen und die Versorgung der Mithelfer/innen bei einem erforderlichen Umzug geltend machen können.

Die hohen Anforderungen, die von den Mitarbeitern/innen der Leistungssachbearbeitung bewältigt werden müssen, werden nicht zuletzt auch aus den Angaben der Geschäftsführer/innen zur Arbeitsbelastung in der flächendeckenden Onlinebefragung der Jobcenter ersichtlich. Die Hälfte (51%) bezeichnete die Arbeitsbelastung ihrer Mitarbeiter/innen in der Leistungssachbearbeitung als zu hoch, während nur neun Prozent dies auch für ihre Mitarbeiter/innen im Bereich Integration taten (vgl. **Tabelle 4.2**). Dort wird die Arbeitsbelastung meist (59%) als sehr hoch, aber noch vertretbar eingeschätzt. Diese quantitativen Ergebnisse bestätigen die in den besuchten Jobcentern gemachten Erfahrungen. Dort wurde in gemeinsamen Einrichtungen wie kommunalen Jobcentern gleichermaßen durchgängig über Personalnot und Zeitmangel insbesondere im Bereich der Leistungssachbearbeitung geklagt.

Tabelle 4.2: Arbeitsbelastung in der Leistungssachbearbeitung und im Bereich Integration (Fallmanagement, Vermittlung, Eingliederungsleistungen)

„Wie schätzen Sie die Arbeitsbelastung in den einzelnen Funktionsbereichen ein? Die Arbeitsbelastung ist ...?“	Zu hoch (%)	sehr hoch, aber noch vertretbar (%)	ange-messen (%)	gering (%)
in der Leistungssachbearbeitung	51	43	6	0
in Fallmanagement, Vermittlung, Eingliederungsleistungen	9	59	32	0

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

4.2.1 Gestaltung der Leistungsgewährung

Wie bereits geschildert, ist die Leistungssachbearbeitung in den meisten der besuchten Jobcenter bereits im Vorfeld, mit ersten Erläuterungen und/oder Vorabprüfungen, in den Prozess des Antragsverfahrens involviert. Und fast immer sind die Mitarbeiter/innen der Leistungsabteilungen für die prüfende Entgegennahme der Neuanträge zuständig. Mit Ausnahme des diesbezüglich oben geschilderten kommunalen Jobcenters beginnt ansonsten der zentrale Kernprozess der Leistungsgewährung immer mit dem Datum des Vorliegens des vollständigen Neuantrags, wiewohl die erwähnten vorbereitenden Aktivitäten zur Unterstützung der Antragstellung deutlichen Einfluss auf die Qualität der letztlichen Leistungserbringung ausüben.

Generalisierte vs. spezialisierte Leistungssachbearbeitung

Eine grundlegende Frage, die offenbar in jedem Jobcenter geklärt werden musste, ist, inwieweit es aufgrund der Komplexität des Leistungsrechts auf bestimmte Personengruppen bzw. Sachgebiete spezialisierte Einheiten geben sollte. Am häufigsten wurden in den besuchten Jobcentern spezielle Stellen oder Teams für Selbstständige eingerichtet, weil diese Gruppe vor allem wegen der steuerlichen Behandlung von Betrieben Spezialkenntnisse, auch hinsichtlich der Finanzbuchhaltung erfordert. In einem mittelgroßen kommunalen Jobcenter mit rund 200 Beschäftigten wurde deswegen speziell für Selbstständige eine Steuerfachkraft eingestellt, was nach Auskunft der Geschäftsführung erhebliche längerfristige Einsparungen erbracht habe. Weitere spezialisierte Einheiten der Leistungssachbearbeitung wurden in einigen Jobcentern für die Einkommensanrechnung von Unterhalt oder Vermögen oder für die Berechnung der Kosten der Unterkunft eingerichtet.

Teilweise haben Jobcenter den Bereich der Leistungssachbearbeitung auch aufgeteilt in Teams für Neuanträge und Teams für Folge- und Änderungsanträge. Insgesamt überwiegt jedoch die generalisierte Sachbearbeitung, bei der ein Neuantrag insgesamt und auch die Folge- oder Änderungsanträge von der für die (Neu-)Kunden/innen jeweils zuständigen Fachkraft bearbeitet werden. Insbesondere die kleineren Jobcenter praktizieren diese Variante.

Das Für und Wider einer spezialisierten vs. generalisierten Leistungssachbearbeitung lässt sich anschaulich am Beispiel einer mittelgroßen gemeinsamen Einrichtung ablesen, welche 2005 mit der generealisierten Variante begonnen hatte und später auf eine spezialisierte Leistungsgewährung umgestellt hat. Diese fachliche Schwerpunktbildung (für Unterhalt, Einkommensanrechnung, Kosten der Unterkunft) wurde als erforderlich erachtet, weil darüber eine größere fachliche Tiefe und eine höhere Qualität der Leistungserbringung sichergestellt

werden könne. Als nachteilig stellte sich jedoch die damit verbundene Erhöhung der internen Schnittstellen heraus und dass dadurch mehrere Bearbeiter/innen für die Fallarbeit erforderlichen waren. Kunden/innen hatten mehrere Ansprechpartner/innen und erhielten von unterschiedlichen Abteilungen Bescheide, was auf Kundenseite zu Verwirrungen geführt habe. Deswegen wurde vor kurzem wieder auf eine generalisierte Leistungssachbearbeitung umgestellt.

Teilweise finden sich auch spezielle Teams oder spezialisierte Fachkräfte, die ausschließlich für die Bearbeitung von Widersprüchen zuständig sind, die in den gemeinsamen Einrichtungen in der Regel von sog. SGG-Stellen (Sozialgerichtsgesetz-Stellen) übernommen werden. Oder es gibt die Variante, wie etwa in einem sehr großen Jobcenter, dass in jedem der einzelnen Sachbearbeitungsteams (s.u.) ein/e Sachbearbeiter/in speziell für die Bearbeitung der Widersprüche zuständig ist. Sind im Leistungsbereich keine speziellen Teams oder Personen für die Bearbeitung von Widersprüchen zuständig, wird den Widersprüchen meist auf Teamleiterebene nachgegangen. Insofern werden in allen Jobcentern Widersprüche nach formal geregelten Verfahren entgegen genommen und bearbeitet. Ob dies gewissermaßen funktional gebündelt in einer eigenen Einheit geschieht oder als Aufgabe in die einzelnen Teams integriert ist, variiert dabei. Die drei beschriebenen Varianten finden sich sowohl in gemeinsamen Einrichtungen als auch in kommunalen Jobcentern, so dass hier kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Form der Aufgabenwahrnehmung und Ausgestaltung dieser Aufgabe besteht.

Binnenstruktur der Leistungsteams

Alle besuchten Jobcenter haben den Bereich der Leistungsgewährung – entsprechend ihrer Größe und z.T. der Zahl der Geschäftsstellen – in mehrere Klein-Teams aufgeteilt. Abgesehen von sehr kleinen Jobcentern sind dort Mitarbeiter/innen zweier Besoldungsgruppen beschäftigt, zum einen als Fachassistenten/innen, auch Zuarbeiter/innen genannt, und zum anderen als Leistungssachbearbeiter/innen. Für die Binnenstruktur der Leistungsteams lassen sich zwei grundsätzliche Modelle identifizieren. In der einen Variante hält der/die Zuarbeiter/in den Kundenkontakt, erläutert und begleitet die Antragstellung bis zur prüfenden Entgegennahme des vollständigen Antrags. Die Leistungssachbearbeiter/innen sind dort im Wesentlichen „nur“ mit der Antragsbewilligung betraut und vom unmittelbaren Kontakt mit den Kunden/innen entlastet.

In der anderen Variante übernehmen die Zuarbeiter/innen bzw. Fachassistenten/innen auch die operativen Aufgaben der Antragsbearbeitung, meist bis auf Aufhebungs- und Erstattungsbescheide, Rückforderungen und die Bearbeitung von Anträgen Selbstständiger. Diese Aufgaben werden von den Sachbearbeitern/innen übernommen. Auch dort wird der Kundenkontakt jedoch überwiegend von den Fachassistenten/innen wahrgenommen.

Persönlicher Kontakt zu den Antragstellern/innen

In den meisten Jobcentern wurde betont, dass man sich um einen möglichst unmittelbaren telefonischen oder persönlich-mündlichen Kontakt zu den Antragstellern/innen bemühe, weil er gegenüber dem rein schriftlichen Kontakt die Antragsbearbeitung beschleunige und die Qualität der Leistungssachbearbeitung erhöhe, was nicht zuletzt dazu führe, dass die Kunden/innen ihre Leistungen rascher erhielten. Als vorteilig beim persönlichen Kontakt wird

teilweise zudem gesehen, dass die individuelle Situation der Leistungsberechtigten klarer gesehen und die Bedarfe der Bedarfsgemeinschaften eindeutiger eingeschätzt werden könnten.

Konträr zu der „modalen“ Auffassung und der daraus resultierenden Praxis, dass die Kenntnis der individuellen Situation der Antragsteller/innen aufgrund des persönlichen Kundenkontakts die Qualität der Sachbearbeitung erhöhe, wurde in einem Jobcenter hervorgehoben, dass es die Qualität der Antragsbewilligung erhöhe, wenn nur die Fachassistenten/innen im Kundenkontakt stünden, nicht aber die entscheidenden Sachbearbeiter/innen. Diese Entscheidungen im „back office“ ohne Kundenkontakt nur „nach Aktenlage“ würde eine objektivere Entscheidung ermöglichen und gewährleisten, dass die Bewilligungen nicht vom subjektiven Empfinden der Sachbearbeiter/innen beeinflusst würden.

In einem sehr großen kommunalen Jobcenter wurde hervorgehoben, dass man nicht nur den persönlichen Kontakt zum/zur Antragsteller/in suche, sondern sich auch bemühe, möglichst alle Termine zur Antragsberatung und -prüfung zu terminieren, damit sich die Sachbearbeiter/innen auf diese Gespräche vorbereiten könnten und während des Termins genügend Zeit zur Klärung aller wesentlichen Belange zur Verfügung hätten. Dies erhöhe die Qualität der Antragsbearbeitung.

In einem anderen mittelgroßen Jobcenter (gE) wurde hingegen berichtet, dass ein Großteil des Klärungsbedarfs durch einen „guten Tresen“ abgedeckt werden könne. Eine gut organisierte, quantitativ und qualitativ gut ausgestattete Eingangszone sei ein wichtiger Qualitätsfaktor für das Alltagsgeschäft. Dort könnten für die meisten Fälle die Sachverhalte vollständig geklärt werden, so dass nur ein Drittel der Antragsteller/innen Kontakt mit der Leistungssachbearbeitung aufnehmen müsse. Ein solches frühes Klären und Bearbeiten von Anliegen kann somit als positiver Ansatz erachtet werden, wenngleich dies den Einsatz hinreichenden und qualifizierten Personals in der Eingangszone voraussetzt, also der Bereitstellung entsprechender Ressourcen bedarf.

4.2.2 Bedeutung der Personalstruktur

Von wenigen Ausnahmen abgesehen wurde die Personalsituation in den weitaus meisten Jobcentern – sowohl in den gemeinsamen Einrichtungen als auch den kommunalen Jobcentern – als problematisch bezeichnet. Weitgehend durchgängig wurde sie für den Bereich der Leistungssachbearbeitung schwieriger eingeschätzt als für den Bereich der Eingliederungsleistungen. Dies wurde, wie bereits erwähnt (vgl. **Tabelle 4.1** oben), durch eine dort höhere Arbeitsbelastung begründet („Man hat das Gefühl, dass man nie fertig ist“. O-Ton eines Leistungssachbearbeiters). Deswegen sei dort auch die Fluktuation höher als im Bereich der Eingliederungsleistungen, gleichzeitig aber auch die Personalrekrutierung schwieriger, weil es zum einen grundsätzlich derzeit zu wenige Verwaltungsfachkräfte gebe und sich diese zum anderen selten für eine Tätigkeit im Bereich des SGB II entschieden, da der „Sozialbereich“ innerhalb der öffentlichen Verwaltung generell ein vergleichsweise schlechtes Image hätte. [21]

[21] Nur in einem der besuchten Jobcenter, einer mittelgroßen gemeinsamen Einrichtung in einer ländlichen Region, wurde dies tendenziell umgekehrt gesehen, also die Personalbeschaffung für den Integrationsbereich schwieriger eingeschätzt als für die Leistungssachbearbeitung. Diese abweichende

Aus Sicht einiger Gesprächspartner/innen sei es auch deswegen schwierig, das Personal in der Leistungssachbearbeitung langfristig zu halten, weil die geringen Zulagen nicht genug Anreiz böten, diese anspruchsvollen Tätigkeiten auszuüben. Die hohe Arbeitsbelastung resultiere zudem nicht allein aus dem Zeitdruck, sondern insbesondere auch aus einer qualitativen Überlastung, die durch das breite Themenspektrum und die komplexen Anforderungen in der Leistungssachbearbeitung bedingt sei. Erschwerend komme – so die eigentliche Leistungsbearbeitung nicht vollständig vom Kundenkontakt entlastet ist – der bisweilen als belastend empfundene Umgang mit den Antragsteller/innen hinzu.

Diese in den Fallstudien gewonnenen Eindrücke werden durch die Ergebnisse der Onlinebefragung der Jobcenter bestätigt. Für den Bereich der Leistungssachbearbeitung gaben 25% der Geschäftsführer/innen an, dass es sehr schwer sei, bei der Besetzung vakanter Stellen geeignetes Personal zu finden, und nochmals 43% bezeichneten dies als eher schwierig (vgl. **Tabelle 4.3**). Für den Bereich Integration schätzten nur 9% die Rekrutierung als sehr und 33% als eher schwierig ein.

Tabelle 4.3: Personalrekrutierung in den Bereichen Leistungsgewährung und Integration (Fallmanagement, Vermittlung, Eingliederungsleistungen)

„Wie schwer fällt bei der Besetzung vakanter Stellen innerhalb Ihres Jobcenters die Rekrutierung von qualifiziertem Personal für die jeweilige Stelle?“	sehr leicht (%)	eher leicht (%)	mittel (%)	eher schwer (%)	sehr schwer (%)
Leistungssachbearbeitung	0	6	26	43	25
Fallmanagement, Vermittlung, Eingliederungsleistungen	1	20	37	33	9

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Mit dieser vergleichsweise schwierigen Personalsituation korrespondiert die sowohl in den Fallstudiengesprächen mitgeteilte als auch in der Onlinebefragung sichtbar werdende Einschätzung der Geschäftsführer/innen, dass die Qualifikationssituation im Bereich der Leistungssachbearbeitung häufiger verbesserungswürdig sei als im Bereich Integration. In knapp der Hälfte aller Jobcenter (vgl. **Tabelle 4.4**) wird die Qualifikation der Mitarbeiter/innen in der Leistungssachbearbeitung als nicht ausreichend erachtet und sollte dementsprechend erhöht werden. Für den Bereich der Eingliederungsleistungen wird dies nur halb so häufig, d.h. in einem guten Viertel der Jobcenter, so gesehen.

Einschätzung scheint aber eher lokalen Besonderheiten in der Angebotsstruktur des Arbeitsmarkts geschuldet zu sein, als dass dies auf einen systematischen Unterschied in der Rekrutierungsstrategie zurückginge.

Tabelle 4.4: Qualifikation in den Bereichen Leistungsgewährung und Integration (Fallmanagement, Vermittlung, Eingliederungsleistungen)

Anteil Mitarbeiter/innen mit der Wertigkeit/Fachlichkeit des Dienstpostens entsprechender Qualifikation …	ist mehr als ausreichend (%)	ist ausreichend (%)	sollte erhöht werden (%)	muss dringend erhöht werden (%)
Leistungssachbearbeitung	2	51	39	8
Fallmanagement, Vermittlung, Eingliederungsleistungen	2	71	24	2

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Als direkte Auswirkung dieser insgesamt häufig als unzulänglich bewerteten Personalsituation in der Leistungssachbearbeitung wird insbesondere eine zu hohe Fehlerquote genannt. Auch in der Onlinebefragung der Jobcenter gaben die Geschäftsführer/innen zu 69% an, dass die zu hohe Arbeitsbelastung in der Leistungssachbearbeitung zu Bearbeitungsmängeln und Qualitätsverlust führe, für den Bereich der Eingliederungsleistungen fiel diese Einschätzung mit 59% geringer aus. Dieser Unterschied ist naheliegender Weise sicherlich auch der Tatsache geschuldet, dass selbst kleine Fehler in der Leistungssachbearbeitung konkreter und offenkundiger zu Tage treten, meist monetär eindeutig bezifferbar und häufiger Gegenstand von Klagen und Widersprüchen sind als bei der Vergabe von Eingliederungsleistungen, die zudem in der Regel einen großen Ermessensspielraum aufweist.

4.2.3 Bedeutung und Einfluss von IT und weiteren Ressourcen

Das operative Geschäft der Leistungsgewährung wird hinsichtlich aller wesentlichen Belange computergestützt erledigt. Eine umfassende, zuverlässige und den aktuellen Erfordernissen des Alltagsgeschäfts entsprechende IT-Ausstattung ist somit unabdingbare Voraussetzung für die Ausübung der hierzu erforderlichen Tätigkeiten. Von allen Gesprächspartnern/innen wurde zudem betont, dass der IT-Ausstattung in diesem Bereich eine sehr große Bedeutung für die Qualität der Leistungssachbearbeitung zukomme. Auch in der Onlinebefragung der Jobcenter wurde von den Geschäftsführern/innen eine IT-Unterstützung mit hoher Funktionalität und Performance für die Leistungsgewährung als noch wichtiger erachtet (90% „sehr wichtig“, 10% „wichtig“) als für den Bereich Vermittlung und Integration (74% „sehr wichtig“, 26% „wichtig“).

Was die Zufriedenheit mit der Software-Ausstattung anbelangt, zeigte sich in den besuchten Jobcentern hingegen ein sehr heterogenes Bild, und zwar nicht so sehr zwischen den Jobcentern, sondern vor allem innerhalb der Jobcenter. Fast jeder/e Gesprächspartner/in äußerte andere Kritik- und teilweise auch Pluspunkte über die von ihm/ihr zu nutzende Software, so dass es kaum möglich ist, diese vielen Einzeläußerungen gebündelt darzustellen. Hinzu kommt, dass häufig konträre Aussagen und Bewertungen zur selben Software, insbesondere OK.SOZIUS, PROSOZ, VerBis und A2LL zu vernehmen waren. Was die einen lobten, z.B. die Möglichkeit bzw. Erfordernis der Freitexteingabe, wurde von den anderen kritisiert.

Da die kommunalen Jobcenter im IT-Einsatz weit größeren Handlungsspielraum haben als die gemeinsamen Einrichtungen (zentrale IT gemäß § 50 Absatz 3 SGB II) – und dort deswegen auch sehr unterschiedliche und offenbar auch unterschiedlich leistungsfähige Pro-

gramme zum Einsatz kommen – variierten die Bewertungen hierzu bei ihnen stärker als bei den gemeinsamen Einrichtungen. Generell kann zum einen wohl der Schluss gezogen werden, dass es die kommunalen Jobcenter begrüßen, nicht auf eine bestimmte, insbesondere nicht auf die Software der Bundesagentur für Arbeit festgelegt zu sein. Aber zumindest teilweise beklagen sie auch, sich um eine gut funktionierende und den konkreten Bedarfen entsprechende Software und deren Wartung und Anpassung selbst bemühen zu müssen. Zum anderen wurde – nicht ganz durchgängig, aber tendenziell – in den kommunalen Jobcentern berichtet, dass die dort verwendete Software aufgrund ihrer Herkunft aus der Leistungssachbearbeitung für diese sehr geeignet sei, aber noch Schwachstellen im Bereich Aktivierung und Eingliederungsleistungen aufweise.

Tabelle 4.5: Zufriedenheit mit der IT-Ausstattung

Zufriedenheit mit Software für		Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
Leistungssachbearbeitung	sehr zufrieden	2	1	5
	eher zufrieden	31	19	65
	eher unzufrieden	54	63	27
	sehr unzufrieden	13	17	3
Vermittlung / FM / Eingliederung	sehr zufrieden	5	5	5
	eher zufrieden	59	64	46
	eher unzufrieden	34	30	46
	sehr unzufrieden	2	2	3

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Die in den Jobcentern qualitativ erfasste Einschätzung spiegelt sich sehr deutlich in den Befragungsergebnissen der Onlinebefragung der Jobcenter wider. Mit der Software-Ausstattung für die Leistungssachbearbeitung sind 70% der Geschäftsführern/innen der kommunalen Jobcenter „sehr“ oder „eher“ zufrieden, mit der für den Bereich der Eingliederungsleistungen 50% (vgl. **Tabelle 4.5**). Bei den Geschäftsführer/innen der gemeinsamen Einrichtungen zeigt sich nicht nur ein konträres, sondern ein gleichsam polarisierendes Bild. Hier sind rund 70% mit der Software für den Aktivierungs- und Vermittlungsbereich zufrieden, aber nur 20% mit der für die Leistungssachbearbeitung.

4.3 Integration

Als zweiter Kernprozess bildet neben der Gewährung und Auszahlung der existenzsichernden Leistungen des ALG II und der Kosten der Unterkunft die Integration in Erwerbsarbeit das Hauptgeschäft der Jobcenter. Da unter diesem Prozess nicht bloß die unmittelbare Vermittlung in Beschäftigung durch die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen zu subsumieren ist, sondern die Zuweisung in Maßnahmen, die Anbahnung einer späteren Vermittlung durch die Bearbeitung von Vermittlungshemmnissen und ähnliche Aufgaben ebenfalls diesem Bereich zuzurechnen sind, wird dieser Prozess mit dem Begriff Integration bzw. Integrationsarbeit überschrieben. Die hiermit unmittelbar verknüpften Prozesse des Maßnahmenmanagements und – so vorhanden – der Arbeitgeberbetreuung zielen zwar letztlich auf eine Flankierung der Integrationsarbeit, werden – wie eingangs erwähnt – der Übersichtlichkeit halber jedoch in den separaten **Kapiteln 4.4** und **4.5** dargestellt. Die Schnittstellen zwi-

schen den einzelnen Prozessen und Leistungsbereichen innerhalb des Jobcenters, vor allem zwischen der Vermittlung und der Leistungsgewährung bzw. der Arbeitgeberbetreuung, sowie die externen Schnittstellen zum SGB III, kommunalen Eingliederungsleistungen und weiteren Gesetzbüchern wie dem SGB VIII und dem SGB XII sind Gegenstand von **Kapitel 4.6**.

4.3.1 Gestaltung der Integrationsarbeit

Wendet man sich zunächst der Frage nach der grundsätzlichen Ausgestaltung der Aufgabe der Integrationsarbeit zu, so lassen sich zwei grundlegende Differenzierungen vornehmen. Auf der einen Seite ist die funktionale Trennung von Leistungsgewährung und Integration von Interesse. Wie sich der Onlinebefragung entnehmen lässt, beschränkt sich die Übertragung beider Aufgaben auf eine/n einzelne/n Mitarbeiter/in des Jobcenters auf die sehr kleine Gruppe von gut 2% (entspricht sechs Fällen) der befragten Jobcenter. Aufgrund der Seltenheit dieses Phänomens taucht diese Konstellation auch nicht in den durchgeführten Fallstudien auf, so dass hierzu keine vertieften Erkenntnisse vorliegen und auch die strategischen Motive hinter einer solchen Entscheidung nicht benannt werden können. Gleichwohl ist anzumerken, dass angesichts der Komplexität der Anforderungen jeder einzelnen der beiden Aufgaben, die im Folgenden deutlich werden wird, eine solche Bündelung der Aufgaben den betroffenen Mitarbeitern/innen besonders hohe Kompetenzen abverlangt und Verantwortung aufbürdet, was den bisherigen Erfahrungen nach zu schließen problematisch erscheint.

Organisatorische Trennung von Fallmanagement und Vermittlung
Auf der anderen Seite lassen sich die Jobcenter danach unterscheiden, ob sie ein spezialisiertes Fallmanagement anbieten, wie dies mit 80% bei der überwiegenden Mehrheit der befragten Jobcenter der Fall ist, oder ob gar kein Fallmanagement angeboten wird (4%), bzw. alle eLb Fallmanagement erhalten (16%), was auch als generalisierter Ansatz des Fallmanagements bezeichnet werden kann. In den durchgeführten Fallstudien fand sich dabei die Variante eines vollständigen Verzichts auf ein Fallmanagement nicht. Vorderhand mag es durchaus sinnvoll erscheinen, in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktferne der betreffenden eLb eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Fallmanagement und Vermittlung vorzunehmen, um bei entsprechend komplexen Problemlagen mehr Ressourcen für deren Bearbeitung bereitzustellen und entsprechende Spezialisten damit zu beauftragen.

Interessanterweise beziehen sich die Geschäftsführungen der beiden Fallstudien-Jobcenter, die sich bewusst gegen eine solche Differenzierung entschieden haben und dies auch beibehalten wollen, auf dieselbe Begründung, die zudem von den Mitarbeitern/innen in diesem Bereich meist mitgetragen wird. Einerseits geht es den Verantwortlichen darum, eine Frustration der operativen Mitarbeiter/innen durch die ausschließliche Betreuung vermeintlich schwieriger Fälle und damit das weitgehende Ausbleiben von individuellen Integrationserfolgen zu vermeiden. Andererseits ermöglicht die Vermittlung und das Fallmanagement „aus einer Hand“ eine integrierte, schnittstellenarme Sicht auf die Kunden/innen und erhöht vor allem die organisatorische Flexibilität in eher kleinen Jobcentern. In einer dritten Fallstudie erwies sich die Umsteuerung weg von einem generalisierten Ansatz, der von der Geschäftsführung nicht (mehr) gewünscht war, hin zu einer stärkeren Spezialisierung jedoch als erhebliche Herausforderung, die nur langfristig und mit weitreichenden Eingriffen in die bestehende Struktur des Jobcenters zu bewältigen sei, so dass dieser Prozess zum gegenwärtigen

Zeitpunkt auch noch nicht abgeschlossen ist. Generell tendieren die meisten Jobcenter demnach eher zu einer stärkeren Differenzierung in der Integrationsarbeit, wenngleich sich bislang keine harte Evidenz dafür finden lässt, dass dies grundsätzlich der erfolgversprechendere Weg wäre.[22]

4.3.2 Profiling

Betrachtet man den Prozess der Integrationsarbeit aus einer chronologischen Perspektive, so stellt das Profiling den ersten Schritt dar, der zudem von praktisch allen Teilnehmenden an der Onlinebefragung (99%) für „sehr wichtig“ oder „wichtig“ befunden wurde. Weiterhin wurde die Umsetzung dieses Prozesses von fast allen Befragten mindestens mit „mittelmäßig“ und nur in Ausnahmefällen (3%) mit „eher schlecht“ bewertet, während die Mehrheit die lokale Umsetzung des Profilings mit „gut“ oder „sehr gut“ (73%) bewertete, so dass hinsichtlich dieses Prozesses nur selten Defizite konstatiert wurden.

Inhaltlich dient das Profiling zur Einschätzung der Situation und Möglichkeiten von Neukunden/innen sowie in einigen Fällen auch für die Entscheidung zwischen einer Zuweisung in die Vermittlung bzw. das Fallmanagement, so dass es meist vor einer solchen Differenzierung zum Einsatz kommt. Methodisch wird dabei in der Regel ein Verfahren angewandt, mittels dessen die Arbeitsmarktnähe im Rahmen eines mehr oder weniger stark standardisierten, IT-gestützten Prozesses erhoben und bewertet wird. In den besuchten gE handelte es sich dabei durchgehend um Verfahren gemäß Verbis bzw. 4PM, während sich in den zkT verschiedene, inhaltlich aber ähnlich verfahrende Softwarelösungen fanden, für deren Nutzung die Mitarbeiter/innen entsprechend geschult wurden. In praktisch allen Fallstudien-Jobcentern wird das Profiling bereits im Erstgespräch mit einer Vermittlungsfachkraft durchgeführt, wenngleich die Gesprächspartner/innen diesbezüglich einräumen, dass dieses erste Profiling aufgrund der Fokussierung auf die Erhebung der zentralen Daten zur aktuellen Situation und der bisherigen Erwerbshistorie meist rudimentär ausfällt und im weiteren Verlauf des Betreuungsprozesses der Ausarbeitung, Präzisierung und Anpassung bedarf. Als eine interessante Variation der Profilingmethoden, die meist stark auf objektive Merkmale wie Bildungs- und Berufsabschlüsse rekurrieren, ist das in einem untersuchten Jobcenter gerade eingeführte Verfahren zu nennen, das stärker auf „weiche“ Aspekte wie Motivation und Veränderungswillen abstellt. Auch wenn derartige Aspekte ebenfalls im bisherigen standardmäßigen Profiling nach VerBIS erfasst werden, wird diesen dort aber eine geringere Bedeutung beigemessen als in dem angeführten neuen Verfahren. Angesichts der Kundenstruktur im SGB II erscheint eine stärkere Fokussierung auf vermeintlich „weiche“ Aspekte durchaus plausibel.

Weiterhin ist von Interesse, dass vor allem das Profiling nach 4PM mit näher definierten Handlungsstrategien unterlegt ist, die aufbauend auf den erhobenen Daten konkrete Maßnahmen zur Vermittlung und/oder Heranführung an den Arbeitsmarkt vorgeben, etwa hinsichtlich der Zuweisung in bestimmte Maßnahmen oder Vorgaben zur Kontaktdichte. Dies umfasst zudem oftmals die Notwendigkeit des Profilings auf einen konkreten Zielberuf hin, in

[22] Die Ermittlung empirischer Evidenz für die Überlegenheit eines der beiden Modelle dürfte sich aufgrund des Aggregationsniveaus bei der Betrachtung der Ergebnisse generell als sehr schwierig erweisen, so dass es auch zukünftig kaum möglich sein wird, die Entscheidung für das eine oder andere Modell mittels statistischer Evidenz zu begründen.

den die betreffende Person vermittelt werden soll. In den IT-Systemen der besuchten kommunalen Jobcenter ist eine solch enge Verknüpfung von Profiling und Handlungsstrategien hingegen selten zu finden. Ebensolche stark standardisierte Verfahren werden bisweilen von den operativen Fachkräften kritisiert, da diese ihre Spielräume erheblich einengen und nicht immer als zielführend empfunden werden. Gerade in Anbetracht der Zielgruppe des SGB II, die oftmals nur in einfache Helfertätigkeiten vermittelt werden könne, so mehrere Fachkräfte, sei die Festlegung eines eindeutigen Zielberufs unnötig beschränkend und damit kontraproduktiv für den Integrationsprozess. Als Konsequenz dessen wird in einigen der untersuchten SGB-II-Träger das Profiling weniger strikt gehandhabt, sondern dient hier vielmehr einer groben Kategorisierung. So stellt es etwa eine Grundlage für Matchingverfahren zur Zuordnung freier Stellen dar, aus der sich aber nicht ein stringenter Vermittlungsansatz ableitet. Stattdessen fußt die Bestimmung desselben stärker auf dem Urteilsvermögen der betreuenden Fachkraft.

Ein grundsätzliches Problem der Vermittlungsarbeit, das bei dem auf Datenerhebung fokussierten Verfahren des Profilings jedoch in besonderer Schärfe auftritt, stellt die Aufteilung der Aufmerksamkeit der IFK zwischen dem PC für Zwecke der Dateneingabe einerseits sowie die Zuwendung zum/r Kunden/in andererseits dar. Gerade in den beobachteten Erstgesprächen im Rahmen der Fallstudien wurde dies deutlich, etwa wenn bei der Dateneingabe längere Sequenzen des Schweigens entstanden, in denen für die Kunden/innen nicht klar war, was die IFK währenddessen genau am Rechner vollzog. So ergibt sich an dieser Stelle ein grundlegender Trade-off zwischen präziser und frühzeitiger Datenerhebung einerseits und Qualität des Gesprächs andererseits, der zumindest von einem Teil der Vermittler/innen dadurch gelöst wird, dass auf die Nutzung des PCs während des Gesprächs vollständig verzichtet wird, die Daten stattdessen handschriftlich notiert und im Anschluss an das Gespräch separat eingegeben werden, was jedoch zusätzliche Zeit kostet und somit Ressourcen bindet (vgl. hierzu auch Baethge-Kinsky et al. 2007, S. 48ff). Ein weiteres Problem gewissermaßen „verschwendeter“ Ressourcen stellt die Durchführung eines Profilings in solchen Fällen dar, in denen der Leistungsanspruch nicht abschließend geklärt ist. Auf der einen Seite kann ein solch frühes Profiling für eine möglichst schnelle Aktivierung und/oder Vermittlung wichtig sein, auf der anderen Seite riskiert man in solchen Fällen einen Einsatz von Ressourcen, der sich im weiteren Verlauf als überflüssig erweist.

Eine Variante des Profilings, insbesondere im Falle schon frühzeitig komplex erscheinender Problemlagen von Neukunden/innen, stellt die Delegation eines intensiveren Profilings an einen Maßnahmeträger dar. Hier können durch mehrtägige Assessment-Verfahren entsprechend tiefere Profilings durchgeführt werden, deren Ergebnisse an die beauftragende Fachkraft zurückgemeldet werden und in der Folge als Basis für die Bestimmung einer Kategorisierung und der Erarbeitung einer Eingliederungsstrategie herangezogen werden können. Dies erzeugt zwar zusätzliche Kosten, kann im Einzelfall die Integrationsarbeit aber in entscheidender Weise unterstützen und beschleunigen.

4.3.3 Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung

Während hinsichtlich der Wichtigkeit des Profilings als Grundlage für den Integrationsprozess bei fast allen Akteuren eine grundsätzliche Einigkeit besteht, stellt sich die Haltung zu

und Nutzung von Eingliederungsvereinbarungen als zentralem Dokument, in dem verbindlich die Rechte und Pflichten von Vermittler/in und Kunde/in dokumentiert werden, deutlich ambivalenter dar. In einigen der Fallstudien-Jobcenter wird bereits im Erstgespräch eine solche Vereinbarung geschlossen, die notwendigerweise mit einer Rechtsbehelfsbelehrung verbunden ist. Manche der interviewten Fachkräfte hegen grundlegenden Zweifel am Sinn und Nutzen eines solchen Instruments, da der frühe Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung mitunter bedingt, dass deren Inhalt stark standardisiert und damit wenig aussagekräftig ist, da die betreuende IFK für eine hinreichende Individualisierung ihre/n neue/n Kunden/in einfach noch nicht gut genug kennt. Als Instrument zur Unterstützung des Integrationsprozesses ist es damit – zumindest zu Beginn – wenig bedeutsam, so dass eher die Erfüllung von Standards und – so eine Fachkraft – die Schaffung der Grundlage einer möglichen Sanktionierung im Vordergrund stehen. Daher verzichten manche der Jobcenter aus den Fallstudien bewusst auf den frühen Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, um diese erst dann einzusetzen, wenn diese als aussagekräftiges und von beiden Seiten akzeptiertes Dokument des Integrationsprozesses dienen kann.[23]

4.3.4 Frühzeitige Aktivierung und Work-First

Wie bereits im Rahmen des Kundenflusses thematisiert, wird eine frühzeitige und/oder intensive Aktivierung von Neukunden/innen von der Mehrheit der befragten Jobcenter aus der Onlineerhebung als sehr wichtig eingestuft, wobei die Qualität der Umsetzung dieses Prozesses als Bestandteil der Integrationsarbeit den dortigen Angaben zufolge variiert. Eine vergleichsweise wenig aufwendige Form der schnellen Aktivierung stellt die unmittelbare Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen (VV) dar, die bereits beim Erstgespräch, im Zweifelsfalle noch vor endgültiger Klärung des Leistungsanspruchs, in einigen Jobcentern praktiziert wird.[24] In einem Fall wird für die Auswahl der VV zudem eng mit der Arbeitgeberbetreuung kooperiert, um flankierend die Zahlung eines Eingliederungszuschusses zu ermöglichen und so die Vermittlungschancen zu erhöhen. In eine ähnliche Richtung weist der Ansatz, der in zwei der Fallstudienstandorte praktiziert wurde. Hier wird ein Teil der Neukunden/innen durch ein spezialisiertes Team für einen begrenzten Zeitraum – im einen Fall wenige Wochen, im anderen Fall sechs Monate – und mit einer besonders hohen Kontaktdichte (monatlich) betreut, um nach Möglichkeit einen schnellen Vermittlungserfolg zu erzielen und somit einer Verfestigung des Leistungsbezugs entgegenzuwirken. Dies bezieht sich vornehmlich auf solche Fälle, die als hinlänglich arbeitsmarktnah eingeschätzt werden, um entsprechende Erfolge in dem vorgesehenen Zeitraum erzielen zu können. Eine weitere Variation dieser Idee besteht zudem darin, dass in einem Jobcenter alle Vermittler/innen zehn ihrer Kunden/innen intensiver, d.h. mit einer höheren Kontaktdichte aktivieren, analog zu den Verfahren im Bundesprogramm „Perspektive 50plus“. Allen diesen Ansätzen gemeinsam ist da-

[23] Zu dem Dilemma der Nutzung und des Nutzens von Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Schütz et al. (2011)

[24] Eine erwähnenswerte Variante ist in diesem Zusammenhang die sog. „Sofortvermittlung“ in einem Jobcenter mit besonders guter Arbeitsmarktlage. Kommen arbeitsmarktnahe Antragsteller/innen in das Jobcenter, so werden diese dorthin verwiesen und oftmals direkt vermittelt, ohne vorherige Anlage einer Kundennummer. Im Sinne einer schnellen und unbürokratischen Vermittlung wird dies angesichts der lokalen Gegebenheiten als sehr wirksam bezeichnet, doch aufgrund der fehlenden Erfassung der vermittelten Person, wird die entsprechende Vermittlung nicht als Integration im Sinne des Controllings registriert, was für eine Performance gemessen an Kennzahlen kontraproduktiv ist.

bei, dass sie sich nur auf den Teil der Neukunden/innen beschränken, die als vergleichsweise arbeitsmarktnah eingeschätzt werden, so dass realistische Chancen auf eine zügige Integration gesehen werden.

Die andere und an den Fallstudienstandorten deutlich häufiger praktizierte Variante einer frühzeitigen Aktivierung stellt die Vermittlung in eine Maßnahme direkt im Anschluss an das Erstgespräch dar, wobei dies die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen oder Betreuung mit höherer Kontaktdichte nicht notwendigerweise ausschließt. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich um Sofort-Angebote mit einer Dauer zwischen einem und drei Monaten, die standardmäßig für diese Zwecke vorgehalten werden. Ähnlich wie die Dauer variiert auch die Bestimmung der Zielgruppe für eine solche Aktivierung zwischen den Jobcentern. Manche bieten dies nur für arbeitsmarktnahe Personen mit Berufsabschluss an, andere nur für eLb unter 30 Jahren. Fast durchgehend ist eine abschließende Bewilligung des ALG-II-Antrags für eine solche Zuweisung nicht erforderlich, eine erste positive Einschätzung reicht als Grundlage meist aus. Inhaltlich gleichen sich die angebotenen Maßnahmen relativ stark. Der Fokus liegt meist auf Coachings, der Erstellung von Bewerbungsunterlagen und der Entwicklung von Integrationsstrategien. Kommt es nicht zu einer Vermittlung, werden die erhobenen Ergebnisse – etwa Profilings und Ähnliches – vom Träger an das Jobcenter zurückgemeldet, um diese in die weitere Integrationsarbeit einbeziehen zu können.

Lediglich eines der besuchten Jobcenter ist seit einiger Zeit bewusst von der Verfolgung eines Work-First-Ansatzes bzw. den Möglichkeiten einer frühzeitigen Aktivierung abgerückt. Aufgrund der guten regionalen Arbeitsmarktlage und der Heterogenität der Neukunden/innen im SGB II wird ein solches Vorgehen empfunden, als „schere man alle Kunden über einen Kamm“ (O-Ton GF). Zudem seien viele Neukunden/innen zu Beginn noch gar nicht in der Lage, an einer Maßnahme teilzunehmen, so dass auf entsprechende Angebote verzichtet werde. Einer solchen Entscheidung liegt ein spezifisches Verständnis der Umsetzung des SGB II zugrunde, das sich von den normativen Implikationen einer Work-First-Strategie abgrenzt, so dass hier auch ein spezifisches Verständnis von Qualität vorliegt, dessen Bewertung nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein kann.

4.3.5 Ausgestaltung der Vermittlung

Aufgrund der oftmals unklaren Grenzziehung zwischen Vermittlung und Fallmanagement in solchen Jobcentern, in denen ein generalisierter Ansatz praktiziert wird, werden im Folgenden Vermittlung und generalisiertes Fallmanagement gemeinsam betrachtet, während das spezialisierte Fallmanagement weiter unten beschrieben wird.

Als Beginn der Vermittlung im engeren Sinne ist in der Regel das Folgegespräch anzusehen, nachdem im Erstgespräch meist die bereits erläuterten Schritte des Profilings sowie ggf. der sofortigen Aktivierung vollzogen wurden. Dabei stellt sich zunächst die Frage nach der Grundlage der Zuordnung eines Kunden oder einer Kundin zu einer oder einem konkreten Vermittler/in. In der überwiegenden Mehrheit der Fallstudienstandorte erfolgt dies anhand des Anfangsbuchstabens des Nachnamens des Vorstands der Bedarfsgemeinschaft, je nach Größe des Jobcenters ergänzt um eine Differenzierung nach Postleitzahlengebieten. Lediglich in einem Fall geschieht die Zuweisung auf ausdrücklichen Wunsch des Vermittlungspersonals nach Branchen der Zielberufe der Kunden/innen. Gerade im Anbetracht der bereits

angeführten Problematik der eindeutigen Zuordnung eines Zielberufs bei vielen SGB-II-Kunden/innen mag dies fragwürdig erscheinen, weshalb die zuständige Geschäftsführung dieses Verfahren ursprünglich ändern wollte, aber aufgrund des Widerstands seiner Mitarbeiter/innen diese Regelung letztlich beibehalten musste. Die Rationalität einer solchen Kategorisierung liegt aus Sicht der IFK vor allem in einer Steigerung der Fachlichkeit in der Vermittlung sowie einer größeren Nähe zur Arbeitsweise der lokalen Arbeitgeberbetreuung, der eine erhebliche Bedeutung zugeschrieben wird. Umgekehrt begrüßen die IFK bei der Zuordnung nach Buchstaben die Heterogenität der von ihnen betreuten Klientel. Eine weitere Frage der formalen Organisation berührt die Zuordnung von Vermittlungsteams zu Leistungsteams, die in einigen der Fallstudienstandorte spiegelbildlich erfolgt, in anderen keiner spezifischen Systematik folgt (zu internen Schnittstellen s. **Kapitel 4.6.1**).

Charakteristisch für die Vermittlungsarbeit in Abgrenzung zum Fallmanagement ist aufgrund der höheren Arbeitsmarktnähe und der weniger komplexen Problemlagen der hier betreuten Personen, dass ein deutlich höherer Betreuungsschlüssel zugrunde gelegt wird als im zeitintensiveren Fallmanagement. Idealerweise sollte der Betreuungsschlüssel in der Vermittlung nach Einschätzung der Geschäftsführer/innen der Jobcenter in der Onlinebefragung nicht höher als bei ca. 1:150 liegen, da fast alle die Einhaltung einer solchen Relation als „wichtig“ oder „sehr wichtig“ für die Qualität der Vermittlungsarbeit bezeichnen. Die abgefragte Größe orientiert sich dabei an dem Richtwert von 1:150 für die gemeinsamen Einrichtungen, so dass die Orientierung der Geschäftsführungen in gemeinsamen Einrichtungen an der genannten Relation wenig überrascht. Dieser Wert gilt für die zkT aufgrund der dortigen Personalhoheit nicht in gleicher Weise. Dennoch scheint er den Ergebnissen zufolge auch für die Geschäftsführungen der zkT eine Richtschnur darzustellen.[25] Dass sich dieser Wunsch nicht immer mit der Realität deckt, belegt zum einen, dass die Umsetzung dieses Ziels in der Onlinebefragung vorsichtiger eingeschätzt wird, da knapp 40% diese als „mittelmäßig“ oder schlechter einschätzen. Dies deckt sich mit Aussagen der interviewten Fachkräfte sowohl in gemeinsamen Einrichtungen als auch kommunalen Jobcentern, die von realen Betreuungsrelationen von bis zu 1:250 berichten und die zudem meist durchgehend Kritik an den hohen, von ihnen selbst kaum beeinflussbaren Fallzahlen üben.[26] Ein weiteres Indiz, dass es um die personelle Besetzung in diesem Bereich nicht immer zum Besten bestellt ist, findet sich zudem in der Onlinebefragung. Gut 59% der Befragten geben an, dass die Arbeitsbelastung im Bereich Integration „sehr hoch, aber vertretbar“ sei, und weitere 9% bezeichnen diese als „zu hoch“, woraus entsprechende Einbußen hinsichtlich der Qualität entstünden (s. **Tabelle 4.2**). Demnach handelt es sich bei dieser als sehr hoch wahrgenommenen Arbeitsbelastung nicht ausschließlich um die subjektive Wahrnehmung der interviewten Fachkräfte, sondern dieses Problem wird auch auf Leitungsebene durchaus wahrgenommen.

[25] Einen Sonderfall stellt in diesem Zusammenhang ein Fallstudienstandort dar, in dem innerhalb der Vermittlung zwischen Basis- und Vermittlerteams differenziert wird, die mit unterschiedlich hohen Betreuungsschlüsseln arbeiten (1:250 bzw. 1:150).

[26] Eine Rolle spielt hier die formale Berechnungsgrundlage des „offiziellen“ Betreuungsschlüssels nach BA-Logik, die nicht deckungsgleich ist mit der Anzahl von Kunden/innen, die ein/e Vermittler/in betreut und für die Ü25-Gruppe bei 1:150 liegt. Zu Fragen der Berechnung und den Verbesserungen durch eine Reduzierung des Betreuungsschlüssels siehe auch Hofmann et al. (2011). Auf den personellen Aspekt wird zudem in **Kapitel 4.3.8** eingegangen.

Durchgehend getrennt von der Vermittlung im Ü25-Bereich ist die Vermittlung im U25-Bereich, die meist mit einem niedrigeren Betreuungsschlüssel (ca. 1:100) erfolgt. Zudem wird in einem Fallstudienstandort zusätzlich zum spezialisierten Fallmanagement innerhalb der Vermittlung zwischen sog. Beratungs- und Vermittlungsteams unterschieden. Erstere betreuen Kunden/innen mit höheren Unterstützungsbedarfen mit einem etwas reduzierten Betreuungsschlüssel von 1:100, während die arbeitsmarktnahen Kunden/innen in der Vermittlung mit einem deutlich höheren Betreuungsschlüssel betreut werden von bis zu 1:400, allerdings unter Einbeziehung der nicht zu aktivierenden Personen.

Generell orientiert sich die Vermittlungsarbeit inhaltlich an den im Profiling erhobenen Daten und den daraus abgeleiteten Handlungsbedarfen, die im Verlaufe des Betreuungsprozesses immer wieder angepasst werden. Die Anzahl der Profillagen variiert dabei zwischen vier und sechs Typen, meist gestaffelt nach Arbeitsmarktnähe bzw. -ferne und der Art der daraus resultierenden Unterstützungsbedarfe. In einigen Fällen sind darüber hinaus verbindliche Vorgaben zur Kontaktdichte an die verschiedenen Profillagen geknüpft – variierend zwischen monatlich bis alle neun Monate –, in anderen Fällen wird mit einer pauschalen Vorgabe für alle Kunden/innen in der Vermittlung von ca. alle acht Wochen gearbeitet. Ein einheitliches Konzept zur Kontaktdichte liegt nicht durchgehend vor, so dies jedoch vorhanden ist, basiert es auf der Kundendifferenzierung im Profiling.

Während die Erstgespräche oftmals ad hoc stattfinden – also im Rahmen offener Sprechstunden oder direkt bei der ersten Vorsprache – werden die Folgetermine meist formal zwischen Kunde/in und Vermittler/in vereinbart, oder es ergehen schriftliche Einladungen zu Beratungsterminen an die ALG-II-Beziehenden. Inwieweit die auch kurzfristige Erreichbarkeit für Kunden/innen von den Verantwortlichen des Jobcenters als wichtig erachtet wird, ist dabei keineswegs einheitlich. So bieten vor allem die besuchten kommunalen Jobcenter oftmals offene wöchentliche Sprechstunden an, in denen Kunden/innen jederzeit ohne vorherigen Termin bei ihrem Vermittler bzw. ihrer Vermittlerin vorsprechen können. Dies wird meist mit dem kommunalen Gedanken der Bürgernähe begründet, kann zugleich aber dazu führen, dass es bei zu knapper Bemessung der Sprechstunden zu einer Überlastung der Jobcenter durch einen großen Andrang an Kunden/innen kommt. Dem kann zumindest in Teilen dadurch entgegengewirkt werden, dass – wie in einem Fall gesehen – einfache Anliegen wie die Abgabe von Unterlagen in der Eingangszone erledigt werden können, ohne dass es zu einer Vorsprache bei dem oder der Vermittler/in kommt. Ein weiterer Ansatz, der auf eine gute Erreichbarkeit abstellt, ist die Weitergabe der direkten Durchwahl der zuständigen Fachkraft an die betreuten Kunden/innen. Auf diese Weise entsteht zwar das Risiko der Störung von Beratungsgesprächen durch spontane Anrufe, doch aus Sicht der Kunden/innen kann dies zur Steigerung der Beratungsqualität beitragen, wie dies beispielsweise in der Reflektion eines Beratungsgesprächs von einem Kunden betont wurde.

Die bereits erwähnte, nicht immer klare Grenzziehung zwischen Fallmanagement und Vermittlung im generalisierten Fallmanagement bedingt Konsequenzen für die Vermittlungsarbeit. Ein Grund, sich für einen solchen Ansatz zu entscheiden, besteht in der als unklar wahrgenommenen Unterscheidung zwischen Kunden/innen für das Fallmanagement und der Vermittlung; eine Beobachtung, die auch in der Zuweisung zum Fallmanagement relevant ist. So betreut jede/r Vermittler/in in einem Fallstudienstandort, der einen solchen generalisierten

Ansatz verfolgt, zehn Prozent seiner Kunden/innen im Rahmen eines Fallmanagements. Für wen diese Methode zur Anwendung kommt, kann er oder sie dabei im Rekurs auf Vorgaben des BA-Fachkonzepts zum Fallmanagement selbst entscheiden. Als weiteres Motiv für einen generalisierten Ansatz im Fallmanagement wird in einem Jobcenter angeführt, dass die Trennung zwischen Vermittlung und einem stärkeren Fokus auf Betreuung im Fallmanagement als wenig hilfreich empfunden wird, da man im SGB II stets beides im Blick haben müsse.

Ein Einwand gegen einen solchen Ansatz, der sowohl von der Geschäftsführung eines weiteren Fallstudienstandorts als auch dem dazugehörigen VG der Agentur artikuliert wird, betrifft das Vorhandensein der notwendigen Kompetenzen für die Erbringung einer Dienstleistung, die den Ansprüchen an ein Fallmanagement gerecht wird. So gelten zwar formal alle IFK in der Vermittlung des betreffenden Jobcenters als Fallmanager/innen und üben diese Funktion nominell auch aus, zugleich verfügt aber nur ein Teil der Mitarbeiter/innen tatsächlich über die hierfür notwendigen formalen Qualifikationen. Weiterhin bedingt die Kategorisierung aller IFK als Fallmanager/innen, dass alle Anrecht auf die Zahlung zweier Funktionszulagen haben, was entsprechende Personalkosten impliziert. Aus ebendiesen Gründen wird in diesem Jobcenter mittelfristig eine Umstellung der Vermittlungsarbeit auf eine stärkere Spezialisierung angestrebt, auch wenn dies offenbar einer größeren zeitlichen und organisatorischen Anstrengung bedarf.

4.3.6 Ausgestaltung des Fallmanagements

Das Fallmanagement als spezialisierter Bereich knüpft stärker als die integrationsorientierte Arbeit der Vermittlung an sozialarbeiterische und sozialpädagogische Methoden an und stellt vor allem den Abbau von Vermittlungshemmnissen durch die Nutzung und Koordinierung verschiedener Hilfeangebote in den Mittelpunkt. Insofern liegt es auf der Hand, dass sich eine solche intensivere, nicht unmittelbar auf eine Vermittlung zielende Betreuung primär an arbeitsmarktferne Kunden/innen richtet und zudem größerer zeitlicher Ressourcen aufseiten der Fachkräfte bedarf, da die Bearbeitung der oft sehr persönlichen Probleme zwingend eines personal fundierten Vertrauens bedarf, das oftmals erst in einem längerfristigen Prozess herzustellen ist. Dementsprechend gilt als Richtwert für die Betreuungsrelation gemäß dem BA-Fachkonzept ein Schlüssel von 1:75 im Fallmanagement, eine Zahl, die nach Auskunft der Gesprächspartner/innen in den Fallstudien in der Regel eingehalten wird, nicht zuletzt durch einen zeitweiligen Aufnahmestopp im Fallmanagement.

Die Entscheidung für die Zuweisung ins Fallmanagement wird teilweise bereits bei der Aufnahme von Neukunden/innen anhand des Profilings getroffen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass Vermittler/innen, wenn sie in der Arbeit mit Kunden/innen erhebliche Defizite oder Vermittlungshemmnisse feststellen, diese ins Fallmanagement überweisen können. Die Beurteilung der Defizite orientiert sich dabei in aller Regel an einem spezifischen Fachkonzept für das Fallmanagement, wie es auch die BA entwickelt hat. Die Übergabe von der Vermittlung ins Fallmanagement erfolgt meist unter Beteiligung aller drei Parteien – Vermittler/in, Fallmanager/in und Kunde/in – und ist für den Kunden oder die Kundin freiwillig. Letzteres geschieht vor dem Hintergrund, dass die Basis des Fallmanagements aus pädagogischer Perspektive ein Arbeitsbündnis bildet, das – wie etwa in einer Therapie – der Freiwil-

ligkeit des Klienten bedarf.[27] Ziel ist es, in einem kooperativen, zeitlich befristeten Prozess durch eine umfassende Hilfeplanung die Voraussetzung für eine spätere Arbeitsvermittlung zu schaffen. Dies bedingt zudem eine höhere Bedeutung der Netzwerkarbeit im Fallmanagement, etwa in der Kooperation mit kommunalen Eingliederungsleistungen wie der psychosozialen Beratung und der Suchtberatung, die für diesen Kundenkreis häufiger zum Einsatz kommt.

Auch wenn die Freiwilligkeit als Grundlage für die Arbeit im Fallmanagement sinnvoll erscheint, ergibt sich systematisch hieraus ein Konflikt zwischen Fallmanager/innen und Vermittler/innen, deren Kunden/innen eine solche Überstellung ablehnen. Die hiervon betroffenen Vermittler/innen müssen in der Folge mit mehr oder weniger unwilligen und arbeitsmarktfernen Kunden/innen weiterarbeiten und haben keine Möglichkeit, diese an eine geeignetere Stelle zu delegieren, auch wenn dies sinnvoll wäre. In ähnlicher Weise stellt sich dieses Problem, sobald die Kapazitäten des Fallmanagements erschöpft sind, da hier in der Regel die vorgeschriebene Relation von 1:75 nicht überschritten wird.[28] Folglich haben Vermittler/innen oftmals Kunden/innen in ihrem Bestand, die alle Kriterien für eine Betreuung im Fallmanagement erfüllen, können diese jedoch nicht oder nur nach längeren Wartezeiten dorthin verweisen. Aus beiden Sachverhalten resultiert, dass Vermittler/innen bisweilen zumindest für Teile ihrer Kunden/innen Leistungen erbringen müssen, die denen eines Fallmanagements gleichen, ohne dass sie dafür eine entsprechende Betreuungsrelation hätten oder auch entsprechend vergütet würden. Derartige Situationen wurden wiederholt in Interviews mit Vermittlungsfachkräften sowohl in gemeinsamen Einrichtungen als auch kommunalen Jobcentern geschildert.

Eine weitere Folge der stärker pädagogisch ausgerichteten Arbeit im Fallmanagement stellt die größere Autonomie dar, die Fallmanager/innen in ihrer Arbeit gewährt wird. Dies betrifft zum Beispiel den zumindest teilweisen Verzicht auf konkrete Vorgaben zur Kontaktdichte oder auch die Dokumentationspflichten, die hier weniger umfänglich sind und sich standardisierten Auswertungen weitgehend entziehen, weshalb in einer Fallstudie das Fallmanagement auch als „blinder Fleck“ der Qualitätssicherung bezeichnet wurde. Diese zumindest teilweise Entbindung von Aufgaben, die die tägliche Vermittlungsarbeit prägen, wird den Interviews mit Fachkräften der regulären Vermittlung zufolge als Intransparenz empfunden und führt zumindest in einigen Fällen dazu, dass das Verhältnis zwischen Fallmanagement und regulärer Vermittlung belastet wird.

Eine Rückgabe aus dem Fallmanagement in die Vermittlung erfolgt – so es nicht zu einer eher unwahrscheinlichen Arbeitsaufnahme aus der Betreuung heraus kommt – entweder nach erfolgtem Abbau der Vermittlungshemmnisse, wenn die betreffende Person mit anderen Worten für eine Vermittlung bereit ist, oder nach einem festgelegten Zeitpunkt nach einer gewissen Betreuungsdauer im Fallmanagement. In einem Fallstudienstandort findet diesbezüglich alle sechs Monate eine Prüfung statt, in zwei anderen ist das Fallmanagement von

[27] Hier gibt es eine gewisse Unschärfe, da ein solcher methodischer Ansatz im pädagogischen Sinne einen Klientenbegriff samt den damit einhergehenden Implikationen für das Arbeitsbündnis voraussetzt, der im SGB II mit dem zumindest problematischen „Kundenbegriff“ schlichtweg fehlt.

[28] Selbst diese vergleichsweise niedrige Relation wird in einem Jobcenter noch als deutlich zu hoch angesehen, weshalb von der Geschäftsführung eine Priorisierung von zehn bis 20 Kunden/innen pro Fallmanager/in vorgegeben ist, um für diese Teilgruppe hochwertige Arbeit leisten zu können.

Beginn an auf 24 Monate festgesetzt, kann aber bei entsprechender Begründung weiter verlängert werden.

4.3.7 Spezialisierungen innerhalb von Fallmanagement und Vermittlung

Neben den beiden großen Bereichen von Fallmanagement und Vermittlung, die für das Gros der Kunden/innen zuständig sind, ließen sich in mehreren der Fallstudienstandorte verschiedene Spezialisierungen beobachten. Zunächst ist dabei die Separierung des U25-Bereichs zu nennen, die sich durchgängig in allen Jobcentern findet und dort entsprechend mit niedrigeren Betreuungsschlüsseln operiert und die gesetzlich vorgesehenen Sofortangebote für diese Teilgruppe vorhält. An einem Standort hat sich dabei die Kooperation mit der lokalen Arbeitsagentur für die Betreuung dieser Zielgruppe in einem eigenen Jugendjobcenter bewährt. Durch die räumliche Zusammenlegung beider Organisationen sind die Wege kurz, und es werden sog. „warme Übergaben“ zwischen SGB III und SGB II praktiziert, d.h. bei einem sich anbahnenden Übergang ins SGB II geht der oder die bisherige Vermittler/in der Agentur mit seinem oder seiner Kunden/in für eine gemeinsame Besprechung zum zukünftig zuständigen Vermittler/in im SGB II. Ein ähnlicher Ansatz einer Kooperation zwischen Jugendamt, Jobcenter und Agentur für die U25-Zielgruppe ist zudem an einem weiteren Fallstudienstandort in Planung.

Weitere Spezialisierungen finden sich in den Fallstudien für die Gruppe der Selbständigen, bei denen aufgrund der Komplexität der Leistungsberechnung an drei Standorten sowohl die Vermittlung als auch die Leistungsgewährung von einer einzigen Person durchgeführt wird. Diese Doppelfunktion bedingt einen niedrigeren Betreuungsschlüssel von ca. 1:80, scheint sich aber in den betreffenden Standorten soweit bewährt zu haben. Eine weitere Zielgruppe, die zumindest in zwei der untersuchten Jobcenter besonders betreut wird, stellt aufgrund ihrer spezifischen Bedarfe für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie die Gruppe der Alleinerziehenden dar. In einem Fall handelt es sich dabei um spezielle Vermittler/innen, im anderen Fall um einen spezialisierten Mitarbeiter in der Arbeitgeberbetreuung, der nur für diese Zielgruppe Arbeitsplätze akquiriert. Bemerkenswert ist weiterhin die Einrichtung einer sog. „Intensivvermittlung“ in einem großstädtischen Jobcenter, die sich ausschließlich mit solchen Fällen befasst, die sich in der Vergangenheit als besonders unkooperativ erwiesen haben und daher nicht mehr in der regulären Vermittlung betreut werden. Einen letzten erwähnenswerten Fall stellt eine Kommune dar, die zusätzlich zum Jobcenter ein spezialisiertes Fallmanagement samt Arbeitsplatzakquise für Migranten/innen anbietet, wenngleich dieses Angebot nicht unmittelbar in das Jobcenter integriert ist.

4.3.8 Bedeutung der Personalstruktur

Eine zentrale Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Erbringung der Integrationsdienstleistungen ist das Vorhandensein geeigneten Personals. Dass die Belastung durch hohe Fallzahlen hierfür teilweise qualitätshemmend wirkt, wurde bereits anhand der Ergebnisse der Fallstudien als auch der Onlinebefragung dargelegt. Darüber hinaus stellen sich aber auch Fragen hinsichtlich der Qualifikation und Eignung des vorhandenen Personals sowie der Rekrutierung neuer Fachkräfte. Blickt man diesbezüglich auf die Ergebnisse der Onlinebefragung, so zeichnet diese für den Bereich Integration ein zumindest verhalten kritisches Bild. Danach gefragt, ob der Anteil der Mitarbeiter/innen, die über eine der Wertigkeit

und Fachlichkeit des Dienstpostens entsprechende Qualifikation verfüge, ausreichend sei, räumte über ein Viertel der Befragten ein, dass diese „erhöht“ bzw. „dringend erhöht“ werden müsse. Einen ähnlichen Eindruck vermittelt das Antwortverhalten zur Rekrutierung neuen Personals innerhalb des Bereichs Integration. Ein Drittel bezeichnet diese als „schwer“, weitere gut 9% sogar als „sehr schwer“. Als Hauptgründe werden hierfür im Sinne eines schlechten „Matches“ ein Mangel an qualifizierten Bewerbern/innen (80%), die mangelnde Attraktivität der Ausstattung der Stellen (55%) sowie das schlechte „Image“ des Jobcenters (54%) genannt. Die Einschätzungen auf Leitungsebene deuten somit bereits darauf hin, dass sowohl die aktuelle als auch die prospektive Situation des Personalbestands in der Vermittlung in vielen Fällen nicht optimal ist.

Dieses Bild der schwierigen Besetzungsprozesse findet sich, wohl auch als Folge des generell steigenden Fachkräftebedarfs, in fast allen Fallstudien wieder. Die Geschäftsführungen berichten so gut wie durchgehend von Problemen bei der Rekrutierung neuen Personals bzw. heben die Knappheit des aktuellen Personalbestands zur Bewältigung der Aufgaben im Jobcenter hervor. Eine Geschäftsführung schilderte diesen Prozess gar als „Abwärtsspirale“: unumgängliche Kompromisse bei der Einstellung neuer Mitarbeiter/innen erzeugten zusätzliche Belastungen für die alten Mitarbeiter/innen, die hierdurch demotiviert würden. Mit Blick auf die Kommunen wurde in Gesprächen mit Verantwortlichen mehrfach erwähnt, dass der Bereich Soziales innerhalb der Kommunen meist als unattraktiver Bereich gelte, weshalb interne Versetzungen hierhin selten gewollt seien bzw. der Anreiz groß sei, aus dem Jobcenter in einen anderen Bereich der Kommune zu wechseln.

Weiterhin stellt sich für Jobcenter mit einem spezialisierten Fallmanagement oftmals das Problem, dass Bewerber/innen mit den hierfür erforderlichen Zertifikaten und Kompetenzen besonders schwer zu bekommen sind. Schließlich schildern zumindest einzelne Geschäftsführungen besonders große Probleme bei der Besetzung von Führungspositionen, da deren Vergütung nicht hinreichend attraktiv sei bei gleichzeitig hohen inhaltlichen Anforderungen. Dies führe unter anderem dazu, dass es bei wirtschaftlich guter Lage besonders häufig zu Abwanderung von Personal auf der Führungsebene komme. Einen weiteren Hinweis auf die Bedeutung des Personals und dessen Knappheit in vielen Jobcentern liefern zudem Berichte aus den Fallstudien, denen zufolge teilweise über mehrere Jahre hinweg bis zu fast einem Drittel der Mittel aus dem Eingliederungstitel (EGT) – trotz dessen Rückgangs in den letzten Jahren – in den Verwaltungshaushalt umgeschichtet wurden, um hinreichend Personal für eine angemessene Leistungserbringung vorhalten zu können. Dies wird demzufolge bisweilen als hilfreicher für die Integration erachtet als ein umfangreiches Maßnahmeportfolio.

Häufig wird als Problem sowohl bei der Rekrutierung als auch der Entlohnung die fehlende Personalhoheit vieler Jobcenter genannt, da formal entweder die Kommune oder die BA als Arbeitgeber fungiert. In gemeinsamen Einrichtungen bedingt dies oftmals unterschiedliche Tarifierungen und daraus resultierende Konflikte innerhalb der Belegschaft über die Entlohnung in Abhängigkeit zur Zugehörigkeit zu einem der beiden Arbeitgeber.

In den kommunalen Jobcentern wiederum stellt sich häufiger das Problem von Versetzungen innerhalb der Kreisverwaltung, wobei das dadurch zugewiesene Personal nicht immer den Anforderungen im Jobcenter entspricht, so dass ggf. längere Einarbeitungen und Qualifizie-

rungen notwendig sind, bis die mehr oder weniger fachfremden neuen Mitarbeiter/innen effizient eingesetzt werden können. Dies bindet neben der ohnehin anfallenden Einarbeitung zusätzliche Ressourcen. Das Mitspracherecht bei der Einstellung neuen Personals scheint nach den Aussagen in den Fallstudien bei kommunalen Mitarbeitern/innen oftmals geringer zu sein als bei der Einstellung neuer Mitarbeiter/innen der BA. Ein letztes Beispiel für die Folgen der fehlenden Personalhoheit stellt die kurzfristige Abordnung kommunalen Personals zum Sozialdienst in einer Fallstudie dar. Diese war aus Sicht des Kreises aufgrund eines personellen Engpasses dort unerlässlich, führte aber zu einer entsprechenden Mehrbelastung im Jobcenter.

Allerdings ist zumindest in Teilen der Fallstudien eine Verbesserung hinsichtlich der lange Zeit als problematisch erachteten hohen Befristungsanteile und der damit mitunter verbundenen Fluktuation zu beobachten. So belegt die Onlinebefragung, dass nur knapp zehn Prozent der befragten Jobcenter innerhalb der letzten Jahre eine Fluktuation von über 20% der Belegschaft zu verzeichnen hatten, wenngleich aufgrund der langen Einarbeitungszeiten bereits Werte um 15% in den Fallstudien als kritisch eingeschätzt werden. Dennoch sind mittlerweile zumindest in einzelnen kommunalen Trägern sogar gegenläufige Tendenzen zu beobachten. Da in kommunalen Jobcentern aufgrund der anfänglich höheren Rechtssicherheit der Trägerform[29] Befristungen von Beginn an in der Regel weniger umfänglich waren als in den damaligen ARGEn, sind mittlerweile zumindest zwei der zkT aus den Fallstudien dazu übergegangen, Anteile von mindestens zehn Prozent Befristungen im Personalbestand festzuschreiben, um eine gewisse personelle Flexibilität sicherzustellen, gerade für den Fall eines Abbaus an Bedarfsgemeinschaften und den damit einhergehenden Rückgang der zugewiesenen Bundesmittel.

4.3.9 Bedeutung und Einfluss von IT und weiteren Ressourcen

Als weitere Ressource für die Arbeit im Jobcenter kommt der IT eine herausragende Bedeutung zu, da sie gewissermaßen das tägliche Handwerkszeug fast aller Mitarbeiter/innen darstellt. Die Befunde aus der Onlinebefragung hierzu wurden bereits oben in **Kapitel 4.2.3** referiert, so dass an dieser Stelle nur noch einmal daran erinnert werden soll, dass bezüglich der Software für den Bereich Integration das Fazit der Geschäftsführungen durchwachsen aber weniger kritisch als für den Leistungsbereich ausfällt.

Auch das aus den Fallstudien gewonnene Bild zur Qualität der IT im Vermittlungsbereich gleicht in weiten Teilen dem, das im Rahmen der Ausführungen zur IT in der Leistungssachbearbeitung beschrieben wurde. Während die kommunalen Träger die prinzipielle Wahl- und Gestaltungsmöglichkeit im Bereich der IT durchaus schätzen, räumen sie zugleich den damit einhergehenden Nachteil der höheren Wartungs- und Abstimmungsbedürftigkeit ein. Probleme bereiten hier am häufigsten Kompatibilitäten zwischen teilweise unterschiedlichen Programmen in Leistung und Integration sowie Defizite im Support der beauftragten EDV-Dienstleister. Auf der operativen Ebene variieren die Aussagen stark. Von geradezu flammenden Plädoyers für die verwendete Software bis hin zu scharfer Kritik finden sich unab-

[29] In gemeinsamen Einrichtungen bestand zunächst eine gesetzliche Befristung der Erstzuweisung bis Ende 2015.

hängig von der hierarchischen Position sehr unterschiedliche Urteile, die kein konsistentes Fazit ermöglichen.

Unter den untersuchten gE wird umgekehrt zumindest in Teilen die Alternativlosigkeit der BA-Software moniert, doch zugleich weiß man in der Regel die zentrale Entwicklung dieser Angebote durchaus zu schätzen, da dies somit keine eigenen personellen Ressourcen bindet, wenngleich sie selbstverständlich kostenpflichtig sind. Auch bezüglich der Qualität der von der BA bereitgestellten Software finden sich unter den interviewten Mitarbeitern/innen die unterschiedlichsten Einschätzungen, wobei man als gemeinsamen Nenner der inhaltlichen Kritik am ehesten die starke Standardisierung sowie die zu schwache Abbildung der im SGB II dominierenden komplexen Problemlagen in VerBIS nennen kann.

Bereitstellung geeigneter Räumlichkeiten

Neben den genannten Aspekten der IT-Qualität wurde im Rahmen der Fallstudien noch die Bereitstellung von geeigneten Räumlichkeiten als Ressourcenproblem thematisiert. Zwar scheint dies nicht ein systematisches Problem zu sein, doch stellt sich dies in drei Fallstudienstandorten in zwei Varianten als qualitätshemmend dar. Zum einen gibt es Probleme in der internen Kooperation der Vermittlungsteams durch eine räumliche Auftrennung des Jobcenters in zwei relativ weit auseinander liegende Gebäude innerhalb derselben Großstadt, die die Geschäftsführung gerne ändern würde, aber aus Gründen von Mitteln und Bindungen an den Kreis gegenwärtig nicht beeinflussen kann. Zum anderen wird an zwei Standorten bemängelt, dass sich Vermittler/innen bisweilen Zimmer teilen bzw. in Durchgangszimmern sitzen, so dass die Beratungsgespräche immer wieder gestört würden. Während ein einzelnes Durchgangszimmer als vergleichsweise harmlos erachtet werden kann, erscheint eine durchgehende Doppelbelegung der Büros in der Vermittlung deutlich problematischer, da hiervon praktisch alle Vermittler/innen betroffen sind. Während der Gespräche der anderen Vermittler/innen können sie in diesen Fällen selber kaum arbeiten und stören zugleich durch ihre Präsenz die vertrauliche Atmosphäre des Beratungsgesprächs ihres Kollegen bzw. ihrer Kollegin. Mangels fehlender räumlicher Kapazitäten ist für dieses Problem keine grundsätzliche und zufriedenstellende Lösung in Sicht, so dass vorläufig zumindest die Möglichkeit geschaffen wurde, für Beratungsgespräche in ein separates, extra eingerichtetes Beratungszimmer auszuweichen. Allerdings kann diese Situation wohl als Einzelfall betrachtet werden, so dass keine grundlegenden Probleme bei der Bereitstellung von Räumlichkeiten – oder anderen Ressourcen – in den Fallstudien identifiziert werden konnten.

4.4 Arbeitgeberbetreuung

Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in Beschäftigung ist das Vorhandensein möglichst passgenauer vakanter Stellen auf dem regionalen Arbeitsmarkt, was in Anbetracht der oft komplexen Problemlagen oder fehlenden qualifikatorischen Voraussetzungen der Leistungsbeziehenden im SGB II häufig ein Problem darstellt.

4.4.1 Gestaltung der Arbeitgeberbetreuung

Zum Zweck der Akquise möglichst passgenauer Stellen setzt das Gros der Jobcenter einen Bereich ein, der sich eigens um die Betreuung von Arbeitgebern kümmert. Zwar rangiert die Verbesserung der Arbeitgeberbetreuung unter den geschäftspolitischen Prioritäten eher im unteren Bereich, da nur knapp acht Prozent der befragten Geschäftsführungen der Verbes-

serung der Arbeitgeberorientierung in der Onlinebefragung die höchste Priorität zuweisen. Dennoch kann ein solcher, meist auch zahlenmäßig eher kleiner Bereich als Unterstützung für das Kerngeschäft der Vermittlung durchaus als hilfreich erachtet werden.

Dass ein Verzicht auf die Einrichtung einer solchen Stelle mit vier Prozent die Ausnahme darstellt, wurde bereits in **Kapitel 3.2** thematisiert. Den dort präsentierten Befunden ist an dieser Stelle noch hinzuzufügen, dass 30% der befragten Jobcenter ausschließlich eine eigene Arbeitgeberbetreuung nutzen, mit 57% aber über die Hälfte hierfür auf eine Zusammenarbeit mit der lokalen Agentur für Arbeit setzt, die standardmäßig im SGB III über einen solchen Bereich verfügt. Schließlich kombinieren immerhin 9% der Befragten die beiden Ansätze und nutzen sowohl eine eigene Arbeitgeberbetreuung als auch die Kooperation mit der Agentur. Eine Kooperation mit der Agentur beschränkt sich dabei fast ausschließlich auf gemeinsame Einrichtungen. Lediglich eine der befragten Geschäftsführungen eines kommunalen Jobcenters gab in der Onlinebefragung an, neben einer eigenen Arbeitgeberbetreuung in diesem Zusammenhang ebenfalls mit der lokalen Arbeitsagentur zu kooperieren.

Allerdings bedeutet der Verzicht auf einen eigenen Bereich für die Arbeitgeberbetreuung nicht zwingend, dass Arbeitgeber nicht auch direkt durch die SGB-II-Träger angesprochen würden. So wurde diese Aufgabe in zwei der besuchten Fallstudienstandorte als allgemeine Aufgabe an alle Vermittler/innen delegiert, ohne dass dafür eine eigene Organisationseinheit eingerichtet wurde. In beiden Fällen handelt es sich dabei um kleine Jobcenter in ländlich geprägten Regionen, in denen die Vermittler/innen gewissermaßen „en passant“ im Rahmen ihrer Arbeit diese Kontakte aufbauen und pflegen sollen. In einem der beiden Fälle wird dieser Ansatz zudem ergänzt durch ein sog. Team „Sofortvermittlung“, das mit zwei Personen für die schnelle Integration von marktnahen Neukunden/innen zuständig ist und zu diesem Zweck verstärkt Arbeitgeberkontakte pflegt. Die Idee hinter einer solchen Strategie ist die Annahme, dass eine Kenntnis der Arbeitgeber für alle Vermittler/innen eine wichtige Grundlage ihrer Arbeit darstellt, so dass dies eher im Sinne einer Querschnittsaufgabe als in Form einer Spezialisierung einzelner Mitarbeiter/innen wahrgenommen wird.

Dass die Aufgaben dieses Bereichs, die nicht zum eigentlichen Kerngeschäft eines Jobcenters zu zählen sind, sondern eher eine Ausweitung von dessen Aufgaben repräsentieren, die in den letzten Jahren stattgefunden hat, in vielen Fällen noch als verbesserungswürdig wahrgenommen werden, dokumentieren unter anderem die Einschätzungen zur Bedeutung und Umsetzung der Kooperation zwischen dem Integrationsbereich und der Arbeitgeberbetreuung aus der Onlinebefragung. Über die Hälfte der Geschäftsführungen (54%) erachtet diese als „sehr wichtig“, aber nur rund 5% bewerten die Umsetzung der Abstimmung zwischen diesen Bereichen als „sehr gut“. Mit knapp 42% fällt das Fazit diesbezüglich bei einem erheblichen Teil „mittelmäßig“ aus, und knapp 5% monieren dessen „eher schlechte“ lokale Umsetzung. Ein ähnliches Bild vermittelt zudem die oft durchwachsene Einschätzung der Umsetzung verschiedener Aspekte der Arbeit in der Arbeitgeberbetreuung, die in **Tabelle 4.7** dargestellt ist.

Tabelle 4.7: Wichtigkeit und Umsetzung einzelner Prozesse innerhalb der Arbeitgeberbetreuung

	sehr wichtig (%)	Umsetzung: sehr gut oder gut (%)	Umsetzung eher schlecht oder gar nicht (%)
Akquisition von passenden Stellen	64	34	28
Aktives Aufsuchen von Betrieben	48	34	27
Rasche Reaktion auf Stellenangebote	64	74	3
Nach Branchen spezialisierte Arbeitgeberbetreuer/innen	17	51	27
Kontrolle (fast) aller Bewerbungen	9	27	30
Ausschließliche Unterbreitung passgenauer Vermittlungsvorschläge an Betriebe	35	50	8

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Insbesondere im Fall der Akquisition von passenden Stellen scheint demnach zwischen Anspruch und Wirklichkeit eine erhebliche Lücke zu klaffen, da trotz der oftmals hoch eingeschätzten Wichtigkeit dieses Aspekts (64%) in 28% der Fälle Defizite hinsichtlich dessen Umsetzung eingeräumt werden. Nicht ganz so wichtig wird die Präsenz in den lokalen Betrieben erachtet, diese wird aber fast genauso häufig als verbesserungswürdig eingestuft. Besser scheint hingegen die rasche Reaktion auf Stellenangebote zu funktionieren, die für fast zwei Drittel ebenfalls „sehr wichtig“ ist, aber nur bei einer kleinen Minderheit von 3% Anlass zur Kritik gibt. Ähnliches gilt für die ebenfalls als weniger bedeutsam eingestufte Unterbreitung ausschließlich passgenauer Vermittlungsvorschläge an die Betriebe, deren Umsetzung in 8% der Fälle als „schlecht“ oder „gar nicht“ bezeichnet wird. Die geringste Bedeutung kommt schließlich der Branchenspezialisierung und der Kontrolle des Gros‘ der Bewerbungen zu. Beanstandet wird die Umsetzung dieser Aspekte aber jeweils in 27% bzw. 30% der Fälle, so dass auch hier die Zufriedenheit nicht besonders hoch ist. Diese Ergebnisse bilanzierend lässt sich festhalten, dass der Onlinebefragung nach zu schließen dem Bereich der Arbeitgeberbetreuung durchaus eine hohe Bedeutung beigemessen wird, während gleichzeitig noch erhebliche Verbesserungsmöglichkeiten konstatiert werden.

Matching und Kooperation mit dem SGB III

Dass in Anbetracht der oftmals sehr unterschiedlichen Kundenstrukturen die Kooperation zwischen SGB II und SGB III in der Arbeitgeberbetreuung nicht völlig reibungslos verläuft, lassen die Ergebnisse der Fallstudien erkennen. Da in der Arbeitgeberbetreuung im SGB III die Stellen meist über das Verfahren eines sog. „best match“ – also der Auswahl der formal am besten geeigneten Bewerber/innen zur Besetzung einer freien Stelle – zugeordnet werden, werden die Leistungsberechtigten im SGB II in der Relation hierdurch seltener für eine Stellenbesetzung in Betracht gezogen als die zumeist marktnäheren Kunden/innen des SGB III. Diese Diskrepanz wird von den besuchten Jobcentern mehrfach als Benachteiligung in der Zusammenarbeit mit dem SGB III bezeichnet. Zwei durchaus nachahmenswerte Lösungen für dieses Problem konnten dabei in den Fallstudien identifiziert werden. Zum einen wurde in zwei Fällen eine formale Kooperationsvereinbarung mit dem AGS der Agentur geschlossen, in dem die Berücksichtigung der SGB-II-Kunden/innen schriftlich geregelt wurde, was laut Aussagen der Gesprächspartner/innen die gewünschten Verbesserungen herbeige-

führt hat. Ein anderer Ansatz, der in einem der beiden Fälle ergänzend genutzt wird, stellt die stärkere Einbeziehung der Vermittler/innen in den Matchingprozess dar. Durch deren Fallkenntnis konnte demnach die Passgenauigkeit der Zuweisungen aus dem SGB II erhöht und damit die Berücksichtigung von SGB-II-Kunden/innen für die zu besetzenden Stellen verbessert werden.

Allerdings stellt sich die Grundproblematik der Zuordnung von akquirierten Stellen zu geeigneten Bewerbern/innen nicht nur in der Kooperation von Jobcenter und Agentur, sondern erweist sich grundsätzlich als wichtige Anforderung für eine erfolgreiche Arbeit in der Arbeitgeberbetreuung. In vielen Gesprächen mit den Mitarbeitern/innen dieses Bereichs wurde darauf hingewiesen, dass die automatischen Matchingfunktionen in der IT sowohl in VerBIS als auch in den Softwarepaketen der kommunalen Träger entweder als wenig hilfreich erachtet werden oder im Falle der in den Kommunen genutzten Software völlig fehlen, so dass in diesem Bereich grundsätzlich noch Verbesserungsbedarf in der IT besteht. Infolgedessen werden in einigen Fällen die Profile der Bewerber/innen, die von den Vermittlern/innen für die offenen Stellen gemeldet werden, einzeln „von Hand“ mit dem Anforderungsprofil der Stelle abgeglichen. Dies bedeutet zwar einen erheblichen zeitlichen Aufwand, trägt aber entscheidend zur Vermeidung schlechter Zuweisungen bei und wirkt damit einem möglichen Unmut potenzieller Arbeitgeber über unpassende Bewerber/innen entgegen. Eine zumindest etwas systematischere Alternative des Matchings wird an einem weiteren Fallstudienstandort praktiziert. Dort erstellen die Mitarbeiter/innen der Arbeitgeberbetreuung anhand der ihnen vorliegenden Bewerberprofile Excel-Listen, sog. „Pools“, von Kunden/innen mit häufig von Arbeitgebern nachgefragten Tätigkeitsprofilen. Dies wird zwar nicht als optimal erachtet, beschleunigt die Zuordnungsprozesse den Aussagen der Gesprächspartner/innen zufolge jedoch signifikant und habe bislang auch zu einer besseren Zufriedenheit bei den Arbeitgebern beigetragen als das zuvor genutzte Matching über die IT-Verfahren. Mit anderen Worten konnten somit offenbar die beiden zentralen Zielgrößen eines Matchings, Passgenauigkeit und Geschwindigkeit, auf diesem Wege verbessert werden.

Aufteilung der Zuständigkeiten

Eine weitere grundsätzliche Frage betrifft die Zuweisung der Zuständigkeit von Mitarbeitern/innen der Arbeitgeberbetreuung zu einzelnen Arbeitgebern, wie sie sich analog für die Zuordnung von Mitarbeitern/innen zu Kunden/innen in der Vermittlung und Leistungsgewährung stellt. In der Arbeitgeberbetreuung dominieren diesbezüglich im Wesentlichen zwei Varianten. Entweder wird eine Zuordnung über Branchen vorgenommen, so dass einzelne Mitarbeiter/innen etwa für den Bereich Bau oder Gastronomie zuständig sind. Oder die Abgrenzung verläuft nach Regionen. In diesem Fall, der vor allem in ländlichen Regionen und bei einer stärker dezentralen Struktur des Jobcenters mit mehreren Geschäftsstellen genutzt wird, kümmern sich die einzelnen Mitarbeiter/innen um einen klar abgegrenzten Raum in der Zuständigkeit des Jobcenters und die dort angesiedelten Arbeitgeber. Gerade in großen Flächenlandkreisen scheint diese Orientierung an der räumlichen Nähe zu einem Arbeitgeber auch angesichts von Mobilitätsfragen bei der Vermittlung durchaus plausibel. Zudem ist hier aufgrund der räumlichen Nähe auch die soziale Nähe zwischen Jobcenter-Mitarbeitern/innen und Arbeitgebern etwas größer, was insbesondere im ländlichen Raum einen Vorteil darstellen kann.

Gleichwohl kann auch die Fokussierung auf Branchen und die dadurch sukzessive erworbenen Fachkenntnisse der einzelnen Betreuer/innen eine gewisse Rationalität für sich reklamieren, da sie entsprechend fachlich kompetent gegenüber potenziellen Arbeitgebern auftreten können und im Zweifelsfall die spezifischen Bedürfnisse auch besser abschätzen können. Eine dritte Variante, die sich zudem an einem Standort fand, aber eher als exotisch bezeichnet werden kann, ist die Zuweisung von Betrieben zu Mitarbeitern/innen der Arbeitgeberbetreuung nach den Anfangsbuchstaben des Betriebsnamens. Dies führt allerdings zu teilweise kuriosen Situationen, wie etwa der, dass ein Mitarbeiter „Seniorenresidenzen" betreut, ein weiterer die „Altersheime".

Bewerber- vs. Arbeitgeberorientierung

Ein letzter Aspekt der Ausgestaltung der Arbeit in der Arbeitgeberbetreuung ist die Grundsatzfrage, ob hier eine stärkere Orientierung an den zu vermittelnden Kunden/innen präferiert wird, oder der Fokus eher auf den Arbeitgebern liegt. In der Mehrheit der Fallstudien wird, so sich die Gesprächspartner/innen diesbezüglich überhaupt explizit festlegen können oder wollen, eine Bewerberorientierung präferiert. In diesem Fall wird eher von dem Kunden oder der Kundin ausgegangen, die zu vermitteln ist, und daraufhin die Arbeitgeberkontakte und Stellenangebote dahingehend geprüft, wo Potenziale für eine Vermittlung bestehen. Ergibt sich ein zumindest aussichtsreiches Match, wird der Arbeitgeber kontaktiert und entweder wird der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin der Arbeitgeberbetreuung mit den Bewerbungsunterlagen passender Kunden/innen beim Arbeitgeber vorstellig oder er/sie stellt den Kunden oder die Kundin unmittelbar persönlich dort vor. Eine besondere Form der Bewerberorientierung findet sich zudem an einem Standort. Hier werden allen Mitarbeiter/innen der Arbeitgeberbetreuung jeweils 75 Kunden/innen in der Nebenbetreuung zugewiesen, für deren Vermittlung sie in der Folge neben den betreuenden Integrationsfachkräften zuständig sind. Dieses Verfahren befördert zudem den in der Regel als sehr wichtig erachteten Austausch zwischen Vermittlung und Arbeitgeberbetreuung und beugt der bisweilen geäußerten Kritik von Vermittlungsfachkräften an der Arbeitgeberbetreuung vor, dass dieser die Kunden/innen nicht ausreichend bekannt seien.

Im Fall der Arbeitgeberorientierung wird hingegen stärker von der Stellenausschreibung ausgegangen, um in der Folge aus dem Bestand der Kunden/innen einen geeigneten Kandidaten oder eine geeignete Kandidatin hierfür zu finden. Auch steht hier die Akquisetätigkeit bei Arbeitgebern stärker im Vordergrund, weshalb Mitarbeiter/innen mit diesem Schwerpunkt auch von einem interviewten Bereichsleiter als „klassische Handelsvertreter" bezeichnet wurden. Allerdings laufen die Mitarbeiter/innen der Arbeitgeberbetreuung bei einem solchen Vorgehen mitunter Gefahr, Stellen zu akquirieren, die sie gar nicht mit geeigneten Kunden/innen besetzen können. Schließlich finden sich in der Praxis auch Kombinationen von Bewerber- und Arbeitgeberorientierung. So wird neben einer grundsätzlichen Bewerberorientierung in einem Fall ergänzend mit Akquisiteuren/innen für spezielle Zielgruppen (U25, Schwerbehinderte und Alleinerziehende) bzw. die für SGB-II-Kunden/innen sehr bedeutsame Branche der Zeitarbeit gearbeitet. Wichtiges, flankierendes Instrument für die tägliche Arbeit in diesem Bereich sind ungeachtet der konkreten Ausrichtung vor allem Lohnkostenzuschüsse als arbeitgeberseitiger Anreiz für die Einstellung neuer Mitarbeiter/innen.

Bemerkenswerterweise haben drei der Fallstudienstandorte nach einer zuvor praktizierten Arbeitgeberorientierung infolge zunehmender Unzufriedenheit mit den Ergebnissen des Bereichs in den letzten zwei oder drei Jahren auf eine stärkere Bewerberorientierung umgestellt und zeigen sich seitdem deutlich zufriedener mit der Leistung der Arbeitgeberbetreuung.

4.4.2 Bedeutung und Einfluss von Personal und IT

Die Arbeitsbelastung in der Arbeitgeberbetreuung wird in der Onlinebefragung von den Geschäftsführungen im Vergleich mit anderen Bereichen mit deutlichem Abstand am seltensten als „sehr hoch“ (26%) bzw. „zu hoch“ (1%) eingeschätzt wird. Zum Vergleich: Die Belastung wird in der Leistungsgewährung in 51% der Fälle als „zu hoch“ eingeschätzt und in der Vermittlung immerhin in 9% (vgl. auch **Kapitel 4.2)**. Ein ähnliches, vergleichsweise unproblematisches Bild der Arbeitgeberbetreuung vermitteln auch die Angaben zur Personalsituation und -rekrutierung in diesem Bereich. So geben nur rund 14% der Geschäftsführungen an, dass der Anteil an von der Fachlichkeit oder Wertigkeit her geeigneten Mitarbeitern/innen in der Arbeitgeberbetreuung erhöht werden müsse. Die korrespondierenden Anteile im Bereich Integration liegen knapp doppelt so hoch (27%) bzw. im Leistungsbereich mehr als dreimal so hoch (46%).

Gemessen an den wahrgenommenen Defiziten in diesen beiden Kernbereichen erscheinen die Bedarfe an einer Verbesserung in der Arbeitgeberbetreuung eher zweitrangig. Weitgehend deckungsgleich hiermit sind die Befunde zur Personalrekrutierung. Als „eher schwer“ oder „schwer“ wird diese für die Arbeitgeberbetreuung nur in 22% der Fälle bezeichnet, während diese Antworten für den Leistungsbereich erneut mehr als dreimal so häufig bzw. für den Integrationsbereich doppelt so häufig gewählt werden. Auch in den Gesprächen im Rahmen der Fallstudien wurden keine gravierenden Probleme hinsichtlich der Suche nach geeignetem Personal artikuliert, so dass sich bezüglich der zentralen Ressource Personal bilanzieren lässt, dass diese in der überwiegenden Mehrheit in hinreichender Menge und Qualität zur Verfügung steht.

Etwas ambivalenter fällt – wie schon im Rahmen des Matchingprozesses thematisiert – das Urteil über die IT als Grundlage für die Arbeit in der Arbeitgeberbetreuung aus. Zwar sind die Mitarbeiter/innen der Arbeitgeberbetreuung oftmals in die Software der Vermittlung integriert, doch eine effektive Unterstützung durch software-basierte Matchingverfahren scheint zumindest bislang kaum gegeben zu sein. Dies dürfte nicht zuletzt der Tatsache geschuldet sein, dass die Aufgabe der Arbeitgeberbetreuung keinen eigentlichen Kernprozess der Arbeit im Jobcenter darstellt und dementsprechend die Software-Angebote weniger stark auf dessen Unterstützung und Bedürfnisse ausgerichtet sind. Andere Ressourcen – wie Räumlichkeiten – wurden schließlich kaum als einschränkende Faktoren thematisiert, so dass es jenseits einer Verbesserung der IT keine nennenswerten, systematischen Defizite in der Bereitstellung von Ressourcen für diesen Bereich zu geben scheint.

4.5 Maßnahme-Management

Ähnlich wie die Arbeitgeberbetreuung zielt das Maßnahme-Management als Aufgabe innerhalb eines Jobcenters auf die Unterstützung des Integrationsprozesses durch die Entlastung des Vermittlungspersonals von den komplexen Prozessen der Planung, Vergabe, Einkauf und Prüfung von Maßnahmen. Da eine hohe Qualität von Maßnahmen zugleich als wichtige

Voraussetzung erachtet werden kann, dass die damit verknüpften Erwartungen des Vermittlungspersonals bei der Zuweisung von Kunden/innen in entsprechende Angebote eingelöst werden, wurden verschiedene Aspekte dieses Prozesses und deren Umsetzung auch in der Onlinebefragung thematisiert (vgl. **Tabelle 4.8**).

Tabelle 4.8: Wichtigkeit und Umsetzung einzelner Prozesse innerhalb des Maßnahme-Managements

	sehr wichtig (%)	Umsetzung: sehr gut oder gut (%)	Umsetzung eher schlecht oder gar nicht (%)
Maßnahmen werden systematisch an den Kundenbedarfen ausgerichtet	49	78	2
Weitgehende Ausschöpfung der bereitgestellten Eingliederungsmittel für Maßnahmen	36	75	2
Überprüfungen der Maßnahmequalität durch Prüfungen beim Maßnahmeträger	39	74	3
Frühzeitig vor Ende der Maßnahme werden Anschlussaktivitäten festgelegt	53	57	3
Die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Maßnahmen wird systematisch überprüft	34	81	3

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Greift man die von den Geschäftsführungen als am wichtigsten bewerteten Aspekte zum Maßnahmemanagement heraus, so handelt es sich hierbei um die Passgenauigkeit der Maßnahmen, die Ausschöpfung der Mittel des EGT, die Überprüfung der Qualität der Maßnahmen, ein vernünftiges Absolventenmanagement sowie die Sicherstellung der Rechtmäßigkeit des Maßnahmeeinsatzes. Die Bewertung der genannten Aspekte durch die Geschäftsführungen spricht dafür, dass in der weit überwiegenden Mehrheit hier nur selten Probleme wahrgenommen werden. Die positiven Bewertungen für die lokale Umsetzung fast aller der genannten Prozesse bewegen sich im Bereich von drei Vierteln und mehr. Lediglich der Aspekt des Absolventenmanagements wird nur von gut der Hälfte als „gut“ oder „sehr gut“ bewertet, so dass in diesem Bereich am ehesten die Notwendigkeit für Verbesserungen wahrgenommen wird. Diese Befunde decken sich weitgehend mit den Ergebnissen der Fallstudien. Auch hier wurde in zwei Fällen hervorgehoben, dass das Absolventenmanagement im Sinne einer hinreichenden Planung von Aktivitäten für Kunden/innen im Anschluss an eine Maßnahme noch nicht zufriedenstellend sei. Darüber hinaus wurde so gut wie nie eine grundlegende Kritik an der Umsetzung der genannten Aspekte des Maßnahme-Managements geäußert.

4.5.1 Gestaltung des Maßnahme-Managements

Für die konkrete Gestaltung des Prozesses der Maßnahmeplanung bildet meist die Bestimmung des Bedarfs innerhalb des Jobcenters den Ausgangspunkt. Hier steht die Frage im Mittelpunkt, welche Arten von Maßnahmen in welchen Mengen aller Voraussicht nach in den nächsten Monaten bzw. dem nächsten Geschäftsjahr benötigt werden. In aller Regel erfolgt dieser Prozess im letzten Quartal eines Kalenderjahres, wenn die strategischen und haushalterischen Planungen für das kommende Jahr virulent werden. Für die Bestimmung von Art und Umfang der einzukaufenden Maßnahmen lassen sich drei zentrale Schritte eines

systematischen Vorgehens benennen, das in der Mehrzahl der Fallstudienstandorte mehr oder weniger auch in dieser Weise praktiziert wurde.

Zunächst werden die einzelnen Mitarbeiter/innen aus dem Integrationsbereich gebeten, vor dem Hintergrund ihres Kundenbestandes und den daraus resultierenden Bedarfen die aus ihrer Sicht benötigten Maßnahmen zu melden. Diese Angaben werden zentral gesammelt und ausgewertet, etwa durch organisationsinterne Spezialisten oder im Rahmen eines Workshops der mittleren Führungsebene. In einem zweiten Schritt werden die aufbereiteten Rückmeldungen mit einer statistischen Analyse des Kundenbestands abgeglichen und mit Blick auf die Zusammenhänge zwischen der Verteilung der Profillagen und den daraus resultierenden Integrationsstrategien auf ihre Plausibilität geprüft. Weichen die auf diesem Wege ermittelten Bedarfe in nennenswerter Weise von den gemeldeten Bedarfen ab, wird ggf. eine erste Anpassung vorgenommen. Schließlich werden die Bedarfe noch einmal im Lichte der arbeitsmarktpolitischen Geschäftsstrategie für das kommende Jahr bewertet. So kann ein geschäftspolitisches Abrücken von der intensiven Nutzung von Arbeitsgelegenheiten beispielsweise bedingen, dass den gemeldeten und zumindest formal plausiblen Wünschen der Vermittler/innen für die Nutzung dieses Instruments nicht entsprochen und die tatsächlich einzukaufende Anzahl an Maßnahmeplätzen nach unten korrigiert wird. Nicht immer erfolgt der Prozess den Fallstudien nach zu schließen in dieser strikten Abfolge und Stringenz, doch Elemente dieser drei Ebenen – Mitarbeiterwünsche, Kundenstruktur und Geschäftspolitik – finden sich in fast allen Planungsprozessen.

Ergänzend hierzu finden in einigen Standorten Abstimmungen mit lokalen Trägern zur geplanten Maßnahmestruktur statt, so dass letztlich auch die gewünschten Angebote von diesen vorgehalten werden können. Typische Formen hierfür bilden an zwei Standorten Arbeitskreise mit Trägern, in denen dies thematisiert wird, sowie eine zentrale Vorstellung des erarbeiteten Maßnahmeprogramms bei allen Trägern.[30] Ein zusätzlicher Bedarf an Koordination ergibt sich in einer Fallstudie dadurch, dass die einzelnen Geschäftsstellen eines dezentral strukturierten Trägers ihre Planung individuell vollziehen und zum Ende hin noch einmal miteinander abstimmen. Ähnlich zeigt sich dieser zusätzliche Bedarf an Planung in stärker dezentralen Einheiten in großen Flächenlandkreisen. Da für die Angebote der einzelnen Geschäftsstellen oftmals nur Träger in der näheren Umgebung infrage kommen, müssen die Planungen in solchen Fällen kleinteiliger und damit stärker auf die Möglichkeiten der einzelnen Geschäftsstellen zugeschnitten werden.

Weitere Abstimmungen der Maßnahmeplanung betreffen in zumindest zwei Fällen die Koordination und Kooperation mit der lokalen Agentur für Arbeit. Da mit dieser teilweise gemeinsame Maßnahmen geplant werden, finden entsprechende Workshops von Agentur und Jobcenter statt, in denen die gemeinsamen Ziele und Maßnahmen besprochen werden.

Als bedeutsame Sonderfälle können zwei Fallstudien gelten, in denen die Kommune aus eigenen Mitteln eigene, überaus umfängliche Maßnahmeprogramme zusätzlich zu denen des Jobcenters finanziert. In beiden Fällen handelt es sich dabei um Großstädte mit einer ver-

[30] Ein solches Vorgehen kann im Rahmen von Vergabeverfahren problematisch sein. Gleichwohl scheint dies für die betreffenden Jobcentern ein wichtiger Ansatz zu sein, um die Vorhaltung eines hinreichenden und qualitativ hochwertigen Angebots an Maßnahmen bei den lokalen Maßnahmeträgern sicherzustellen.

gleichsweise guten Finanzlage, die ein solches Engagement erst möglich macht.[31] Ein Motiv für diese Anstrengung besteht in der Kompensation der wegfallenden Mittel aus dem regulären EGT im Laufe der letzten Jahre, um so die Gestaltungsmöglichkeiten des Jobcenters in diesem Bereich aufrecht zu erhalten. Mindestens genauso bedeutsam sind spezifische kommunale Interessen, die in den jeweiligen Programmen besondere Berücksichtigung finden. So stellt das eigene Arbeitsmarktprogramm einerseits eine Möglichkeit der Einflussnahme auf den geschäftspolitischen Kurs dar, andererseits können für die Kommune wichtige Aufgaben und Ziele – etwa im Bereich von Arbeitsgelegenheiten im Quartiersmanagement oder spezielle Qualifizierungen für Migranten/innen – auf diese Weise eingebracht und gezielt gefördert werden.

Einkauf der Maßnahmen

Ist der Planungsprozess abgeschlossen, so erfolgt der Einkauf bzw. die Vergabe der vorgesehenen Maßnahmen. Wie dies genau geschieht, variiert dabei systematisch in Abhängigkeit vom Modell der Aufgabenwahrnehmung. Alle besuchten gemeinsamen Einrichtungen nutzen für diesen Schritt das Regionale Einkaufszentrum (REZ) der jeweiligen Regionaldirektion (RD), das den Einkauf von Maßnahmen zentral für alle Agenturen und Jobcenter im Zuständigkeitsbereich anbietet. Da das Vergaberecht von fast allen Gesprächspartnern/innen als überaus komplex eingeschätzt wird, sind die Jobcenter in der Regel froh, diese Aufgabe an externe Spezialisten delegieren zu können. In den Interviews äußern die Geschäftsführungen hinsichtlich der durch das REZ erbrachten Qualität des Einkaufs durchgehend eine hohe Zufriedenheit. Die einzige Kritik findet sich bezüglich der Tatsache, dass es seitens des REZ präferiert wird, nur einmal zu Beginn des Jahres die Maßnahmen einzukaufen. Eine kürzere Taktung – etwa zur sukzessiven Anpassung an die sich verändernden Bedarfe des Jobcenters durch die Entwicklung der Kundenstruktur im Laufe des Jahres – wird zwar teilweise von den Jobcentern gewünscht, ist aber in Kooperation mit dem REZ nur schwer realisierbar. In lediglich einem Fall einer gE wurde weiterhin berichtet, dass für die Vergabe von kofinanzierten Maßnahmen und zur Bedienung von Altverträgen eine eigene Stelle eingerichtet wurde, da sich die bisherige Vergabe dieser Maßnahmen in Eigenregie als „nicht sattelfest“ erwiesen habe.

Die kommunalen Jobcenter hingegen müssen Einkauf und Vergabe der Maßnahmen selbst durchführen, wofür in der Regel entsprechend spezialisierte Teams vorgehalten werden, teilweise auch in Kooperation mit der Kommune, so dass deren Expertise im Vergaberecht genutzt werden kann. Die Vergabepflicht für Maßnahmen wurde vor dem Hintergrund des damit für die Organisation verbundenen Aufwands daher auch in einer Fallstudie kritisiert, wenngleich dies als unveränderlich hingenommen wurde.

Ein grundsätzliches Problem, das in drei ländlichen Fallstudienregionen mit kleinen Jobcentern auftaucht, besteht darin, dass hier teilweise nur geringe absolute Fallzahlen für einzelne Maßnahmen erreicht werden, die nicht ausreichen, um eine angemessene und für den Anbieter wirtschaftlichen Gruppengröße der Maßnahme zu erreichen. Dies kann dazu führen, dass beispielsweise nur ein begrenztes Repertoire an FbW-Maßnahmen von Bildungsträ-

[31] Zur Einschätzung der Größenordnung: In einem der beiden Fälle investiert die Kommune 16 Mio. Euro für eigene Maßnahmen, während der gesamte EGT des Jobcenters ca. 30 Mio. umfasst.

gern angeboten wird. Die Souveränität des Kunden oder der Kundin bezüglich der Einlösung von Bildungsgutscheinen bei zertifizierten Anbietern ist bei einer geringeren Trägerdichte vor Ort dementsprechend eingeschränkt, sofern ein überregionales Angebot von den Kunden/innen nicht erreichbar ist (Bildungsgutschein kann, muss aber nicht regional begrenzt sein). Die Kunden/innen wenden sich dann meist an einen Träger, der ihnen mit Vergabe des Gutscheins bereits vorgeschlagen wurde. Dieses Verfahren ist als problematisch zu betrachten, da es der Idee eines Gutscheins zuwider läuft und nicht rechtskonform ist, wenn zertifizierte, alternative Bildungsanbieter vorhanden sind.

Ein letzter Punkt, der sich mit Blick auf den Abstimmungsbedarf bei der Planung neuer Maßnahmen ergibt, betrifft die Rechtmäßigkeit bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten. Viele Gesprächspartner/innen betonen, dass die Abgrenzungen der Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität in der Praxis häufig nicht eindeutig seien. Daher ist für den Fall der Einrichtung neuer AGH-Stellen in vielen Fällen ein spezielles Gremium oder auch die Trägerversammlung zuständig, in denen bisweilen auch kontrovers über die Einrichtung einzelner Stellen diskutiert wird.

Maßnahmeangebot

Während der skizzierte Planungs- und Einkaufsprozess gewissermaßen die Nachfrageseite bildet, stellt sich auf der anderen Seite die Frage nach dem Angebot an Maßnahmen, sprich die Frage nach der Qualität der lokalen Trägerlandschaft als Grundlage für die Durchführung hochwertiger Maßnahmen. Der Tenor der interviewten Geschäftsführungen hinsichtlich der Situation ist in der überwiegenden Mehrzahl identisch: Einerseits haben die Kürzungen im EGT in den letzten Jahren dazu geführt, dass einige Träger vom Markt verschwunden sind, so dass das Angebot und damit die Konkurrenz insgesamt zurückgegangen ist. Andererseits wird nur in Ausnahmefällen davon berichtet, dass die Qualität des Angebots ein gravierendes Problem für die Qualität der Maßnahmen darstellt. Als Hemmnis erweist sich dies demzufolge erneut vor allem in eher ländlichen, strukturschwachen Regionen, in denen es kaum noch Träger gibt bzw. die vorhandenen Träger oftmals relativ weit entfernt von den Kunden/innen sind. Überdies wird in zwei Fällen moniert, dass vor allem mit Blick auf die Kunden/innen des Fallmanagements das Angebot an passenden, integrierten Maßnahmen vergleichsweise schlecht sei, es also zumindest bisweilen zielgruppenspezifische Defizite zu geben scheint.

Ein ähnliches Problem hinsichtlich der mangelnden Passgenauigkeit berichtet die Mehrheit der interviewten Integrationsfachkräfte. So komme es gerade in der zweiten Jahreshälfte häufig zu als kontingent empfundenen Anweisungen, welche Maßnahmen „voll zu machen“ seien bzw. welche man nicht mehr nutzen dürfe. Dies sei vor allem der Tatsache geschuldet, dass die ursprüngliche Planung nicht immer deckungsgleich sei mit der faktischen Zuweisung der Kunden/innen in Maßnahmen durch die Fachkräfte, so dass zur Vermeidung unbesetzter aber bezahlter Plätze die Fachkräfte angehalten würden, auch solche Zuweisungen vorzunehmen, die sie nicht im engen Sinne als passgenau empfänden.

4.5.2 Bedeutung und Einfluss von Ressourcen

Die Ressourcen, die für die übrigen Leistungsbereiche der Jobcenter thematisiert wurden, spielen nach den Erkenntnissen aus den Fallstudien keinerlei relevante Rolle für die Qualität

der Maßnahmen bzw. deren Planung. So gibt es keine Hinweise darauf, dass diesbezüglich ein Mangel an qualifiziertem Personal bestünde, abgesehen von dem oben genannten Fall, in dem eine neue Stelle zu „Recht und Vergabe“ eingerichtet wurde. Die IT bildet zwar eine Schnittstelle, mittels derer die Vermittlungsfachkräfte auf das Angebot zugreifen bzw. dieses einsehen können, doch gab es auch diesbezüglich keine relevanten Rückmeldungen zu grundlegenden Problemen oder Defiziten, die die Qualität beeinträchtigten.

4.6 Interne und externe Schnittstellen

Im Folgenden werden die verschiedenen internen und externen Schnittstellen in ihrer Bedeutung für die Arbeit der Jobcenter dargestellt. Grundsätzlich wird hierfür eine Dreiteilung vorgenommen. Zunächst wird noch einmal auf die Schnittstellen zwischen den Leistungsbereichen des Jobcenters eingegangen, also Integration und Leistungsgewährung sowie – soweit vorhanden – Arbeitgeberbetreuung. Als wichtiges Instrument der Arbeit im Bereich Integration ist die Zusammenarbeit mit den kommunalen Eingliederungsleistungen Gegenstand des darauffolgenden Unterkapitels. Schließlich werden die Schnittstellen mit weiteren Gesetzbüchern betrachtet, insbesondere dem SGB III, aber auch dem Jugendamt (SGB VIII) und dem Sozialamt (SGB XII).

4.6.1 Schnittstellen innerhalb des Jobcenters

Der kontinuierliche und systematische Austausch zwischen Leistungsgewährung und Integration ist von erheblicher Bedeutung, gerade mit Blick auf Fälle, in denen der eine Bereich Informationen von Kunden/innen erhält, die für den anderen Bereich genauso von Bedeutung sind. So ist es für eine korrekte Leistungsgewährung beispielsweise entscheidend, dass für den Fall der Arbeitsaufnahme eines/r Kunden/in, diese nicht nur der zuständigen Vermittlungsfachkraft gemeldet wird, sondern auch die Leistungssachbearbeitung hiervon in Kenntnis gesetzt wird, um die veränderte Einkommenssituation bei der Erstellung von Bescheiden berücksichtigen zu können. Dass ein solcher Austausch keinesfalls selbstverständlich ist bzw. nicht immer reibungslos funktioniert, belegen die Ergebnisse aus der Onlinebefragung.

Praktisch durchgängig (98%) sind sich die Befragten einig, dass klare Abstimmungsprozesse zwischen den beiden Bereichen mindestens „wichtig“ sind, mit 54% bewertet sie über die Hälfte sogar als „sehr wichtig“. Allerdings wird die Umsetzung nur in ebenfalls gut der Hälfte zumindest als „gut“ bezeichnet, mit 41% entfallen nur etwas weniger Anteile auf „mittelmäßige“ Bewertungen, und 5 % der Geschäftsführungen schätzt die Umsetzung dieses Prozesses sogar als „eher schlecht“ ein. Unterschiede im Antwortverhalten gibt es in Abhängigkeit vom Modell der Aufgabenwahrnehmung kaum, lediglich findet sich die Einschätzung, dass die effiziente Ausgestaltung der internen Schnittstellen „sehr wichtig“ ist, unter den kommunalen Trägern etwas häufiger als in den gemeinsamen Einrichtungen (51% vs. 66%).

Ein zentrales Instrument, um einen einheitlichen Informationsstand der beiden Leistungsbereiche sicherzustellen, bildet der automatische Datenaustausch über die IT. Während sich zuvor bezüglich der Bedeutung und generellen Qualität der Abstimmung ein recht einheitliches Bild für die beiden Modelle der Aufgabenwahrnehmung ergab, zeigen sich hier jedoch erhebliche Differenzen (vgl. **Tabelle 4.9**).

Tabelle 4.9: Bedeutung und Umsetzung des automatischen internen Datenaustauschs

		Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
Bedeutung	sehr wichtig	68	67	71
Umsetzung	sehr gut	8	2	30
	gut	20	16	33
	mittelmäßig	25	26	20
	eher schlecht	25	29	15
	gar nicht	21	27	3

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Hinsichtlich der Bedeutung des Datenaustauschs besteht weitgehende Einigkeit, wie die Häufigkeiten von über zwei Dritteln für die Bewertung „sehr wichtig“ belegt. Allerdings scheint die Umsetzung dieses Austauschs in den kommunalen Jobcentern der Tendenz nach besser zu gelingen. Weniger als jede fünfte (18%) der gemeinsamen Einrichtungen bewertet diese als zumindest „gut“, während dies in den kommunalen Jobcentern mit fast zwei Drittel (63%) mehr als dreimal so häufig der Fall ist. Spiegelbildlich hierzu wird die Umsetzung in über der Hälfte der gE mit „schlecht“ oder „gar nicht“ bewertet, während dies mit 18% in den kommunalen Jobcentern dreimal seltener vorkommt. Die Verteilung des Antwortverhaltens erinnert damit deutlich an die Diskrepanzen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich der grundsätzlichen Einschätzung der Qualität der IT im Leistungsbereich, so wie abgeschwächt auch für den Bereich der Integration (s. **Kapitel 4.2.3**).

Die skizzierten Tendenzen einer zumindest nicht reibungslosen Gestaltung der internen Schnittstellen bestätigen sich weiterhin im Rahmen der Fallstudien, genauso wie die gegenläufigen Tendenzen der Bewertung zwischen den verschiedenen Trägermodellen. So wurde in den gemeinsamen Einrichtungen in der Mehrheit vor allem die Bereitschaft zur Nutzung der Vermittlungs-IT (VerBIS) durch die Mitarbeiter/innen der Leistungsgewährung moniert, was den Austausch entsprechend erschwere. In den kommunalen Einrichtungen hingegen wurden derart grundlegende Defizite vergleichsweise selten thematisiert, womöglich auch weil hier oftmals in beiden Bereichen die Software des gleichen Herstellers (etwa Prosoz oder OK.Sozius) zur Anwendung kommt, so dass weniger Barrieren durch die Nutzung distinkter Programme wie VerBIS und A2LL entstehen. Hier erweist sich der Gestaltungsspielraum bei der Einrichtung der IT als förderlich für die Strukturierung der internen Austauschprozesse in den kommunalen Jobcentern.

Als systematische Ansätze, um diesen Kommunikationsdefiziten entgegenzuwirken, können vor allem drei Vorgehensweisen aus den Fallstudien genannt werden. Zum einen findet sich in der deutlichen Mehrheit der Jobcenter eine schriftliche Fixierung der Schnittstellenregelungen in Arbeitsanweisungen oder Handbüchern für alle Mitarbeiter/innen. Dies wird in einem Fall weiterhin dadurch unterstützt, dass allen operativen Mitarbeitern/innen To-Do-Listen für die Gestaltung der Schnittstellen an die Hand gegeben werden, damit die zuvor erfolgten Festlegungen auch in der Praxis hinreichend beachtet werden und im wörtlichen Sinne „immer zur Hand sind“. Zum anderen erfolgt in der deutlichen Mehrheit der Fallstudien eine spiegelbildliche Anordnung von Leistungs- und Vermittlungsteams, so dass die Ansprechpartner/innen im jeweils anderen Team in der Regel hinlänglich persönlich bekannt

sind, weil sie sich in der Regel ohnehin das Gros der Fälle teilen. Diese parallele Organisation der beiden Bereiche wird in allen Fällen, in denen sie praktiziert wird, sowohl von den operativen Kräften als auch den Führungskräften als sehr hilfreich eingeschätzt. Weiter gestärkt wird dieser persönliche Austausch und damit die Qualität der Schnittstelle, den Fallstudien nach zu schließen, durch eine direkte räumliche Nähe zwischen den spiegelbildlichen Teams, etwa durch eine Platzierung beider auf demselben Flur des Jobcenters. In den drei Fällen, in denen diese Maßnahme kürzlich ergriffen wurde bzw. dieses Prinzip nach einer zeitweiligen Änderung wieder eingeführt wurde, wird dies insbesondere von den Fachkräften als wichtige Erleichterung eines schnellen und informellen persönlichen Austauschs über einzelne fragliche Fälle geschätzt. Eine dritte Variante stellt die Durchführung gemeinsamer Dienstbesprechungen auf Teamleitungsebene oder die Einrichtung eines themenspezifischen Arbeitskreises dar; Möglichkeiten, die in zumindest zwei Fallstudienstandorten genutzt wurden, bei denen zugleich aber größere Probleme hinsichtlich der internen Schnittstellen artikuliert wurden.

Als Sonderfälle können schließlich die Kommunikation zwischen Arbeitgeberbetreuung und Vermittlung sowie zwischen Fallmanagement und regulärer Vermittlung betrachtet werden.[32] Die Arbeitgeberbetreuung wird seitens der Vermittlungsfachkräfte vor allem bezüglich der mangelnden Kundenkenntnis kritisiert, die sich laut den Aussagen von Integrationsfachkräften oft auf die Aktenlage beschränke. Eine Möglichkeit, diesem Defizit entgegenzuwirken, besteht in dem bereits geschilderten System der „Nebenbetreuung“ einer festen Anzahl von Kunden/innen durch die Arbeitgeberbetreuung, wie sie in einem Fallstudienstandort praktiziert und als erfolgreich für die Verbesserung der Fallkenntnis bewertet wird. Ein anderer Ansatz wurde in einem großen, städtischen Jobcenter gewählt, in dem eine sog. „vertriebsorientierte Vermittlung“ als Bindeglied zwischen Arbeitgeberbetreuung und Vermittlung fungiert. Zudem sind in diesem Fall Vermittlung wie Arbeitgeberbetreuung berufsfachlich organisiert, so dass mehrmals im Jahr ein Austausch zwischen diesen beiden Bereichen stattfindet, der nach den betreuten Berufen gegliedert ist. Dieses Vorgehen wird von den dortigen Gesprächspartnern/innen als überaus hilfreich und förderlich für das wechselseitige Verständnis der Arbeit empfunden.

Weiterhin erweist sich auch für Arbeitgeberbetreuung und Vermittlung die räumliche Nähe zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten für die interne Abstimmung als förderlich. Doch sind dieser Praxis meist klare Grenzen gesetzt, da die Arbeitgeberbetreuung in der Mehrzahl der Fallstudien zentral in einer Geschäftsstelle angesiedelt ist und eine solche Nähe in den weiteren dezentralen Einheiten naturgemäß ausgeschlossen ist. Anders verhält sich dies an einem Standort mit stark dezentraler Struktur, bei dem die Arbeitgeberbetreuung lokal in den einzelnen Standorten angesiedelt ist, was aufgrund der geringen Größe der einzelnen Einheiten die internen persönlichen Kontakte erleichtert. Alternativ wurde in einem weiteren Fall ein Mitarbeiter aus der Vermittlung gezielt in der Arbeitgeberbetreuung platziert,

[32] Die Schnittstelle der Arbeitgeberbetreuung zum Leistungsbereich ist den Interviews zufolge praktisch bedeutungslos. Die Kommunikation zwischen spezialisiertem Fallmanagement und Leistungsgewährung kann hingegen unter dem allgemeineren Punkt der Schnittstelle von Vermittlung und Leistungsgewährung subsumiert werden.

um den Austausch zwischen den Bereichen zu fördern, was sich den Interviews nach zu schließen als Maßnahme zur Verbesserung der Kommunikation bewährt hat.

Dass der Austausch zwischen Fallmanagement und regulärer Vermittlung, so es sich um distinkte Bereiche innerhalb des Jobcenters handelt, aufgrund von Interessenskonflikten nicht immer reibungslos ist, wurde bereits in **Kapitel 4.3.6** dargelegt. Erschwerend kommt zumindest in einigen der untersuchten kommunalen Jobcentern hinzu, dass die Mitarbeiter/innen des Fallmanagements mit einer eigenen Software arbeiten. Auf diese Weise entfällt eine standardmäßige IT-Schnittstelle zu den übrigen Bereichen weitgehend, so dass die Mitarbeiter/innen des Fallmanagements parallel zum eigenen System die IT der regulären Vermittlung für den Austausch mit anderen Bereichen nutzen müssen. Dies erzeugt zusätzlichen Aufwand und ist zudem durch die Abkoppelung von der restlichen Standard-IT teilweise mit Informations- und Qualitätsverlusten im Datenaustausch verbunden.

4.6.2 Schnittstelle zu kommunalen Eingliederungsleistungen

In Abgrenzung zu den soeben geschilderten internen Schnittstellen des Jobcenters ist als externe Schnittstelle die Nutzung der kommunalen Eingliederungsleistungen vor allem für die Integrationsarbeit von besonderem Interesse, da diese gewissermaßen flankierend auf den Abbau spezifischer Vermittlungshemmnisse abzielen. Diese Leistungen spielen daher – zumindest teilweise – vor allem im Segment der arbeitsmarktfernen Kunden/innen bzw. den vom spezialisierten Fallmanagement betreuten Kunden/innen eine besondere Rolle. Konkret werden zu den kommunalen Angeboten die psychosoziale Beratung, die Schuldnerberatung und die Suchtberatung sowie die Kinderbetreuung und die häusliche Pflege von Angehörigen gerechnet. Angaben zu ebendiesen Angeboten wurden hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Arbeit im Jobcenter als auch mit Blick auf die Qualität deren lokaler Umsetzung in der Onlinebefragung erhoben (vgl. **Tabelle 4.10**).

Tabelle 4.10: Wichtigkeit und Umsetzung kommunaler Eingliederungsleistungen

	sehr wichtig (%)	Umsetzung: sehr gut oder gut (%)	Umsetzung eher schlecht oder gar nicht (%)
Schuldnerberatung	51	76	6
psychosoziale Beratung	49	64	8
Suchtberatung	55	72	3
Kinderbetreuung	55	55	3
häusliche Pflege von Angehörigen	25	41	14

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Die in der Tabelle zusammengefassten Ergebnisse vermitteln einen weitgehend homogenen und unproblematischen Eindruck der Nutzung der kommunalen Eingliederungsleistungen. Zum einen werden die meisten Leistungen von etwa der Hälfte der Befragten als „sehr wichtig“ eingeschätzt, was in Anbetracht der zunehmenden Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Dominanz komplexer Problemlagen im SGB II wenig verwundert, da diese Angebote zentral sind, um eine grundlegende Vermittelbarkeit erst herzustellen. Lediglich die häusliche Pflege von Angehörigen fällt in ihrer Bedeutung mit nur einem Viertel der Nennungen als „sehr wichtig“ etwas ab, vermutlich weil diese Problematik quantitativ weniger ins

Gewicht fällt. Weiterhin wird die Umsetzung der Angebote Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung und Suchtberatung mit Werten zwischen 64% und 76% von der deutlichen Mehrheit zumindest als „gut“ bewertet und nur in Ausnahmefällen finden sich negative Einschätzungen. Demgegenüber fallen die Einschätzungen zur Kinderbetreuung mit nur 55% von „sehr guten“ oder „guten“ Bewertungen etwas ab, worin sich womöglich der ohnehin allgemein virulente Konflikt um den Ausbau der Betreuungsangebote widerspiegelt. Am schlechtesten schneidet schließlich die häusliche Pflege von Angehörigen ab, deren Umsetzung nur 41% ein zumindest „gutes“ Zeugnis ausstellen, während 14% diesbezüglich einen erheblichen Verbesserungsbedarf wahrnehmen. Bemerkenswerterweise variieren die Einschätzungen zu den kommunalen Eingliederungsleistungen und deren Umsetzung nur marginal zwischen kommunalen Jobcentern und gemeinsamen Einrichtungen, so dass hier der bisweilen angeführte Vorteil der engeren Kooperation mit der Kommune bei den dort unmittelbar angesiedelten SGB-II-Trägern nicht sichtbar wird.

Die in den Befragungsdaten ersichtliche Tendenz, dass bezüglich der kommunalen Eingliederungsleistungen eher selten grundlegende Qualitäts- und Kooperationsprobleme bestehen, deckt sich mit den Befunden aus den Fallstudien. In fast allen Fällen wird das Angebot wahlweise als „gut bis befriedigend“, soweit „in Ordnung“ oder „okay“ bezeichnet. Einzige grundsätzliche Ausnahme bildet ein Jobcenter in einer besonders finanzschwachen Kommune, in dem laut Aussagen der Geschäftsführung das Angebot „auch wegen der klammen Kommune“ generell verbesserungswürdig sei. In den übrigen Fällen wird, so denn Kritik geübt wird, eher auf lange Wartezeiten bei einzelnen Angeboten oder die schwankende Qualität der Angebote in den verschiedenen Gemeinden des Zuständigkeitsbereichs verwiesen. Lediglich die Kritik an Umfang und Qualität des Angebots in der Kinderbetreuung findet sich in den Gesprächen überproportional häufig und erweist sich somit als konsistent mit der standardisierten Befragung. Generell zeigt sich in den Fallstudien zudem, dass auch in den Jobcentern die kommunalen Eingliederungsleistungen vor allem für die sehr arbeitsmarktfernen Kunden/innen als relevant erachtet werden, weshalb in zumindest einem Fall auch der Wunsch artikuliert wurde, die Kommune möge mehr ganzheitliche Angebote für diese Problemgruppe des Arbeitsmarkts vorhalten.

Eine Facette jenseits der unmittelbaren Erbringung der kommunalen Eingliederungsleistungen, die in den Fallstudien häufig als Problem thematisiert wurde, betrifft die Rückmeldungen von den durchführenden Trägern[33] aus den laufenden Beratungsprozessen der Angebote, da hiermit grundlegende datenschutzrechtliche Fragen verbunden sind. Dabei gilt es zu unterscheiden zwischen einer Meldung der Inanspruchnahme einerseits – wer von den zugewiesenen Kunden/innen hat das Beratungsangebot überhaupt wahrgenommen – und Fragen zu Inhalten und Erfolgen der Angebote andererseits – wurden die angestrebten Ergebnisse tatsächlich erzielt. Zu ersterem Komplex finden sich in knapp der Hälfte der Fallstudien entsprechende schriftliche Vereinbarungen zwischen Jobcenter und Kommune. Diese regeln in Form von Nebenabsprachen, Verfahrensanweisungen oder Ausgestaltungsverträgen die regelmäßige Rückkopplung der in Anspruch genommenen kommunalen Angebote durch die dort hin verwiesenen Kunden/innen, da aufgrund deren Freiwilligkeit keinesfalls sichergestellt

[33] In der Mehrheit der Fallstudien werden zumindest Teile der kommunalen Eingliederungsleistungen von beauftragten Trägern und nicht der Kommune selbst erbracht.

ist, dass alle Kunden/innen, denen eine Nutzung nahegelegt wird, dieser Empfehlung tatsächlich nachkommen. Der andere Aspekt des Inhalts und Erfolgs der Beratungen bedarf hingegen zwingend der Entbindung von der Schweigepflicht durch die beratene Person, wie dies etwa bei der Weitergabe von ärztlichen Befunden der Fall ist. Andernfalls bleibt den zuständigen Vermittlern/innen nur der Rückgriff auf die meist als zumindest unsicher empfundenen Auskünfte der Kunden/innen selbst zu den von ihnen wahrgenommenen Beratungsterminen.

Zwei der Interviewpartner/innen in separaten Fallstudien befürworten die professionelle Vertraulichkeit der Beratungsdienstleistungen und stehen einer Weitergabe der dort besprochenen Inhalte und erzielten Ergebnisse eher kritisch gegenüber. Daher wird in einem dieser Fälle gänzlich von einer solchen Rückmeldung abgesehen, im anderen Fall wird eine Entbindung von der Schweigepflicht erst im Verlauf einer längeren Betreuung durch das Fallmanagement angestrebt, wenn eine hinreichende Vertrauensbasis zwischen Fallmanager/in und Kunde/in hierfür besteht.

Ist jedoch eine Rückmeldung zu den Ergebnissen der Beratung erwünscht, schließen diesbezüglich zumindest vereinzelte Jobcenter formale Abreden mit den durchführenden Trägern, die einer solchen Lösung jedoch unterschiedlich aufgeschlossen gegenüber stehen. So kommt es zu unterschiedlichen Handhabungen der Rückmeldungen in einer Region, jeweils in Abhängigkeit vom beauftragten Träger. In einem weiteren Fall wurde mit der Kommune ein Rückmeldungsverfahren in Anlehnung an die Beauftragung des Ärztlichen oder Psychologischen Dienstes der BA vereinbart. Hierfür werden von den beauftragenden Vermittler/innen sog. „Zielfragen“ formuliert, deren Beantwortung durch die beratende Einrichtung von den beratenen Personen jeweils freigegeben wird. In dem konkreten Jobcenter wird berichtet, dass dieses Prozedere zu einer Steigerung der Rückmeldungen von 30% auf 80% geführt hat und somit als überaus erfolgreich bezeichnet werden kann.

Darüber hinaus konnten in drei Fallstudien weitere Strategien gefunden werden, die eine Verbesserung der Koordination mit der Kommune hinsichtlich der von ihr erbrachten Eingliederungsleistungen ermöglichen. In drei Fällen wurden speziell zu diesem Zweck Koordinatoren eingestellt, die primär bzw. ausschließlich die Belange des SGB II zwischen dem Jobcenter und den übrigen Bereichen der kommunalen Aufgaben abstimmen. Das Fazit fällt in zwei Fällen sehr positiv aus, da die Zusammenarbeit mittlerweile als deutlich verbessert wahrgenommen wird. In eine vergleichbare Richtung weist in einer anderen Fallstudie die Einrichtung eines gemeinsamen Arbeitskreises mit der Kommune zur Umsetzung des SGB II, in den alle relevanten Abteilungen (Sozialamt, Jugendamt) einbezogen werden. Zwar wird die Aufgabe der Koordination hier nicht personell gebündelt, doch auch diese Form der Interaktion wird von den Verantwortlichen des betreffenden Jobcenters als hilfreich empfunden. Ein letztes, vergleichsweise niederschwelliges Mittel findet sich schließlich in einem kommunalen Jobcenter. Hier wurde zentral vom Landratsamt ein sog. Netzwerkkatalog erstellt, in dem zu jedem Thema die dazugehörigen Ansprechpartner/innen in der Kommune samt Kontaktdaten aufgeführt werden, was sich als schlichte aber in der alltäglichen Arbeit häufig genutzte Erleichterung erwiesen habe.

4.6.3 Schnittstellen zu weiteren Gesetzbüchern

Neben den kommunalen Eingliederungsleistungen als Bestandteil des täglichen Handwerkszeugs der Integrationsarbeit ergeben sich darüber hinaus weitere externe Schnittstellen, insbesondere mit dem von der BA verantworteten SGB III und dem SGB VIII in der Zuständigkeit des Jugendamtes sowie darüber hinaus dem SGB XII (Sozialhilfe) und dem Gesundheitsamt. Inhaltlich fokussieren diese geteilten Zuständigkeiten meist auf spezifische Zielgruppen wie die Jugendlichen im SGB VIII bzw. die Aufstocker oder Übergänge aus dem SGB III. Auch zu diesem Themenkomplex wurden im Kontext der Onlinebefragung den Geschäftsführungen entsprechende Fragen gestellt.

Tabelle 4.11: Wichtigkeit und Umsetzung der Schnittstellen zu anderen Sozialgesetzbüchern

		Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
Bedeutung der Ausbildungsvermittlung bei Jugendlichen	sehr wichtig	83	83	85
Umsetzung	sehr gut	32	32	32
	gut	52	52	54
	mittelmäßig	14	15	11
	eher schlecht	2	2	3
	gar nicht	0	0	0
Bedeutung der Abstimmung der Angebote an Jugendliche aus den Rechtskreisen SGB II, SGB III und SGB VIII	sehr wichtig	49	49	48
Umsetzung	sehr gut	11	10	13
	gut	46	44	51
	mittelmäßig	33	36	25
	eher schlecht	10	10	11
	gar nicht	1	1	0
Bedeutung des abgestimmten Vorgehens beim Übergang vom SGB III ins SGB II	sehr wichtig	36	36	33
Umsetzung	sehr gut	11	11	11
	gut	47	51	36
	mittelmäßig	29	26	40
	eher schlecht	12	13	8
	gar nicht	1	0	5

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Nimmt man die in **Tabelle 4.11** zusammengefassten Ergebnisse hierzu in den Blick, so zeigt sich eine recht deutliche hierarchische Abstufung in den Prioritäten bei der Schnittstellengestaltung aus Sicht der Geschäftsführungen. So wird die Kooperation bei der Ausbildungsvermittlung für Jugendliche zwischen SGB II, SGB III und Jugendamt von mehr als vier Fünfteln als „sehr wichtig“ eingestuft, während dies bei der Abstimmung von weiteren Angeboten für die U25-Zielgruppe nur bei knapp der Hälfte der Fall ist. Schließlich wird die Kooperation

zwischen Agentur und Jobcenter nur von etwa einem Drittel der Befragten für „sehr wichtig“ erachtet. Die Abstufungen in der beigemessenen Bedeutung sind dabei zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung weitgehend identisch, abgesehen von der wenig überraschend etwas höheren Bedeutung der SGB-III-Übergänge in den gemeinsamen Einrichtungen. Hinsichtlich der Gestaltung der Schnittstelle zur Ausbildungsvermittlung ist das Urteil recht einmütig positiv, da in über 80% der Fälle diese als mindestens „gut“ bezeichnet wird. Die Abstimmung weiterer Angebote für die Gruppe der Jugendlichen nimmt sich daneben etwas schlechter aus in der Bewertung, da sich ein positives Urteil diesbezüglich nur in 57% der Fälle findet. Hier besteht auch eine nicht unerhebliche Differenz von zehn Prozentpunkten zwischen gemeinsamen Einrichtungen und kommunalen Jobcentern (54% vs. 64%). Das umgekehrte Bild zeigt sich für die Übergänge aus dem SGB III ins SGB II. Diese werden von 62% der gemeinsamen Einrichtungen als mindestens „gut“ bewertet, während dieser Anteil in den kommunalen Jobcentern rund 15 Prozentpunkte niedriger liegt. Diese Diskrepanz dürfte wohl primär der zwangsweise größeren institutionellen Distanz zwischen kommunalen Jobcentern und BA geschuldet sein.

Dass die Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren und den für sie jeweils maßgeblichen Gesetzbüchern nicht immer konfliktfrei und reibungslos verläuft, lässt sich anhand zweier Interessenskonflikte, die in den Fallstudien wiederholt beschrieben wurden, illustrieren. So wurde von einem Jobcenter beispielsweise die Kritik geäußert, dass der Ärztliche Dienst des Sozialamts (SGB XII) den von ihm begutachteten Personen bisweilen eine medizinische Erwerbsfähigkeit attestiere, die am Arbeitsmarkt faktisch nicht einlösbar sei. Dies geschehe unter anderem, so die Mutmaßung der Geschäftsführung des Jobcenters, weil man aufseiten des Sozialamts einen Zuwachs an Fällen in der eigenen Zuständigkeit vermeiden wolle. Mit dem Jugendamt (SGB VIII) hingegen herrscht teilweise Uneinigkeit hinsichtlich der Frage, inwieweit es für das Wohl einer Familie – respektive Bedarfsgemeinschaft – förderlich ist, die Eltern qua Aktivierung zu einer Arbeitsaufnahme anzuhalten.

Für den Bereich der Jugendlichen fanden sich in drei Fallstudien in Pilotprojekten etablierte (zwei) bzw. für die nahe Zukunft geplante (eins) kooperative Jobcenter, die gemeinsam von Jobcenter, Arbeitsagentur und Jugendamt betrieben und durchgängig als erfolgreich gelobt wurden (s.a. **Kapitel 4.3.7**). In einem der ersteren Fälle wird das „Erfolgsmodell“ daher gegenwärtig auf das gesamte Zuständigkeitsgebiet des Jobcenters ausgeweitet. In einem der beiden anderen Fälle wurde die Kooperation zudem auf die Arbeitgeberbetreuung ausgeweitet, deren Mitarbeiter/innen mittlerweile regelmäßig im Jugendamt hospitieren, sowie die Mitarbeiter/innen des Jugendamts regelmäßig im Jobcenter hospitieren. Als weniger systematisch erweist sich der Fall insgesamt vierer, kommunaler Jobcenter, in denen Jugendamt und Jobcenter in denselben Räumlichkeiten des Landratsamts untergebracht sind, so dass recht gute persönliche, informelle Strukturen des Austausches bestehen, die die Kooperation nach Angaben der operativen Fachkräfte wesentlich erleichtern. Dies ist umso bedeutsamer, als in einem der beiden Jobcenter laut eigenen Angaben 75% aller SGB-II-Empfänger/innen in der Vergangenheit oder Gegenwart bereits Kontakt mit der Jugendhilfe hatten. Darüber hinaus beschränkt sich die Kooperation für die U25-Gruppe in einem weiteren Fall auf einen gemeinsam erstellten Überblick über alle bestehenden Maßnahmen, die von den Einrichtungen des SGB II, SGB III und SGB VIII angeboten werden. Als Positivbeispiel für die Zusammen-

arbeit zwischen SGB II und SGB XII lässt sich schließlich ein Jobcenter anführen, in dem die Eingliederungshilfe eines Kreises und das Jobcenter im Rahmen einer Maßnahme kooperieren. Ziel ist es, Kunden, die sowohl Leistungen nach dem SGB II als auch nach dem SGB XII erhalten, wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Auch wenn dies durch die Ergebnisse der Onlinebefragung nicht wirklich gedeckt ist, besteht in der Möglichkeit informeller Kooperationen innerhalb der Kommune ein zumindest potenzieller Vorteil kommunaler Jobcenter, der sich aber auch in den Fallstudien nicht als gravierend und systematisch erweist. Ähnlich wie bereits für den Bereich der kommunalen Eingliederungsleistungen werden daher in zwei Fallstudienstandorten sog. Steuerungsgruppen eingesetzt, in denen die Beteiligten von Jugend-, Sozial- und Gesundheitsamt ihr Handeln koordinieren, was als zumindest hilfreich bei der Gestaltung der Schnittstellen empfunden wird.

Für den Austausch mit dem SGB III außerhalb der zielgruppenspezifischen Angebote für Jugendliche treten vor allem datenschutzrechtliche Probleme beim Übergang von Fällen aus dem SGB III ins SGB II auf. Insbesondere zwei kommunale Jobcenter monieren, dass man aus Gründen des Datenschutzes keinen Kontakt zu den zuständigen Vermittlern/innen im SGB III aufnehmen könne, so dass man entweder den oft mühsamen und zum Teil ergebnislosen Weg über die allgemeine Hotline der Agentur auf sich nehmen müsse, oder direkt die Kunden/innen selber bitte, die entsprechenden Dokumente in Papierform bei der Agentur zu besorgen. Allerdings finden sich hier sowohl unter kommunalen Trägern als auch den gemeinsamen Einrichtungen funktionierende Absprachen mit der lokalen Arbeitsagentur. In einem Fall betrifft dies die standardmäßige Übergabe der Akte von übergehenden Leistungsempfängern/innen durch die Fachkraft aus dem SGB III an ihr Pendant im SGB II, was zudem Rückfragen an die zuvor zuständige Person erleichtert. Daneben wurde zwischen einem zugelassenen kommunalen Träger und der korrespondierenden Agentur für Arbeit ein standardmäßiger Austausch über verschlüsselte E-Mails schriftlich vereinbart, ein Vorgehen, das sich in der Praxis bewährt zu haben scheint.

4.7 Zusammenhänge zwischen Prozessqualität und den Indikatoren der Ergebnisqualität

Abschließend werden im Folgenden noch die Zusammenhänge zwischen der Bewertung der Prozessqualität durch die Geschäftsführungen im Rahmen der Onlinebefragung einerseits und den Indikatoren der Ergebnisqualität andererseits untersucht. Auf diese Weise wird stärker auf objektiv beobachtbare Folgen der Qualität der Umsetzung einzelner Prozesse im Sinne von Indikatoren der Ergebnisqualität abgehoben, während bislang die Darstellung der Heterogenität der Prozessgestaltung und deren Folgen für die praktische Arbeit im Vordergrund standen.

Für die folgenden Analysen wurden die Angaben der Geschäftsführer/innen zur Wichtigkeit und dem Grad der Umsetzung bei den insgesamt 42 abgefragten Prozessaspekten aus der Onlinebefragung der Jobcenter herangezogen. Für diese Untersuchungen wurde zunächst je eine 0/1-Indikatorvariable generiert, die den Wert 1 annimmt, wenn eine befragte Person, angab, dass ein bestimmter Prozessaspekt „sehr wichtig“ oder „wichtig“ ist und gleichzeitig die Umsetzung im Jobcenter mit „mittelmäßig“, „eher schlecht“ oder „gar nicht“ bewertet wurde. Dies war bei 18 der 42 Prozessaspekte der Fall, die sich in **Tabelle 4.12** finden, gerankt

nach der Diskrepanz zwischen Wichtigkeit und Grad der (ungenügenden) Umsetzung. Der Wert von 64% bei der erstgenannten Indikatorvariable „Akquisition von zur Struktur der eLb passenden Stellen bei Betrieben“ bedeutet demnach, dass in 64% der Jobcenter diesem Aspekt eine (sehr) hohe Bedeutung beigemessen wird, aber gleichzeitig dessen Umsetzung durch das eigene Jobcenter als ungenügend (d.h. mittelmäßig, eher schlecht oder gar nicht) bewertet wird.

Tabelle 4.12: Prozessaspekte mit hoher Bedeutung und ungenügender Umsetzung

	Hohe Bedeutung und ungenügende Umsetzung (Anteile in %)
1 Akquisition von zur Struktur der eLb passenden Stellen bei Betrieben	64
2 Aktives Aufsuchen von Betrieben	63
3 Ableitung/Umsetzung bedarfsorientierter Integrationsstrategien	48
4 niedriger Betreuungsschlüssel in der Leistungsgewährung (max. 1:110)	47
5 enge Abstimmung zwischen Arbeitgeberbetreuung und FM/Vermittlung	46
6 klare Abstimmungsprozesse zwischen Leistungsgewährung, FM/Vermittlung und Arbeitgeberbetreuung	46
7 Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder (Schnelligkeit, Umfang, Qualität)	44
8 Es werden präventive und lokal vernetzte Angebote (z.B. Kinderbetreuung während Maßnahmenteilnahme) etabliert.	44
9 Frühzeitig vor Ende der Maßnahme werden Anschlussaktivitäten festgelegt (Absolventenmanagement)	42
10 Ausschließlich Unterbreitung passgenauer Vermittlungsvorschläge an Betriebe	42
11 Abstimmung der Angebote an Jugendliche aus den Rechtskreisen SGB II, SGB III, SGB VIII	41
12 klare Abstimmungsprozesse zwischen Leistungsgewährung, FM/Vermittlung und Arbeitgeberbetreuung	40
13 besondere Aktivierung von Langzeitleistungsbeziehern/innen	40
14 niedriger Betreuungsschlüssel FM/Vermittlung/ Eingliederungsleistungen (U25 < 1:75 / Ü25 < 1:150)	38
15 Abgestimmtes Vorgehen beim Übergang vom SGB III ins SGB II	35
16 Häusliche Pflege von Angehörigen (Schnelligkeit, Umfang, Qualität)	35
17 Psychosoziale Betreuung (Schnelligkeit, Umfang, Qualität)	34
18 fachlich und methodisch geschulte Mitarbeiter/innen in der Leistungsgewährung	34

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Demnach werden seitens der Geschäftsführungen die gravierendsten Defizite im Bereich der Arbeitsvermittlung und der Arbeitgeberbetreuung gesehen. Die Prozessaspekte aus diesem Bereich weisen nicht nur die höchsten Diskrepanzwerte auf, sondern kommen auch am häufigsten vor (vgl. Nr. 1, 2, 5, 10). Des Weiteren zeigt sich, dass ein niedriger Betreuungsschlüssel bei der Leistungsgewährung als drängender bzw. diskrepanter angesehen wird als im Bereich der Eingliederungsleistungen (vgl. Nr. 4 und 14). Ebenfalls deutlich wird, dass diverse interne wie externe Schnittstellenprobleme als bedeutsam, aber ungenügend umgesetzt erachtet werden (intern: Nr. 5, 6,12; extern: 11, 15) und bei der Einbindung oder Nutzung der kommunalen Eingliederungsleistungen noch häufig Handlungsbedarf besteht (vgl.

Nr. 7, 8, 16, 17). Schließlich wird im Bereich der Leistungssachbearbeitung eine deutliche Diskrepanz zwischen der Wichtigkeit fachlich und methodisch geschulter Mitarbeiter/innen und deren Realisierung gesehen (Nr. 18), nicht jedoch im Bereich der Eingliederungsleistungen.

Für einen darauf aufbauenden zweiten Auswertungsschritt wurde ein Summenindex für die in **Tabelle 4.12** dargestellten Variablen gebildet, der die Anzahl der als bedeutend erachteten und gleichzeitig mit Umsetzungsproblemen behafteten Prozessaspekte angibt. Die Ausprägung dieses Summenindex variiert zwischen den Jobcentern von 0 bis 18. Im Mittel haben die Jobcenter acht wichtige Prozessaspekte mit gleichzeitigen Umsetzungsproblemen angegeben.

Mittels dieses Summenindex wurde anhand multivariater Regressionsanalysen untersucht, ob die Anzahl der Umsetzungsprobleme bei bedeutenden Prozessaspekten mit einer systematischen Veränderung der Indikatoren der Ergebnisqualität einhergeht. Dabei wurden die drei in **Kapitel 3** erläuterten Verbundindizes zur Kennzahlenperformance, also die Verbundindizes aus (i) den drei Kennzahlen K1-K2-K3, (ii) den Kennzahlen K1 und K3 sowie der Nachhaltigkeitsquote K2E3 und (iii) der Kennzahl K1, der Nachhaltigkeitsquote K2E3 und der Zugangsquote an Langzeitleistungsbeziehern/innen K3E3 herangezogen. Im Unterschied zu **Kapitel 3** beziehen sich diese nun jedoch auf den verfügbaren Zeitraum ab 2013, um den Untersuchungszeitraum des Forschungsvorhabens abzudecken und offenkundige Probleme umgekehrter Kausalität zu vermeiden. Zusätzlich wurden die beiden Rechtmäßigkeitsindikatoren, d.h. die Stattgabequote bei Widersprüchen und die Erfolgsquote bei Klagen sowie vier Indikatoren zur Kundenzufriedenheit[34] betrachtet. Während sich die Stattgabequote bei Widersprüchen ebenfalls auf die verfügbaren Monate des Jahres 2013 bezieht, liegen die anderen Werte nur als Mittelwert für den Zeitraum zweites Halbjahr 2012 bis zweites Halbjahr 2013 vor (vgl. auch **Kapitel 2**). In **Tabelle 4.13** werden einige deskriptive Statistiken für die betrachteten Indikatoren der Ergebnisqualität präsentiert.

[34] Bei diesen handelt es sich um (i) den Kundenzufriedenheitsindex, (ii) die Zufriedenheit mit der Vermittlung/Beratung, (iii) die Zufriedenheit mit der Beratung/Bearbeitung hinsichtlich Geldleistungen und (iv) die Zufriedenheit mit Mitarbeitern/innen des Jobcenters (jeweils für alle gE plus zwei zkT).

Tabelle 4.13: Deskriptive Statistiken für die Indikatoren der Ergebnisqualität

Indikatoren der Ergebnisqualität	Mittelwert	Minimum	Maximum
Kennzahlen und Ergänzungsgrößen:			
K1	1,5	-8,4	11,5
K2	28,1	13,8	47,3
K2E3	60,8	52,9	68,6
K3	-3,6	-15,4	6,8
K3E3	2,1	1,3	3,4
Verbundindex K1-K2-K3	0,20	0,01	0,67
Verbundindex K1-K2E3-K3	0,22	0,00	0,52
Verbundindex K1-K2E3-K3E3	0,26	0,02	0,56
Rechtmäßigkeit:			
Stattgabequote bei Widersprüchen	26,1	0,0	72,7
Erfolgsquote bei Klagen*	5,4	0,0	37,5
Kundenzufriedenheit:			
Kundenzufriedenheitsindex	2,5	2,2	2,8
Zufriedenheit mit der Vermittlung/Beratung	2,6	2,2	3,0
Zufriedenheit mit der Beratung/Bearbeitung bei Geldleistungen	2,5	2,2	2,9
Zufriedenheit mit Mitarbeitern/innen des Jobcenters	2,5	2,2	3,0
* Liegt nur für 292 Jobcenter, ** für 306 Jobcenter (alle gE und zwei zkT) vor.			

Quelle: www.sgb2.info, BA-Statistik, BA-Controlling und TEMA-Marketing; eigenen Berechnungen.

Neben dem Indikator (Summenindex) für die Prozessqualität wurde dabei um folgende Merkmale der Jobcenter kontrolliert: (i) Modell der Aufgabenwahrnehmung, (ii) SGB-II-Vergleichstyp (neue Typologie), (iii) Anzahl der Standorte in den Gruppen (a) ein Standort, (b) zwei bis drei Standorte und (c) vier und mehr Standorte, (iv) Anzahl der Beschäftigten in den Größenklassen (a) unter 60 (kleines JC), (b) 60-149 (mittleres JC), (c) 150-249 (großes JC) und (d) 300 und mehr (sehr großes JC) sowie (iv) Fallmanagement für alle Personen Ü25 (1/0).

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Zahl der von den Geschäftsführern/innen als bedeutsam, aber problembehaftet bezeichneten Umsetzungsaspekte nicht systematisch mit den beiden Rechtmäßigkeitsindikatoren und auch nicht mit den vier Indikatoren zur Kundenzufriedenheit einhergehen. Mit den beiden Verbundindizes zur Kennzahlenperformance K1-K2E3-K3 und K1-K2E3-K3E3 ergeben sich jedoch signifikante Zusammenhänge. Dabei geht mit der Zahl der wahrgenommenen Umsetzungsprobleme ein Rückgang der Kennzahlenperformance bei den beiden Verbundindizes K1-K2E3-K3 und (am stärksten) K1-K2E3-K3E3 einher. Dieser Zusammenhang zwischen den Performanceindikatoren und den Umsetzungsproblemen ist ferner nicht linear, sondern U-förmig, d.h. der Rückgang bei der Kennzahlenperformance ist schon dann besonders ausgeprägt, wenn die Anzahl der Umsetzungsprobleme von einem relativ niedrigen Ausgangniveau aus ansteigt.

Zwischenergebnis

Dies deutet darauf hin, dass sich (wahrgenommene) Qualitätsmängel vor allem im Kontext der Nachhaltigkeit von Integrationen und dem Zugang von Langzeitleistungsbeziehern/innen bemerkbar machen. Dieser signifikante Zusammenhang gilt im Übrigen auch dann, wenn um die Kennzahlenperformance in der Vergangenheit (2011/2012) kontrolliert wird.

5. Instrumente/Verfahren und Strukturen zur Sicherung der Qualität der Leistungserbringung

Das vorliegende Kapitel, das sich mit Aspekten der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements auf verschiedenen Ebenen innerhalb der Jobcenter auseinandersetzt, gliedert sich in der folgenden Weise. Zunächst werden in **Kapitel 5.1** die verschiedenen Verfahren und Instrumente der Qualitätssicherung hinsichtlich ihrer Nutzung auf der operativen Ebene in den verschiedenen Leistungsbereichen dargestellt. In einem zweiten Schritt wird in **Kapitel 5.2** der Blick auf strukturelle Elemente des Qualitätsmanagements gerichtet. Hierunter werden übergeordnete Aspekte der Arbeit innerhalb eines Jobcenters subsumiert, die zugleich Fragen der Qualität und Qualitätssicherung unmittelbar tangieren. Dies sind ein mögliches Leitbild eines Jobcenters, die Gestaltung der internen Kommunikation, Fragen von Personalwesen und -führung, die Einrichtung eigener Organisationseinheiten für Aufgaben der Qualitätssicherung, die Berücksichtigung von Prüfberichten, die Einbeziehung der Perspektive von Kunden/innen und Mitarbeitern/innen sowie das Vorhandensein eines Risikomanagements.

Die mögliche Zusammenfassung und Systematisierung der verschiedenen strukturellen Bestandteile der Qualitätssicherung in einem integrierten Qualitätsmanagementsystem ist Gegenstand von **Kapitel 5.3**. Den Abschluss bildet **Kapitel 5.4**, das sowohl die auf Leitungsebene angenommenen Wirkungszusammenhänge zwischen Qualitätssicherung und Ergebnissen in den Blick nimmt, als auch die Ergebnisse multivariater Analysen auf Basis der Onlinebefragung und beobachtbarer Ergebnisgrößen präsentiert.

5.1 Instrumente/Verfahren der Qualitätssicherung

Die Qualität der Dienstleistungserbringung (Prozesse) wird in den Jobcentern durch unterschiedliche Instrumente und Verfahren der Qualitätssicherung unterstützt. Im Rahmen der Onlinebefragung der Geschäftsführungen gab die Mehrheit der Befragten (ca. 61%) an, dass alle Bereiche des Jobcenters standardisierten Prozessen/Verfahren der Qualitätssicherung unterlägen. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass es bei den Befragten höchstwahrscheinlich Interpretationsspielräume gab, was unter standardisierten Prozessen und Verfahren der Qualitätssicherung zu verstehen ist. Dies wird ersichtlich, wenn die Geschäftsführungen sich auf standardisierte Prozesse/Verfahren der Qualitätssicherung in den einzelnen Funktionsbereichen beziehen, die bei

- 40% der JC in den Funktionsbereichen „Fallmanagement/Vermittlung/Eingliederungsleistungen“ und „Leistungssachbearbeitung“,
- ca. 26% der JC im Funktionsbereich „Anlaufstelle/Eingangszone“,
- ca. 17% der JC im Funktionsbereich „Arbeitgeberbetreuung“ und
- ca. 8% der JC in sonstigen Einheiten

eingesetzt werden. Strukturiert man die Antworten der Befragung anhand der Nutzungsintensität der Instrumente, so ergibt sich das in **Tabelle 5.1** veranschaulichte Bild.

Tabelle 5.1: Zusammenfassung der Nutzungsintensität von Instrumenten der Qualitätssicherung

Nutzungsintensität Gesamt	Instrument	gE	zkT
Sehr hoch / hoch „Ja, immer / regelmäßig“ = >75%	• Mitarbeiter-/Teambesprechungen (100%) • Nutzung verfügbarer Kennzahlen (94%) • Sensibilisierung aller Mitarbeiter/innen hinsichtlich Notwendigkeit der Qualitätssicherung (86%) • Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeiter/innen (85%) • Aufbereitung und Verbreitung von zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen (80%) • Nutzung des Vier-Augen-Prinzips in der Leistungsgewährung (75%)	100% 96% 89% 88% 81% 75%	100% 89% 75% 74% 79% 76%
Mittel „Ja, immer / regelmäßig“ = 40-75%	• Einhaltung von vorgegebenen Qualitätsstandards (z.B. Mindeststandards) (69,5%) • Nutzung von IT- Abfragen zur Identifizierung von Qualitätsmängeln (68%) • Ernennung eines Verantwortlichen für Qualitätssicherung (64%) • Systematische Auswertung von Beschwerden / Kundenreaktionen (63%) • Erstellung eigener Arbeitshilfen (59%) • Patenschaften für neue Mitarbeiter/innen (58%) • Nutzung der BA-Kundenbefragung (52%) • Erhebung eigener Kennzahlen (42%) • jobcenterübergreifende Vergleichsringarbeit (42%)	86% 68% 72% 72% 50% 65% 67% 37% 27%	21% 66% 41% 39% 83% 37% 5% 56% 83%
Gering „Ja, immer / regelmäßig“ = < 40%	• Hospitationen (39%) • Definition von Geschäftsprozessen (39%) • Einhaltung von selbst gesetzten Qualitätsstandards (35%) • Fallkonferenzen im Fallmanagement (24%) • Schriftliches Leitbild für die Organisation und alle ihre Mitarbeiter/innen (20%) • Supervision in der Fallbearbeitung (20%) • Qualitätszirkel (18%) • Sonstiges (15%) • Nutzung von Beratungsdienstleistungen Dritter (12%) • Balanced Scorecard (6%)	46% 40% 29% 25% 27% 22% 17% 11% 11% 5%	22% 34% 52% 22% 18% 14% 21% 36% 14% 7%
(Fast) gar nicht „Ja, immer / regelmäßig“ = < 5%	• eigene Kundenbefragung (5%) • externe Zertifizierung (3%) • Selbstbewertung mit Hilfe des Common Assessment Framework (CAF) (1%)	4% 2% 1%	7% 3% 0%

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013.

Es zeigt sich, dass – relativ unabhängig von der Trägerform – einige Instrumente der Qualitätssicherung eine hohe Nutzungsintensität aufweisen. Dies sind Mitarbeiter-/Teambesprechungen, die Nutzung verfügbarer Kennzahlen, die Sensibilisierung aller Mitarbeiter/innen hinsichtlich der Notwendigkeit der Qualitätssicherung, Einarbeitungskonzepte für neue Mitarbeiter/innen, die Aufbereitung und Verbreitung von zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen sowie die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips in der Leistungsgewährung. Instrumente der Qualitätssicherung mit einer mittleren Nutzungsintensität variieren relativ stark in Abhängigkeit von der Trägerform. In den gemeinsamen Einrichtungen dominieren hier die Einhaltung von vorgegebenen Qualitätsstandards (z.B. Mindeststandards), die Ernennung eines/r Verantwortlichen für Qualitätssicherung, die systematische Auswertung von Beschwerden/Kundenreaktionen sowie die Nutzung von IT-Abfragen zur Identifikation von Qualitätsmängeln. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern finden sich hingegen insbesondere die jobcenterübergreifende Vergleichsringarbeit, die Erstellung eigener Arbeitshilfen sowie ebenfalls die Nutzung von IT-Abfragen zur Identifikation von Qualitätsmängeln, während dagegen die Einhaltung von vorgegebenen Qualitätsstandards (z.B. Mindeststandards) und die systematische Auswertung von Beschwerden/Kundenreaktionen eher von nachrangiger Bedeutung sind. Stellt man dem außerdem die Nützlichkeit von QS-Instrumenten gegenüber, so ergibt sich das in **Tabelle 5.2** zusammengefasste Bild.

Tabelle 5.2: Zusammenfassung der Nützlichkeit von Instrumenten der Qualitätssicherung

Nützlichkeit Gesamt	Instrument	gE	zkT
Sehr hoch / hoch „sehr nützlich / nützlich = >75%	• Mitarbeiter-/Teambesprechungen (100%)	100%	100%
	• Erstellung eigener Arbeitshilfen (100%)	100%	100%
	• Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeiter/innen (100%)	100%	98%
	• Aufbereitung und Verbreitung von zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen (99%)	100%	97%
	• Sensibilisierung aller Mitarbeiter/innen hinsichtlich Notwendigkeit der Qualitätssicherung (99%)	99%	98%
	• Hospitationen (98%)	98%	98%
	• Nutzung von IT- Abfragen zur Identifizierung von Qualitätsmängeln (95%)	95%	95%
	• Nutzung verfügbarer Kennzahlen (94%)	95%	92%
	• Nutzung des 4-Augen-Prinzips in der Leistungsgewährung (94%)	93%	94%
	• Patenschaften für neue Mitarbeiter/innen (93%)	95%	88%
	• Definition von Geschäftsprozessen (93%)	92%	95%
	• Erhebung eigener Kennzahlen (92%)	92%	94%
	• Einhaltung von selbst gesetzten Qualitätsstandards (90%)	88%	97%
	• Fallkonferenzen im Fallmanagement (90%)	87%	97%
	• Ernennung eines Verantwortlichen für Qualitätssicherung (89%)	93%	77%
	• Supervision in der Fallbearbeitung (88%)	89%	85%
	• Einhaltung von vorgegebenen Qualitätsstandards	88%	71%

Nützlichkeit Gesamt	Instrument	gE	zkT
	(z.B. Mindeststandards) (84%) • Systematische Auswertung von Beschwerden / Kundenreaktionen (82%) • jobcenterübergreifende Vergleichsringarbeit (79%) • Qualitätszirkel (77%) • Nutzung von Beratungsdienstleistungen Dritter (68%)	85% 74% 83% 66%	75% 91% 58% 74%
mittel „sehr nützlich / nützlich = 35-75%	• Schriftliches Leitbild für die Organisation und alle ihre Mitarbeiter/innen (58%) • Eigene Kundenbefragung (47%) • Nutzung der BA-Kundenbefragung (46%)	56% 42% 53%	63% 57% 19%
gering „sehr nützlich / nützlich“ = 5-35%	• Sonstiges (33%) • Balanced Scorecard (27%) • externe Zertifizierung (22%) • Selbstbewertung mit Hilfe des Common Assessment Framework (13%)	29% 29% 22% 15%	50% 23% 20% 8%

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013.

Insgesamt fällt hier auf, dass die Geschäftsführungen über zwei Drittel der aufgeführten Instrumente eine hohe Nützlichkeit attestieren. Dabei gibt es bei den Instrumenten der Qualitätssicherung mit einer sehr/hohen Nützlichkeit zwischen den gemeinsamen Einrichtungen und den zugelassenen kommunalen Trägern relativ einheitliche Einschätzungen.

Formalisierte und strukturierte Verfahren des Qualitätsmanagements – wie z.B. die Anwendung einer Balanced Scorecard, eine externe Zertifizierung sowie eine Selbstbewertung mit Hilfe des Common Assessment Framework (CAF) – kommen noch relativ selten zum Einsatz und werden hinsichtlich ihres Nutzens eher gering geschätzt. Für die einzelnen Funktionsbereiche stellen sich die Instrumente/Verfahren der Qualitätssicherung wie folgt dar.

5.1.1 Leistungsgewährung

Die Qualitätssicherung in der Gewährung passiver Leistungen ist von hoher Bedeutung, da hier rechtssichere Verwaltungsakte erfolgen müssen. Knapp 40% der Jobcenter (97 von 251) gaben in der Onlinebefragung an, dass sie in der Leistungssachbearbeitung standardisierte Prozesse/Verfahren der Qualitätssicherung anwenden. Fast 62% der Geschäftsführungen berichteten weiterhin, dass die Qualitätssicherung und das Risikomanagement in den letzten beiden Jahren in der Leistungssachbearbeitung regelmäßig (monatlich – vierteljährlich) zu Aktivitäten/Interventionen geführt hätten.

Diese Einschätzungen aus der Onlinebefragung wurden in den Fallstudien weiter vertieft, wobei sich bestätigte, dass alle Jobcenter grundlegende Basisverfahren der Qualitätssicherung in der Leistungsgewährung durchführen. Deren zentrale Elemente – die Gestaltung der Fachaufsicht, die Organisation des Wissensmanagements und der Informationsflüsse sowie Kennzahlen und Qualitätsstandards – werden im Folgenden näher beleuchtet.

Die Gestaltung der Fachaufsicht

Die Verantwortung für die Fachaufsicht in der Leistungsgewährung liegt in der großen Mehrheit der untersuchten Jobcenter bei den Teamleitungen. Diese spielen bei der Qualitätssicherung der Leistungsgewährung eine entscheidende Rolle, da ihnen einerseits eine Mittlerfunktion zu der obersten Führungsebene zukommt (Umsetzung der Geschäftspolitik) und andererseits in der Regel der/die „beste Sachbearbeiter/in" sein sollen. Außerdem sind hier wichtige Führungsaufgaben (Mitarbeitermotivation, Mitarbeitereinsatz) wahrzunehmen, die unter anderem die Arbeitsbelastung und die Komplexität der Rechtsmaterie einzubeziehen haben.

Die Fachaufsicht in der Leistungsgewährung ist bei den untersuchten gemeinsamen Einrichtungen in der Regel in einem Fachaufsichtskonzept festgeschrieben, das meistens noch durch fachaufsichtliche Verfahrenshinweise zu den kommunalen Leistungen (KdU) ergänzt wird. Bei den kommunalen Jobcentern haben die Fachaufsichtskonzepte der Leistungsgewährung unterschiedliche Ausgestaltungsformen, dies reicht von der systematischen Einbindung in ein Risikomanagementsystem bis hin zu einer losen Sammlung von Verfahrenshinweisen.

Prüfung von Akten und Fällen

Alle untersuchten Jobcenter führen stichprobenartige Prüfungen von Akten und Fällen durch, wobei Inhalt und Umfang der Prüfungen variieren. In der Regel werden ca. 3-5% der Leistungsfälle geprüft. Bei den gemeinsamen Einrichtungen ist dabei der Einsatz der UFa-Tools besonders ausgeprägt, da diese sich dort durchgehend als Instrumente der Qualitätssicherung in der Leistungsgewährung finden. Dabei wird die Vorlage aus der BA, die alle denkbaren Prüfungsthemen abdeckt, in der Regel an die lokalen Besonderheiten angepasst und weiter spezifiziert. Typische Prüfungsthemen sind hier Einkommen, KdU, Erstattungen, Sozialversicherung und Verfahren bei Widersprüchen. Der Prozess der Bearbeitung der UFa-Tools (inkl. Nachhaltung) erfolgt im Wesentlichen auf Teamleiterebene. Bei einem großstädtischen Jobcenter wird dabei Wert auf das „Verursacherprinzip" gelegt, d.h. der Verursacher eines Fehlers soll diesen auch beheben, damit ein Lernprozess erfolgt. Bei allen gemeinsamen Einrichtungen sind die Verfahren zur Akten- und Fallprüfung mehr oder weniger detailliert in die Beschreibungen zum IKS (Internes Kontrollsystem) eingebunden.

Auch die kommunalen Jobcenter haben für die Akten-/Fallprüfungen meist standardisierte Vorgaben und Hilfsmittel, etwa in Gestalt von Prüflisten, Prüfraster, Qualitätssicherungslisten, die strukturell im Wesentlichen den UFa-Tools gleichen. Die Teamleitungen aller untersuchten Jobcenter legen Wert darauf, die aufgetretenen Fehler mit ihren Mitarbeitern/innen bilateral zu besprechen. Wenn Fehler systematischer Natur sind und öfters auftreten, werden diese dann auch in einem erweiterten Kreis in den Teambesprechungen thematisiert.

Datenqualitätsmanagement (DQM)

Das Datenqualitätsmanagement (DQM) in der Leistungsgewährung spielt bei vielen Jobcentern eine wichtige und zunehmend bedeutendere Rolle. Um das Datenqualitätsmanagement auch strukturell und personell zu verankern, haben einige Jobcenter eine/n Datenqualitätsbeauftragte/n bzw. eine/n Beauftragte/n für DQM installiert. Diese Person führt in der Regel eine Analyse von Datensätzen durch und gibt im Rahmen von kollegialen Hinweisen Infor-

mationen zu Fehlern. Die Datenqualitätsbeauftragten in gemeinsamen Einrichtungen ziehen dabei den operativen Datensatz (opDS) hinzu, um z.B. daraus Fälle zu ziehen und entsprechende Überprüfungen der Leistungsfälle vorzunehmen. Die Gesprächspartner/innen eines großstädtischen Jobcenters berichten in diesem Zusammenhang weiterhin, dass die Arbeit mit dem opDS aber auch ihre Grenzen habe, da z.B. die Aufhebungs- und Erstattungsbescheide anscheinend nicht aus dem operativen Datensatz gezogen werden können, so dass diese manuell geprüft würden.

Der/die DQM-Beauftragte ist meist in die Dienst-/Teambesprechungen des Leistungsbereichs eingebunden. Das Datenqualitätsmanagement im Leistungsbereich ist insbesondere in größeren Jobcentern der gemeinsamen Einrichtungen als eigenständige Funktion etabliert, während bei kleineren bis mittelgroßen Jobcentern und bei kommunalen Jobcentern diese Funktion oftmals Bestandteil des Controllings ist.

Vier-Augen-Prinzip

Das Vier-Augen-Prinzip als Qualitätssicherungsinstrument kommt bei fast allen Jobcentern zum Einsatz. Dies wird einerseits aus der Onlinebefragung der Geschäftsführungen deutlich, der zufolge 75% der Befragten das Vier-Augen-Prinzip „immer/regelmäßig“ nutzen, 24% nur „teilweise/sporadisch“ und 1% gar nicht. Dabei haben etwa 93% das Vier-Augen-Prinzip in der Leistungsgewährung als sehr/nützlich bewertet. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei dem Vier-Augen-Prinzip um eine rechtliche Anforderung in Bezug auf die Kassensicherheit handelt.

Auch bei den untersuchten Jobcentern in den Fallstudien zeigt sich ein ähnliches Bild. Der/die Sachbearbeiter/in oder der/die Team-/Sachgebietsleiter/in kontrolliert die Antragsbearbeitung durch die Fachassistenten/innen bzw. Fachkräfte in der Regel nochmals mit Blick auf deren fachliche Richtigkeit und Datenqualität, bevor die Bescheide verschickt werden. Allerdings wird dieses Prinzip häufig nicht durchgängig bei allen Vorgängen angewendet, sondern nur bei Neubewilligungen, Rückforderungen und anderen schwierigeren Fällen. Während in den gemeinsamen Einrichtungen i.d.R. die Sachbearbeiter/innen eng mit den Fachassistenten/innen zusammenarbeiten und eine Art Aufsichts-/Beratungsfunktion wahrnehmen, gibt es bei den zugelassenen kommunalen Trägern eine solche systematische Trennung von Funktionsstellen nicht.

Bei zwei untersuchten Jobcentern gibt es keine inhaltliche Prüfung der Fälle im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips. Es wird lediglich bei der Anordnung von systemseitigen Zahlungen angewendet. Diese Praxis steht unter anderem im Widerspruch zu den Aussagen eines Mitarbeiters, der den Nutzen der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips für die Verbesserung der Qualität der Leistungsgewährung betont.

Insgesamt gesehen ist im Hinblick auf die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips festzuhalten, dass es in einer großen Variationsbreite eingesetzt wird. Sie reicht von keiner Anwendung über den Einsatz „bei Bedarf“ und die geschilderte regelmäßige Variante zwischen Fachassistenz und Sachbearbeiter/in bis hin zum regelmäßigen „kollegialen“ Einsatz des Vier-Augen-Prinzips unter Kollegen/innen derselben Hierarchieebene. Bei zwei sehr großen Jobcentern (einer gE und einem zkT) wird praktiziert, dass zumindest alle Neuanträge, in einem der beiden Jobcenter auch alle Rückforderungen, von den Sachbearbeitern/innen bearbeitet

und von der Teamleitung bzw. AG-Leitung nach dem Vier-Augen-Prinzip überprüft werden, um explizit „von Beginn an ein hohes Level sicherzustellen“ (O-Ton Teamleitung).

Einarbeitungen, Hospitationen, Supervision, dialogische Fallbearbeitung

Alle untersuchten Jobcenter wenden mehr oder wenig systematische Verfahren der Einarbeitung von neuen Mitarbeitern/innen im Leistungsbereich an. Dies ist umso wichtiger, da die Fluktuation der Mitarbeiter/innen in der Leistungsgewährung nach Einschätzung fast aller Befragten nach wie vor zu hoch und teilweise für die sehr hohe Arbeitsbelastung in der Leistungsgewährung ursächlich ist. Einen interessanten Ansatz verfolgt dabei eine mittelgroße gemeinsame Einrichtung an einem Standort. Hier wurde ein „Übungsbüro“ eingerichtet, in dem die einzuarbeitenden Mitarbeiter/innen zehn Wochen von Sachbearbeitern/innen angeleitet werden. Dabei erfolgt eine eigenständige Bearbeitung einfacher Fälle, bei denen der/die Trainer/in (Sachbearbeiter/in) die tatsächlich ausführende Kraft ist, also die Anordnung zu vertreten hat. Zudem finden im Rahmen des Übungsbüros umfangreiche Schulungen statt. Durch das Übungsbüro soll auch die stetig wachsende Komplexität der Themen bewältigt werden. In einer weiteren mittelgroßen gemeinsamen Einrichtung wird ein Qualifizierungskompass für neue Mitarbeiter/innen eingesetzt, der die Schulungsinhalte, Art der Hospitationen und Informationen zu fachlichen Hinweisen beinhaltet und strukturiert aufbereitet.

Klassische Hospitationen und Supervisionen finden in der Leistungsgewährung – im Gegensatz zum Fallmanagement / zur Vermittlung – eher selten statt. Üblich ist eher eine assistierte bzw. dialogische Fallbearbeitung, in der die Besonderheiten und Fallstricke des jeweiligen Leistungsfalles besprochen werden.

Dienst-/Teambesprechungen

Dienst- und Teambesprechungen sind in der Leistungsgewährung – wie in anderen Funktionsbereichen auch – das dominierende Instrument der Qualitätssicherung. Alle untersuchten Jobcenter setzen dieses Instrument in systematischer Form ein. Bei den meisten untersuchten Jobcentern finden die Dienst-/Teambesprechungen alle ein bis zwei Wochen statt, bei einigen wenigen untersuchten Jobcentern aber auch nur alle vier Wochen. In diesen Besprechungen werden – neben der Erörterung von fachlichen Themen und Organisationsfragen – u.a. auch die wesentlichen Fehlerschwerpunkte der Akten-/Fallprüfungen erörtert sowie Probleme bei der Datenqualität und Aktendokumentation besprochen.

Darüber hinaus gibt es noch Führungsrunden „Leistung“, an denen – je nach Organisationsform der Jobcenter – die Bereichsleiter/innen, (Teil-)Sachgebietsleiter/innen, Teamleiter/innen und teilweise auch die Widerspruchsstelle teilnehmen. Hier werden aktuelle Themen erläutert (neue Verfahrensanweisungen, ggf. Einzelfallauslegungen, Informationen aus der Widerspruchsstelle) und – soweit vorhanden – Kennzahlen zur Leistungsgewährung betrachtet.

Richtlinien, Bearbeitungshinweise und Arbeitshilfen

Zur Gewährleistung einer fachlich und rechtlich korrekten und innerhalb des Jobcenters möglichst einheitlichen Leistungsbewilligung sind in allen besuchten Jobcentern für die operativen Kräfte Richtlinien, Bearbeitungshinweise, Arbeitsanweisungen, Arbeitshilfen u.Ä. in IT-Systemen hinterlegt. Diese beziehen sich sowohl auf Richtlinien zur Rechtsauslegung

(HeGas) aber auch Arbeitshilfen zur Umsetzung einzelner Prozesse. Eine strikte formale Trennung wird zwischen diesen verschiedenen Formen der Arbeitshilfen in der Praxis in aller Regel bei deren Bereitstellung nicht vorgenommen, wenngleich insbesondere HeGas in aller Regel als solche gekennzeichnet sind. Sofern es sich um gemeinsame Einrichtungen handelt, umfasst dieses Kompendium standardmäßig die fachlichen Hinweise, HeGa und die Wissensdatenbank der Bundesagentur für Arbeit sowie meist zusätzlich Weisungen der Kommune zu den Kosten der Unterkunft.

Die kommunalen Jobcenter haben keinen solchen verbindlichen Richtlinien-Kanon zur Verfügung. Sie sind darauf angewiesen, sich einen solchen – mehr oder weniger jedes Jobcenter für sich – selbst zu erstellen. Alle besuchten kommunalen Jobcenter haben entsprechende Richtlinien und Arbeitshilfen entwickelt. Naheliegender Weise fallen diese sehr unterschiedlich aus hinsichtlich Umfang, Differenzierungsgrad und Verbindlichkeitscharakter. Für die Erstellung dieser Richtlinienkompendien sind in der Regel die unterhalb der Geschäftsführungsebene angesiedelten Führungskräfte zuständig, teilweise in Kooperation mit den Teamleitern/innen und, sofern vorhanden, Qualitätsbeauftragten/Controllern/innen. In allen kommunalen Jobcentern dienen die fachlichen Hinweise und HeGa der Bundesagentur für Arbeit als ein wichtiger Orientierungsrahmen. Aus ihnen werden auch von den kommunalen Jobcentern Kenngrößen oder sonstige Standards für die Ausarbeitung der eigenen Vorgaben übernommen und/oder den eigenen Bedarfen und Vorstellungen angepasst. Ausschlaggebend für die Orientierung an den HeGas der BA als fachliche Hinweise zur Rechtsauslegung ist die durchgängige Einschätzung der Interviewpartner/innen, dass mit Übernahme der BA-Standards weitgehend Rechtssicherheit gewährleistet sei, weil die an den BA-Vorgaben orientierte Umsetzungspraxis des SGB II einer permanenten rechtlichen Überprüfung durch die Sozialgerichte ausgesetzt sei. Sofern man sich im Rahmen dieser Umsetzungspraxis bewege, könne man von einer weitgehenden Rechtssicherheit ausgehen oder sich zumindest bei Rechtsstreitigkeiten auf diese Orientierung an der bewährten Rechtsauslegung und üblichen Standards berufen. Im Falle der weiteren Arbeitshilfen zu einzelnen Prozessen überwiegt bei deren Übernahme durch die kommunalen Jobcenter hingegen das Motiv, Ressourcen zu sparen, da zumindest Teile dieser Arbeitshilfen auch von den meisten Interviewpartnern/innen bei kommunalen Trägern geschätzt werden.

Bei den kommunalen Jobcentern stellen die Rechts- und Widerspruchsabteilungen eine weitere wichtige Quelle dar, aus denen die hausinternen Richtlinien, Arbeitshilfen und Datenbanken gespeist werden. Wichtige Gerichtsurteile und/oder lehrreiche Widerspruchsfälle werden von diesen aufgearbeitet, meist mit praktischen Hinweisen versehen und in die Richtliniendatenbank eingestellt; häufig mit parallel dazu verlaufenden Unterweisungen in den Teamsitzungen oder internen Workshops. Einige kommunale Jobcenter fügen auch die Rundschreiben des Landkreistages in das IT-Kompendium ein.

Nutzung von Wissensdatenbanken

Die vorstehend genannte Fülle an Informationen in Form von Verfahrens-/Bearbeitungshinweisen, Richtlinien, Arbeitshilfen und aktuellen Rechtsprechungen werden von vielen Jobcentern in Wissensdatenbanken im Intranet hinterlegt. Meist sind hier auch die Protokolle der Dienst-/Teambesprechungen und weitere Informationen abgelegt.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Mehrheit der untersuchten Jobcenter Informationen und Dokumente strukturiert in Wissensdatenbanken organisiert und bereitstellt. Verbesserungsmöglichkeiten wurden von einigen Befragten jedoch dahingehend geäußert, dass die neueste Rechtsprechung ggf. besser aufbereitet und von den Widerspruchsstellen früher zur Verfügung gestellt werden könnte („Uns sind neue Urteile z.T. erst bekannt, nachdem ein Kunde damit einen Widerspruch gewonnen hat", O-Ton eines Leistungssachbearbeiters). In Einzelfällen wurde auch eine bessere Strukturierung und Bündelung der vielen Informationen und Dokumente vorgeschlagen.

Eigenständige Struktureinheiten

In einem großen, städtischen Jobcenter (gE) gibt es eine eigene Struktureinheit, die sog. Grundsatzabteilung, in der Aufgaben der Fachaufsicht, des Controllings und der Unterstützung durch Arbeitshilfen gebündelt und in engem Austausch mit Teamleitungen einerseits und Geschäftsführung andererseits besprochen werden. Diese Grundsatzabteilung sorgt im Rahmen der Qualitätssicherung der Leistungsgewährung für die übergreifende Ausarbeitung von Arbeitshinweisen und das Wissensmanagement.

In einem weiteren städtischen kommunalen Jobcenter gibt es sog. Trainer/innen für die Leistungsgewährung, die Einarbeitungen, interne Fortbildungen, die Pflege des Portals / der Wissensdatenbank, die Beantwortung von Fachfragen sowie die Erarbeitung von fachlichen Standards übernehmen. Diese Personen sorgen für die systematische Bündelung und Verbreitung von Wissen sowie eine übergreifende Qualitätssicherung.

Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass eigenständige Struktureinheiten und Personalstellen für die übergreifende Qualitätssicherung in der Leistungsgewährung nur in zwei von 15 untersuchten Jobcentern etabliert wurden. Die Finanzierung derartiger Stellen scheint demnach nur in großen Jobcentern möglich zu sein und diese können wohl nur dort aufgrund der großen Fall- und Mitarbeiterzahl einen angemessenen Nutzen entfalten. Bei kleinen bis mittelgroßen Jobcentern werden diese Aufgaben durch die Führungsorganisation wahrgenommen. Gleichwohl kann die Einrichtung eigenständiger Struktureinheiten ab einer gewissen Größe eines Jobcenters einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung und deren Weiterentwicklung leisten. Umfang und Aufgaben einer solchen Einheit müssen jedoch letztlich auf Ebene der Geschäftsführung abgewogen werden, auch mit Blick auf die sonstige Verteilung und Organisation von Aufgaben der Qualitätssicherung.

Kennzahlen und Qualitätsstandards

Kennzahlen und Qualitätsstandards in der Leistungsgewährung werden bei allen untersuchten Jobcentern als Qualitätssicherungsinstrumente eingesetzt, allerdings in sehr unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Detaillierungstiefe. Für alle Jobcenter sind die Widersprüche, Stattgaben und Klagen eine wichtige Richtschnur für Qualität in der Leistungsgewährung. Diese Kennzahlen werden systematisch nachgehalten, aufbereitet und analysiert. Jedoch wird von Gesprächspartnern/innen in einigen Jobcentern darauf hingewiesen, dass hier verzerrende Effekte – wie z.B. klagefreudige Rechtsanwälte in der Region, eine generelle hohe Widerspruchsneigung der Kunden/innen oder grundsätzliche Klagen etwa gegen die Höhe des ALG-II-Satzes – zu berücksichtigen seien.

Die meisten untersuchten gemeinsamen Einrichtungen halten nach wie vor die BA-Mindeststandards für die Leistungsgewährung nach, auch wenn dies nicht mehr Pflicht ist. Dies betrifft insbesondere den BA-Mindeststandard „Bearbeitungsdauer der Erstanträge nach vollständigem Vorliegen der Unterlagen in 14 Tagen“. Dieser Qualitätsmaßstab wird nach wie vor als sinnvoll erachtet und bei fast allen gemeinsamen Einrichtungen in der Regel erfüllt. Auch einige kommunale Jobcenter fühlen sich dem Qualitätsstandard „Bearbeitungsdauer von Erstanträgen“ verpflichtet, da sie ihren Kunden/innen bürgerfreundliche Serviceleistungen garantieren wollen. So haben zwei kommunale Jobcenter dazu explizit Zielvereinbarungen abgeschlossen und Qualitätsstandards vereinbart.

Darüber hinaus legen einzelne Jobcenter weitere Qualitätsstandards für die Leistungsgewährung fest. So hat eine großstädtische gemeinsame Einrichtung sich für 2013 das Leistungsziel gesetzt, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen, indem die vermeidbaren Stattgaben auf unter 15% gesenkt werden. Dieses Ziel ist in einen Zielnavigator eingebunden, der für die Dimensionen „Mitarbeitende“, „Kunden“, „Qualität/Prozess“ konkrete Maßnahmen zu dessen Erreichung festlegt. Eine weitere, mittelgroße gemeinsame Einrichtung hat sich z.B. quantitative Ziele gesetzt zur Erhöhung der DALG (Datenabgleich von Leistungsempfängern mit den Beschäftigtendaten)-Erledigungsquote oder zur Reduzierung der Bearbeitungsrückstände im Verhältnis zur Zahl der Bedarfsgemeinschaften.

Insgesamt wird von vielen Interviewpartnern/innen in den Jobcentern angemerkt, dass die Qualität in der Leistungsgewährung nur schwer messbar und die Qualitätssicherung deshalb schwierig sei. Die Qualitätssicherung fokussiert sich deshalb primär auf stichprobenartige Prüfungen von Fällen im Rahmen der Fachaufsicht, auf einen direkten kollegialen Austausch zur Sicherung der Rechtmäßigkeit und Korrektheit von Bescheiden, die meist umfangreiche Dokumentationen zur richtigen Fallbearbeitung und Rechtsanwendung sowie wenige Kennzahlen (Widersprüche, Stattgaben, Klagen).

5.1.2 Vermittlung/Fallmanagement

Die Qualitätssicherung im Bereich der Integrationsarbeit muss einerseits die rechtmäßige und an den gesetzlichen Zielen sowie den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtete Erbringung von Eingliederungsdienstleistungen sowie andererseits Eingliederungsprozesse wie beispielsweise die Kundensteuerung und die Kundenzuweisung adressieren. Knapp 40% der Geschäftsführungen (99 von 251) gaben in der Onlinebefragung an, dass sie bei den aktiven Leistungen (Vermittlung/Fallmanagement) standardisierte Prozesse/Verfahren der Qualitätssicherung anwenden. Etwa nur 26% der Jobcenter (66 von 251) haben dagegen in der Anlaufstelle/Eingangszone, die wichtig für die Kundensteuerung ist, standardisierte Prozesse/Verfahren der Qualitätssicherung.

Die Gestaltung der Fachaufsicht

Die Gestaltung der Fachaufsicht ist maßgeblich davon abhängig, wie der aktive Bereich in den Jobcentern organisiert ist (siehe **Kapitel 4.3**). Grob vereinfachend kann man unterscheiden zwischen einem generalisierten Fallmanagement, bei dem die Vermittlung und das Fallmanagement „aus einer Hand“ erfolgt und einem spezialisierten Fallmanagement, bei dem die Funktionen „Vermittlung“ und „Fallmanagement“ getrennt sind.

Auffallend ist, dass die Fachaufsicht für das Fallmanagement, in dessen Zuständigkeit primär die Betreuung besonders arbeitsmarktferner Kunden/innen fällt, kaum stattfindet. Die Fallmanager/innen haben hier große Handlungsfreiräume („Die Qualitätssicherung im Fallmanagement ist bisher ein blinder Fleck“, O-Ton einer Fallmanagerin). Dies liegt u.a. auch darin begründet, dass diese Kunden/innen meist multiple und oftmals komplexe Vermittlungshemmnisse haben, deren Bestimmung und Bearbeitung im Betreuungsprozess sich einer standardisierten Qualitätssicherung weitgehend entziehen. Ein städtisches, kommunales Jobcenter zeigt jedoch, dass auch hier Verfahren der Qualitätssicherung möglich sind. Hier werden Kunden/innen in Strategietypen eingeteilt und für alle Kunden/innen, auch die arbeitsmarktfernen, entsprechende Maßnahmepakete und Zielstellungen vorgegeben. Dabei wird u.a. festgelegt, welche Entwicklungsschritte in welchen Zeitspannen zu erwarten sind und wie die Übertrittsquoten in einen arbeitsmarktnäheren Strategietyp sein sollen. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern eine solche Standardisierung zumindest für das Fallmanagement als pädagogisch/sozialarbeiterisch orientierte, personenbezogene Dienstleistung als notwendig oder überhaupt hilfreich erachtet werden kann. Ein solches Verfahren steht in einem zumindest latenten Widerspruch zu der in diesem Zusammenhang notwendigen und programmatisch vorgesehenen Einzelfallorientierung im Fallmanagement.

Prüfung von Fällen, Daten, Datenqualitätsmanagement (DQM)

Die fachaufsichtliche Prüfung von Fällen und Daten (inkl. DQM) ist das dominierende Instrument der Qualitätssicherung in der Integration. In allen untersuchten Jobcentern der Fallstudien wurde dieses QS-Instrument eingesetzt, wenngleich in variierender Durchdringungstiefe und Intensität.

Alle untersuchten gemeinsamen Einrichtungen haben ein DQM in der Vermittlung. Die Datenqualität in der Vermittlung ist hier deshalb äußerst wichtig, da über das IT-System VerBIS automatisierte Matching-Prozesse laufen, die nur funktionieren, wenn die Daten hier gut gepflegt und vollständig sind. So wird im Rahmen des DQM geprüft, ob Eingaben gemäß der Logik des 4-Phasen-Modells stimmig sind, ob die Konsistenz der Daten (Berufskenntnisse, Profillage, Handlungsbedarfe) gegeben ist und ob bestimmte „Häkchen richtig gesetzt sind“.

Die Bedeutung der IT-Abfragen zur Identifizierung von Qualitätsmängeln wird auch durch die Ergebnisse der Onlinebefragung belegt. Demnach gaben über zwei Drittel der Geschäftsführungen (68%) der gemeinsamen Einrichtungen an, dass dieses Instrument „immer/regelmäßig“ genutzt werde, bei 29% immerhin „teilweise/sporadisch“ und nur bei knapp 3% „gar nicht“. Die kommunalen Jobcenter liegen in ihren Angaben etwas darunter.

Bei den gemeinsamen Einrichtungen gibt es automatisierte Prüfungen und Plausibilitätskontrollen, die aufgrund der Komplexität des Systems VerBIS unabdinglich sind. Hier wurde mitunter auch die kritische Frage aufgeworfen, „ob der Mensch ein wenig aus dem Fokus gerät und zur System- und Datenbefüllung verkommt“ (O-Ton eines Vermittlers). Auf der anderen Seite gab es Stimmen, die VerBIS als äußerst nützlich für die Vermittlung erachten. Zudem gibt es noch die Möglichkeit von DORA-Abfragen, die von der Mehrheit der gemeinsamen Einrichtungen auch systematisch in die Qualitätssicherung einbezogen werden.

Das DQM wird als Instrument der Qualitätssicherung auch bei einigen kommunalen Jobcentern eingesetzt. Die von den zkT genutzte Software für die Vermittlung und das Fallmanagement ist nicht so komplex wie VerBIS und enthält in der Regel keine automatisierte Matching-Verfahren. Dementsprechend sind die Anforderungen an die Datenqualität und die umfangreiche Befüllung von Datenfeldern in den kommunalen Jobcentern weniger stark ausgeprägt als in den gemeinsamen Einrichtungen. Daraus folgt, dass die Dominanz des DQM im Vergleich zu den gemeinsamen Einrichtungen bei den kommunalen Jobcentern in dieser Form nicht so vorherrschend ist, aber dennoch bedeutsam.

Einarbeitungen, Hospitationen, Supervision, dialogische Fallbearbeitung

Systematische Einarbeitungen werden – ähnlich wie im Leistungsbereich – auch im aktiven Bereich vorgenommen. So gaben in der Onlinebefragung 85% der Geschäftsführungen an, dass sie „immer/regelmäßig“ ein Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeiter/innen haben.

Ebenfalls einen großen Stellenwert nehmen im aktiven Bereich die Hospitationen ein. 94% der Geschäftsführungen gaben in der Onlinebefragung an, dass sie Hospitationen „immer/regelmäßig“ (39%) oder „teilweise/sporadisch“ (55%) durchführen. Dabei werden Hospitationen in gemeinsamen Einrichtungen etwas häufiger genutzt (97% „immer/regelmäßig“ und „teilweise/sporadisch“) als bei zugelassenen kommunalen Trägern (88% „immer/regelmäßig“ und „teilweise/sporadisch“). In den Fallstudien wurde mehrheitlich berichtet, dass insbesondere die Teamleiter/innen regelmäßig Hospitationen bei ihren Vermittlern/innen durchführen, um die Beratungsqualität und die Qualität der Integrationsarbeit zu beurteilen. Die Ergebnisse und Eindrücke der Hospitationen werden dann bilateral besprochen, um ggf. Verbesserungsansätze aufzeigen zu können.

Schließlich werden auch Supervision und dialogische Fallbearbeitung als Instrumente der Qualitätssicherung eingesetzt. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich des Fallmanagements pädagogisch geprägte Instrumente der Qualitätssicherung wie Supervision oder kollegiale Fallberatung eine deutlich größere Rolle spielen als in der regulären Vermittlung. Laut Onlinebefragung unter den Geschäftsführungen nutzen knapp 20% der Jobcenter die Supervision in der Fallbearbeitung „immer/regelmäßig“, 61% dagegen nur „teilweise/sporadisch“ und knapp 19% „gar nicht“.

Auch für die Fallkonferenzen im Fallmanagement ergibt sich ein ähnliches Bild. So kommen in einem knappen Viertel der Jobcenter laut Geschäftsführungen Fallkonferenzen im Fallmanagement „immer/regelmäßig“ zum Einsatz, in 61% der Fälle dagegen nur „teilweise/sporadisch“ und in knapp 15% „gar nicht“.

Dienst-/Teambesprechungen

Dienst- und Teambesprechungen sind auch in der Vermittlung bzw. dem Fallmanagement das zentrale Instrument der Qualitätssicherung und werden in praktisch allen Jobcentern systematisch zu diesem Zweck genutzt, meist auf einer wöchentlichen oder zweiwöchentlichen Basis. Gegenstand dieser Besprechungen sind insbesondere die Integrationsergebnisse, aber auch Datenmängel und aktuelle, anlassbezogene Themen. Darüber hinaus gibt es noch Führungsrunden „Aktive Leistungen“, an denen – je nach Organisationsform der Jobcenter – die Bereichsleiter/innen, (Teil-)Sachgebietsleiter/innen, Teamleiter/in-

nen teilnehmen. Hier werden insbesondere die aktuellen Monatsergebnisse nach § 48a SGB II und weitere Kennzahlen erörtert sowie aktuelle Themen besprochen.

Nutzung von Wissensdatenbanken, spezielle IT-Tools

Auch im Bereich der aktiven Leistungen gibt es eine Fülle von Verfahrenshinweisen, Handbüchern, Arbeitshilfen, die von fast allen untersuchten Jobcentern in Wissensdatenbanken hinterlegt werden.[35] Zur Organisation der verschiedenen Arbeitshilfen hat z.B. ein städtisches kommunales Jobcenter ein Handbuch für die Integration (Vermittlung/Fallmanagement), das fast 500 Seiten umfasst und im Detail die Verfahren, Arbeitsvorgänge und Datenanforderungen dokumentiert und vorgibt. Hier werden z.B. auch die Schnittstellen zwischen der Leistungsgewährung und der Integration beschrieben.

Darüber hinaus haben einige Jobcenter, insbesondere kommunale, spezielle IT-Tools entwickelt, die eine Steuerung des Fallbestandes und eine übergreifende Auswertung (Controlling) und Qualitätssicherung ermöglichen. So wurden in einem größeren, städtischen kommunalen Jobcenter sog. Cockpits entwickelt, die es mittlerweile für das Fallmanagement, den Arbeitgeberservice, das Maßnahme-Management gibt und sich für die Leistungsgewährung gegenwärtig in Entwicklung befindet. Das „Cockpit“ für das Fallmanagement stellt z.B. jedem Mitarbeiter bzw. jeder Mitarbeiterin seinen/ihren Fallbestand nach bestimmten Auswertungskriterien (z.B. Kontakthäufigkeit) dar, was auf Ebene der Mitarbeiter/innen die Eigensteuerung erleichtert.

Ebenfalls in einem kommunalen Jobcenter mit relativ hohem Fallbestand (18.000 Bedarfsgemeinschaften) wurde ein übergreifendes Data-Warehouse implementiert, das auf die Daten aller Fachverfahren – insbesondere Leistungsgewährung, Vermittlung/Fallmanagement – zugreift. Damit können aufschlussreiche Auswertungen zum Datenbestand durchgeführt und die Qualitätssicherung unterstützt werden. In ähnlicher Form wird in einem weiteren mittelgroßen kommunalen Jobcenter ein übergreifendes Controlling der Fälle (Fallbestand, Integrationen, Kosten etc.) durch ein selbst entwickeltes IT-Tool ermöglicht.

Die gemeinsamen Einrichtungen können ebenfalls auf diverse IT-Tools (S2S, operativer Datensatz, Dora-Abfragen etc.) zurückgreifen, sind jedoch an die zentral bereitgestellten IT-Anwendungen der BA gebunden. Auf Basis dieser Möglichkeiten werden dann von den Datenqualitäts-/Controllingbeauftragten oftmals zusätzlich eigene Auswertungen erstellt. Hier wünscht man sich z.T. bessere IT-Tools, um die Daten aus den unterschiedlichen Fachverfahren zusammenführen und auswerten zu können.

Eigenständige Struktureinheiten

Eine Möglichkeit besteht darin, die Qualitätssicherung mit eigenständigen Struktureinheiten bzw. Personalstellen zu unterlegen. Die Onlinebefragung der Geschäftsführungen zeigt, dass knapp zwei Drittel der Befragten (64%) angeben, dass sie einen Verantwortlichen für Qualitätssicherung ernannt haben (Antwort: „immer/regelmäßig“). Bei einer weiteren Aufschlüsselung nach Form der Aufgabenwahrnehmung wird deutlich, dass die gemeinsamen

[35] Mit Blick auf die einheitliche Rechtsauslegung in Teilbereichen der Eingliederungsleistungen in allen Jobcentern kann diesbezüglich auch in den kommunalen Jobcentern auf eine einheitliche Richtlinie zurückgegriffen werden. Die Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder haben sich auf eine entsprechende „Gemeinsame Erklärung“ verständigt, die im Oktober 2012 aktualisiert wurde.

Einrichtungen deutlich mehr Wert auf eine/n eigene/n Verantwortliche/n für Qualitätssicherung legen (72% „immer/regelmäßig“) als die zugelassenen kommunalen Träger (41% „immer/regelmäßig).

In zwei von 15 untersuchten Jobcentern gibt es außerdem – wie vorstehend bereits dargestellt – eigene Struktureinheiten, die für eine übergreifende Qualitätssicherung und einen übergreifenden Wissenstransfer sorgen sollen. Die Grundsatzabteilung in einem großen, städtischen Jobcenter (gE) bündelt Aufgaben zur Fachaufsicht, des Controllings und der Erstellung von Arbeitshilfen. So erfolgt eine umfangreiche Aufarbeitung der BA-HeGas, die von der Grundsatzabteilung zentral zur Verfügung gestellt und durch eigene Arbeitsanweisungen (ARAs) ergänzt werden. In einem weiteren städtischen, kommunalen Jobcenter gibt es sog. Trainer für den aktiven Bereich, die Einarbeitungen, interne Fortbildungen, die Pflege des Portals / der Wissensdatenbank, die Beantwortung von Fachfragen sowie die Erarbeitung von fachlichen Standards übernehmen. Diese Personen sorgen für die systematische Bündelung und Verbreitung von Wissen sowie eine übergreifende Qualitätssicherung im Bereich der aktiven Leistungen (Fallmanagement).

Auch hier lässt sich – analog zum Leistungsbereich – feststellen, dass eigene Struktureinheiten für die Qualitätssicherung im aktiven Bereich (Vermittlung/Fallmanagement) scheinbar nur in großen Jobcentern finanzierbar sind und aufgrund der großen Fall- und Mitarbeiterzahl nur dort einen angemessenen Nutzen entfalten.

Kennzahlen und Qualitätsstandards

Kennzahlen und Qualitätsstandards sind im aktiven Bereich weitaus stärker verbreitet als im Bereich der Leistungsgewährung. Dabei erzeugen die Berichtspflichten nach § 48a SGB II mit den entsprechenden, hinterlegten Zielnachhalteprozessen einen stärkeren Handlungs- und Rechtfertigungsdruck. Gleichwohl ist aufgrund ihres Charakters als personenbezogene Dienstleistung die Arbeit in der Vermittlung weniger bzw. deutlich schwieriger standardisierbar als in der Leistungsgewährung. Dennoch kommen verschiedene Kennzahlen und Qualitätsstandards in diesem Bereich zum Einsatz, einerseits um die Arbeit gemäß externen konzeptionellen Vorgaben zu strukturieren, andererseits um trotz der geringeren Standardisierbarkeit einen Überblick über den Verlauf und die Gestaltung der Integrationsarbeit zu ermöglichen.

Kundenkontaktdichte

Zu Zwecken der Priorisierung und Standardisierung der Vermittlungsarbeit hat die BA sog. Kundenkontaktdichtekonzepte erarbeitet, die festlegen, wie oft welche Kunden/innen kontaktiert und „eingeladen“ werden sollen. Die dort definierten Kennzahlen setzen Qualitätsstandards und dienen der Qualitätssicherung.

In den untersuchten Fallstudien haben die meisten Jobcenter, insbesondere die untersuchten gemeinsamen Einrichtungen, eine Kundenkontaktdichte festgelegt. Allerdings wird die Kundenkontaktdichte vor Ort unterschiedlich ausgestaltet. Das folgende Beispiel einer kleinen gemeinsamen Einrichtung gibt einen Einblick in die Anwendung der Kundenkontaktdichte.

Tabelle 5.3: Beispiel für Kundenkontaktdichte einer kleinen gemeinsamen Einrichtung

Aktivierungskunden				
Kundengruppe	arbeitslos	arbeitsuchend (ohne „I“)	Integriert („I“)	Nichtaktivierungs-kunden
U 25	4 Wochen	3 Monate	6 Monate	siehe unten
Ü 25	2 Monate	3 Monate	12 Monate	siehe unten
Fallmanagement	4 Wochen	nach Integrationsplan		nach Integrationsplan

Nichtaktivierungskunden		
	Wiedervorlage (WV) und Kontakt	zusätzlich
Erziehende mit Kind unter 3 Jahren	12 Monate	Erstgespräch m. EGV und Profiling 6 Monate vor Ablauf der Elternzeit
Pflegende	6 Monate	
Antragsteller Erwerbsminderungsrente	6 Monate	
§ 53a SGB II	6 Monate	
U 25 mit Vollzeitpflicht	12 Monate	weitere Regelungen
anerkannter Abschluss in Vollzeit	12 Monate	weitere Regelungen
U 25 in dualer Ausbildung	12 Monate	3 Monate vor Ende der Ausbildung
BAB, AbG, BaFÖG n. § 22(7) SGB II	12 Monate	3 Monate vor Maßnahmeende
Personen mit Einstellungszusage	4-6 Wochen	

Wie schwierig es für die Mitarbeiter/innen aus dem Bereich „Vermittlung / Fallmanagement“ sein kann zu entscheiden, welche Kunden/innen wie (oft) aktiviert werden, zeigt ein Beispiel aus einer mittelgroßen gemeinsamen Einrichtung. Hier wurde für die Vermittler/innen auf detaillierte Vorgaben zur Kontaktdichte weitgehend verzichtet und nur darauf beschränkt, dass jeder Kunde oder jede Kundin spätestens alle 9 Monate eingeladen werden muss und außerdem 60 persönliche Kundenkontakte pro Monat vorgegeben wurden. Innerhalb dieser Vorgaben hatten die IFK die Möglichkeit, nach eigenem Ermessen Schwerpunkte zu setzen. Die Umsetzung dieser losen Vorgabe war nicht zufriedenstellend, da die Vermittler/innen deutlich unter den 60 Kontakten pro Monat blieben und von Seiten der IFK das Bedürfnis geäußert wurde, klarere Priorisierungen und Vorgaben für die Aktivierung der einzelnen Kundengruppen zu erhalten. Eine gegenteilige Erfahrung mit der Nutzung von Kontaktdichtevorgaben wurde in einer weiteren gemeinsamen Einrichtung berichtet. Die Verknüpfung von Profillagen und Kontaktdichte hatte hier zur Folge, dass aufgrund des davon implizierten Betreuungsaufwands für die Fachkräfte kaum noch Aktivierungsprofile angelegt wurden. Dies wurde als Fehlentwicklung erkannt, so dass die Sensibilität für mögliche Fehlanreize einer solchen Standardisierung hier gestiegen ist und mit solchen Vorgaben mittlerweile zurückhaltender verfahren wird.

Bei den untersuchten kommunalen Jobcentern haben drei von diesen strikte Vorgaben für die Kontaktdichte, drei weitere wiederum haben nur grobe Richtwerte definiert, bei einem Jobcenter werden keine Vorgaben zur Kontaktdichte gemacht. Insgesamt zeigt die Betrachtung der Kundenkontaktdichte in den Fallstudien deutlich, dass dies die Jobcenter vor große Herausforderungen stellt. Die Qualitätssicherung in diesem Bereich variiert von gar keinen Vorgaben („die Vermittler müssen selber entscheiden, was richtig ist", O-Ton eines Bereichsleiter Integration) bis hin zu detaillierten Vorgaben, wie oft welche Kundengruppe zu kontaktieren und aktivieren ist. Insgesamt wird daran deutlich, dass es anscheinend noch kein gemeinsames Verständnis darüber gibt, wie intensiv welche Kundengruppen mit welchen Aktivierungsstrategien zu fördern sind, auch weil dies mit möglichen Fehlanreizen und einer Übersteuerung der Vermittlungsarbeit verbunden sein kann.

Kennzahlen und Qualitätsstandards im Bereich aktive Leistungen

Kennzahlen und Qualitätsstandards im aktiven Bereich werden durch die Kennzahlen nach § 48a SGB II dominiert. Alle Jobcenter haben diese Kennzahlen in ihren Qualitätssicherungsprozessen bis auf Teamebene heruntergebrochen. Es gibt regelmäßige (monatliche) Steuerungsprozesse, die den jeweiligen Stand der Zielerreichung bewerten.

Darüber hinaus haben einige der untersuchten Jobcenter weitere operative Kennzahlen und Qualitätsstandards festgelegt, wobei Integrationsziele für Jugendliche besonders häufig genannt wurden. Bei der Mehrheit der gemeinsamen Einrichtungen werden die BA-Mindeststandards, die sich auf den Bereich „Markt & Integration" beziehen, nachgehalten. Dies sind: Erstberatung Ü25 und U25 (80% innerhalb von 3 Wochen), Maßnahmeangebot U25 (80% innerhalb von 6 Wochen nach Antragstellung) und aktuelle Eingliederungsvereinbarungen im Bestand (mindestens 80%). Außerdem werden meist weitere Kennzahlen im Rahmen der geschäftspolitischen Schwerpunkte der BA erhoben und nachgehalten. Hierzu zählen: Ausschöpfung EGT, FbW mit zertifiziertem Abschluss sowie Fehlerquoten im IKS (Integrationsarbeit, BGS).

Weiterhin gibt es einzelne gemeinsame Einrichtungen, die die Qualitätssicherung der Integrationsarbeit noch weiter differenzieren und in systematische Steuerungssysteme überführen. So werden in einer mittelgroßen gemeinsamen Einrichtung weitere Qualitätsziele verfolgt und in einem operativen Programm umfangreiche personelle, führungsbezogene, organisatorische und prozessuale Maßnahmen (43) beschrieben[36], die für Qualitätsverbesserungen in unterschiedlichen Bereichen sorgen sollen. In einer großstädtischen gemeinsamen Einrichtung werden die Integrationskennzahlen in einen Zielnavigator überführt und anhand der Dimensionen „Mitarbeitende", „Kunden", „Qualität/Prozess" mit weiteren Maßnahmen konkretisiert.

Auch bei einigen kommunalen Jobcentern werden die Kennzahlen nach § 48a SGB II um weitere Kennzahlen und Qualitätsstandards ergänzt. So wurde z.B. in einem kleineren kommunalen Jobcenter ein Kennzahlenset entwickelt, das ca. 25-30 Kennzahlen umfasst, wozu allerdings keine Prozesskennzahlen gehören. Ein anderes kommunales Jobcenter hat auf Basis einer Wirkungskette weitere Kennzahlen und Ziele festgelegt, die die Kennzahlen nach

[36] Es sind hier 43 Maßnahmen aus allen Managementbereichen (Organisation, Führung, Personal) und den wesentlichen Funktionsbereichen „Leistung" und „Markt & Integration" beschrieben.

§ 48a SGB II unterstützen. Dies sind z.B. Aktivierungsquoten, Beratungsintervalle, Zeitraum der Erstberatung im Fallmanagement nach Antrag, Übergang von geringfügiger Tätigkeit in sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit > 15 Stunden pro Woche, Sicherstellung des vom Fallmanagement initiierten Bedarfs an Kinderbetreuung (80% des Bedarfsmeldungen sind mit Angeboten versorgt) und Anzahl Vermittlungen durch den Arbeitgeberservice.

Die gesammelten Befunde veranschaulichen, dass weitere Kennzahlen und Qualitätsstandards im aktiven Bereich, die über die Kennzahlen nach § 48a SGB II hinausgehen, noch nicht überall verbreitet und auch aufgrund der davon implizierten Standardisierung nicht völlig unproblematisch sind, wie am Beispiel der Kontaktdichte deutlich wurde. Allerdings gibt es einige Jobcenter, die hier bereits ein differenziertes Set an weiteren Kennzahlen und Qualitätsstandards haben, das an die lokalen Besonderheiten und Vorstellungen angepasst ist. Eine unmodifizierte Adaption durch andere Jobcenter erscheint nicht zielführend, nichtdestotrotz können sie als Anregung dienen.

5.1.3 Arbeitgeberbetreuung

Die Arbeitgeberbetreuung stellt sich – wie in **Kapitel 4.4** dargestellt – sehr heterogen dar und wird von vielen Befragten in den Fallstudien und in der Onlinebefragung kritisch bewertet. Insgesamt kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Qualitätssicherung hier noch unterentwickelt ist bzw. keine ausreichende Bezugsgrundlagen etwa in Gestalt eines gemeinsamen Aufgabenverständnisses bestehen, auf denen eine Qualitätssicherung aufsetzen kann. Dies wird auch aus der Onlinebefragung der Geschäftsführungen deutlich. Hier gaben nur ca. 17% der Befragten an, dass standardisierte Prozesse/Verfahren der Qualitätssicherung in der Arbeitgeberbetreuung existieren.

Ein wesentliches Hindernis für die Qualitätssicherung der Arbeitgeberbetreuung (AGS) im SGB II ist bei den gemeinsamen Einrichtungen, dass hier fast überall ein gemeinsamer Arbeitgeberservice mit der Agentur für Arbeit besteht, der oftmals durch deren Akteure dominiert wird. Fast alle untersuchten gemeinsamen Einrichtungen in den Fallstudien haben angemerkt, dass bisher kaum Möglichkeiten einer substanziellen Einflussnahme und Qualitätssicherung des Arbeitgeberservice bestehen. Obwohl die Mehrzahl der gemeinsamen Einrichtungen auch eigenes Personal im gemeinsamen AGS hat, führt dies anscheinend nicht dazu, dass dadurch die Belange des SGB II deutlich besser berücksichtigt werden können. („Die Mitarbeiter des AGS kennen unsere Kunden zu wenig“, O-Ton einer Vermittlerin)

Ein wesentliches Problem stellt – wie in **Kapitel 4.4.1** bereits dargestellt – die fehlende Akquisition von Stellen dar, die zur Klientel des SGB II passen. Auch wird von einigen Gesprächspartnern/innen in den gemeinsamen Einrichtungen die unzureichende gegenseitige Kommunikation bemängelt, die eine gemeinsame Qualitätssicherung verhindere. So bemerkt z.B. eine Teamleiterin des AGS, dass es schwierig sei, Stellen für das Jobcenter einzuwerben, da der AGS keine klare Rückmeldung erhalte, welche Stellenangebote benötigt würden, auch die Datenqualität der BewA's sei oftmals nicht ausreichend. Außerdem würden Stellen, die zur Verfügung gestellt werden, von den Vermittlern dann nicht gebucht. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass die rechtskreisübergreifende Arbeit des AGS prinzipiell als sinnvoll erachtet wird. Einige gemeinsame Einrichtungen wollen die bestehenden Defizite des gemeinsamen AGS nun angehen und neue Handlungskonzepte und Verfahren der Qualitätssi-

cherung mit der Agentur für Arbeit entwickeln. Es bleibt abzuwarten, ob bei den gemeinsamen Einrichtungen auf Grundlage eines dann vereinbarten gemeinsamen Aufgabenverständnisses und einer stärkeren Berücksichtigung des SGB II dann entsprechende Qualitätssicherungsverfahren eingeführt werden.

Bei den kommunalen Jobcentern stellt sich die Situation gänzlich anders dar. Hier kann das Jobcenter alleine entscheiden, in welcher Form eine Arbeitgeberbetreuung etabliert wird und welche Instrumente der Qualitätssicherung hierbei eingesetzt werden. Die Ausgestaltungsformen sind – wie in **Kapitel 4.4.1** bereits dargestellt – entsprechend unterschiedlich. Es gibt einerseits kommunale Jobcenter ohne einen eigenständigen Arbeitgeberservice, bei denen die Aufgaben der Arbeitgeberbetreuung von den Vermittlern/innen mit erledigt werden. Andererseits gibt es kommunale Jobcenter, die einen gut ausgebauten Arbeitgeberservice haben. Dabei wird aber von einzelnen kommunalen Jobcentern kein stellenorientierter Ansatz mehr praktiziert, sondern nur noch ein bewerberorientierter Ansatz.

Insgesamt führt dies dazu, dass spezielle Instrumente der Qualitätssicherung für die Arbeitgeberbetreuung entweder gar nicht vorhanden sind oder aber nur eine geringe Durchdringungstiefe haben. Es werden vorwiegend Werkzeuge für den Informationsaustausch eingesetzt, indem z.B. Bewerberpools mit „selbstgestrickten“ Excel-Listen oder Kompetenzprofile der Kunden/innen erstellt und/oder die Arbeitgeberkontakte dokumentiert werden.

Zusammenfassend kann somit konstatiert werden, dass Instrumente der Qualitätssicherung für die Arbeitgeberbetreuung noch nicht vorhanden sind oder nur sehr rudimentär ausgeprägt sind. Es dominiert hier der Austausch über Teambesprechungen, vereinzelt werden einfache Kennzahlen eingesetzt (Anzahl und Art der Arbeitgeberkontakte, gewährter EGZ, Anzahl Vermittlungen durch den Arbeitgeberservice). Dies ist wohl nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass für die Gestaltung und Beurteilung einer solchen Aufgabe innerhalb eines Jobcenters bislang etablierte Modelle und erprobte Grundlagen fehlen. Die sehr heterogene Ausgestaltung in den Fallstudienstandorten führt anschaulich vor Augen, dass hier in der Regel ein „trial-and-error“-Verfahren vorherrscht, das sich bislang nur schwer in Kennzahlen abbilden lässt, so dass die Qualitätssicherung in der Arbeitgeberbetreuung geradezu zwangsweise hinter den Verfahren für die Kernbereiche der Leistungsgewährung und Integration zurückbleibt.

5.1.4 Maßnahme-Management

Das Maßnahme-Management stellt einen relevanten Bereich der Qualitätssicherung im Jobcenter dar, da einerseits durch die hier eingekauften und betreuten Produkte die Wirksamkeit von Integrationen maßgeblich beeinflusst wird. Andererseits können fehlerhafte Handlungen in der Ausschreibung und Vergabe der Maßnahme sowie der Zuweisung der Teilnehmer/innen zu Rechtswidrigkeiten führen. Das Maßnahme-Management sollte deshalb über angemessene Verfahren und Instrumente der Qualitätssicherung verfügen.

Verfahren des Maßnahme-Managements

Das Maßnahme-Management erfolgt in allen untersuchten Jobcentern der Fallstudien durch eine eigenständige Organisationseinheit. Während die gemeinsamen Einrichtungen beim Einkauf von Maßnahmen auf die Dienstleistungen des Regionalen Einkaufszentrums (REZ) der BA zurückgreifen können, müssen die kommunalen Jobcenter die Maßnahmen – teilwei-

se in Abstimmung mit der kommunalen Vergabestelle - selber ausschreiben und vergeben. Die Qualität des REZ wird von allen untersuchten gemeinsamen Einrichtungen mittlerweile als gut eingestuft, die Ausschreibungen könnten ausreichend flexibel auf die besonderen Bedürfnisse der gemeinsamen Einrichtung vor Ort zugeschnitten werden. Die Verfahren des Maßnahme-Managements sind dabei – wie in **Kapitel 4.5** beschrieben – weitgehend einheitlich.

Bei der Zuweisung der Teilnehmer/innen zu den Maßnahmen werden in den untersuchten Jobcentern unterschiedliche Instrumente der Qualitätssicherung eingesetzt. Dies sind insbesondere das Vier-Augen-Prinzip, Richtlinien/Checklisten/Arbeitshilfen für die einzelnen Maßnahmen sowie deren stichprobenartige Überprüfung. Ein städtisches kommunales Jobcenter hat für eine bessere Steuerung der Teilnehmerzuweisung einen elektronischen Belegungsplan mit Ampelsystem (rot = Maßnahme voll / grün = Maßnahme zuweisbar) eingeführt. Der elektronische Belegungsplan wird jeweils von Maßnahmenbeauftragten verantwortet.

In den meisten Jobcentern gibt es sog. Maßnahmekoordinatoren/innen, die für einzelne Maßnahmen zuständig sind und bei Problemen als Ansprechpartner/innen für diese fungieren. Dies umfasst sowohl die Abstimmung mit den Bildungsträgern als auch die interne Koordination etwa bei der Besetzung freier Plätze oder der Erstellung von Übersichten zu den Maßnahmen. Zudem besuchen diese Personen bei Bedarf die Maßnahmen und prüfen, ob die Anforderungen von den Bildungsträgern erfüllt werden.

Ein zunehmend bedeutsamer Bereich der Qualitätssicherung bei Maßnahmen ist das Absolventenmanagement – gewissermaßen als Schnittstelle von Integration und Maßnahmemanagement –, das insbesondere bei gemeinsamen Einrichtungen thematisiert wurde und hier teilweise verstärkt der Qualitätssicherung unterzogen wird.

Sicherstellung rechtssicherer Vergabeverfahren

Zur Sicherstellung rechtssicherer Vergabeverfahren werden von den Jobcentern unterschiedliche Aktivitäten durchgeführt. Dies sind: Einführung des Vier-Augen-Prinzips, Richtlinien/Checklisten/Arbeitshilfen für die einzelnen Maßnahmen und deren stichprobenartige Überprüfung sowie Überwachung der Rechtmäßigkeit der Vergabe der Maßnahmen durch das Kreisrechnungsamt.

In einem kommunalen Jobcenter gibt es ein umfassendes QM-System zum Maßnahme-Management, dort werde „das volle Programm“ einer Qualitätssicherung unterzogen: die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen beginnend bei der Vergabe mit den aufwändigen Ausschreibungen über den Zuschlag und die Begleitung sowie die Schlussabrechnung. Außerdem wurde in einer großstädtischen gemeinsamen Einrichtung angemerkt, dass die Rechtmäßigkeit dann problematisch werden könne, wenn die Teamleitungen die Erwartung kommunizierten, dass „Maßnahmen vollgemacht werden müssen“ (O-Ton Mitarbeiter Vermittlung). Dann müsse das Profiling „kreativ angepasst werden“, damit der Maßnahmeeinsatz rechtmäßig sei. Dies sei die kaum vermeidbare Folge einer Kontingentierung der Maßnahmen sowie der Jährlichkeit des Haushalts.

Rechtmäßigkeit von Arbeitsgelegenheiten

Neben vergaberechtlichen Fragen ist mit Blick auf die Gestaltung insbesondere von Arbeitsgelegenheiten deren Rechtmäßigkeit ein wichtiges Thema für die Jobcenter, also die Zusätz-

lichkeit und Wettbewerbsneutralität der in diesen Maßnahmen ausgeübten Tätigkeiten sowie das öffentliche Interesse an deren Erledigung. So gab ein Jobcenter an, dass dies früher „besonders knifflig“ gewesen sei, diese aber kaum noch gefördert würden und die Frage der Rechtmäßigkeit somit aktuell kein großes Thema mehr sei. Bei einem anderen Jobcenter wurde dies jedoch nach wie vor als problematisches Thema angesehen. Ein weit verbreitetes Verfahren zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit von Arbeitsgelegenheiten stellt deren Genehmigung durch den Beirat des Jobcenters dar, was sich an den meisten Fallstudienstandorten bewährt zu haben scheint.

Teilnehmerbefragungen, Trägerprüfungen

Die Mehrheit der untersuchten Jobcenter – sowohl gemeinsame Einrichtungen als auch kommunale Jobcenter – führen Teilnehmerbefragungen durch bzw. holen das Feedback der Teilnehmer/innen zu den Maßnahmen ein. Besteht Anlass zur Kritik, werden die Kritikpunkte meistens den Maßnahmekoordinatoren/innen und dem Maßnahme-Management gemeldet. Diese führen dann ein klärendes Gespräch mit dem Bildungsträger durch und „gehen der Sache auf den Grund“. Bei einer größeren gemeinsamen Einrichtung wird die Qualität der Maßnahmen zudem durch einen Außendienst überprüft.

Von einzelnen Jobcentern wurde darauf verwiesen, dass nicht nur Befragungen stattfinden, sondern auch insgesamt die Wirkmechanismen der Maßnahmen laufend optimiert werden (sollten). Eine laufende Feinjustierung der Integrationskette (Bedarfs-/Profillage -> Maßnahmeart -> Integration) sei erforderlich.

5.2 Strukturelle Elemente des Qualitätsmanagements

Im folgenden Kapitel werden einzelne, strukturelle Elemente des Qualitätsmanagements in Jobcentern dargestellt. Dabei wird zunächst auf das Verhältnis von geschäftspolitischen Zielen und Qualitätszielen eingegangen sowie die Verfahren der Zielnachhaltung und des Controllings als besondere Formen der Qualitätssicherung beschrieben. In den nachfolgenden Abschnitten werden dann weitere Einzelbestandteile des Qualitätsmanagements in Jobcentern aufgegriffen.

5.2.1 Verhältnis von geschäftspolitischen Zielen zu Qualitätszielen

Das Verhältnis von den in den Zielvereinbarungen festgehaltenen sowie den geschäftspolitischen Zielen einerseits und Qualitätszielen im weiteren Sinne andererseits weist bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung eine große Spannbreite unterschiedlichster Perspektiven und Bewertungen auf, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- etwa die Hälfte der Jobcenter im Fallstudienensemble sieht (praktisch) kein Spannungsverhältnis zwischen geschäftspolitischen Zielen und Qualitätszielen, wobei hier teilweise die Qualitätsziele als den geschäftspolitischen Zielen „vorgeschaltet“ betrachtet werden, teilweise aber auch gar keine unmittelbare Verknüpfung gesehen wird. Vereinzelt wurde darauf aufmerksam gemacht, dass die geschäftspolitischen Ziele und Kennzahlen eher das Außenverhältnis des Jobcenters zu BA bzw. Land beträfen, während die Qualitätsziele eher nach innen wirkten.
- ein Teil der Jobcenter sieht die beiden Zielbereiche „quer“ zueinander liegen, d.h. die Integrationszahlen müssen auch geliefert werden, wenn „schlechte“ Qualität erbracht

wird. Lediglich mittelfristig könnte sich die mindere Qualität auf die Integrationen auswirken; dies müsse aber nicht zwangsläufig die Folge sein.

- ein weiterer Teil der Jobcenter sieht sehr wohl ein Spannungsverhältnis, denn gute Arbeit ist mit einer entsprechenden Falldokumentation und Datenqualität verbunden, die zu mehr Arbeitsbelastung führt. Aus diesem Bereich kommen auch Stimmen, die Qualitätsziele und geschäftspolitische Ziele als voneinander „entkoppelt" beschreiben.

Die verschiedenen Sichtweisen auf den Zusammenhang von Qualität und geschäftspolitischen Zielen, die zwar sehr unterschiedlich ausfallen, aber den Zusammenhang nicht grundsätzlich negieren oder in Frage stellen, kommen auch in der Onlinebefragung zum Ausdruck. Dort wurde gefragt, ob Fragen der Qualität und Qualitätssicherung im Zielsteuerungsprozess (mit dem Land bzw. der BA) stärker berücksichtigt werden müssten. Mehr als die Hälfte (58%) der antwortenden gE ist der Auffassung, dass Qualitätsaspekte stärkerer Berücksichtigung bedürften,[37] während bei den zkT knapp die Hälfte (45%) diese Auffassung teilt. Insgesamt scheint es noch kein einheitliches Verständnis zu geben, wie geschäftspolitische Ziele und Qualitätsziele miteinander verbunden sind bzw. verbunden werden können.

Unabhängig von der Perspektive, welche die Jobcenter zum Verhältnis von Qualitätszielen und geschäftspolitischen Zielen einnehmen, waren dagegen in den Fallstudiengesprächen alle Geschäftsführungen der Auffassung, dass „gute" Qualität der Leistungserbringung eine sehr hohe Bedeutung habe. Dies sei sowohl den Kunden/innen geschuldet als auch der Allgemeinheit, da ja öffentliche Gelder eingesetzt werden. Des Weiteren wird auf die öffentliche Diskussion verwiesen, hinsichtlich derer es gelte, die Leistungen der Jobcenter in einem besseren Licht darzustellen und sich damit von dem Negativimage zumindest teilweise zu befreien. Weiterführende Fragen in diesem Zusammenhang, was denn nun genau unter Qualität der Leistungserbringung zu verstehen ist, zeigten wieder das allenthalben vorhandene, uneinheitliche und diffuse Begriffsverständnis zum Thema Qualität. Eine Klärung auf Ebene der Jobcenter scheint erforderlich – ein Handlungserfordernis, das bei der Entwicklung der Empfehlungen noch zu berücksichtigten sein wird.

Zielkonflikte im Kontext von Steuerung und Qualität

Bei den Zielkonflikten steht zunächst das Spannungsverhältnis zwischen schneller Vermittlung einerseits und nachhaltiger Integration als Ergebnis eines längerdauernden Unterstützungsprozesses andererseits im Vordergrund der Untersuchung. Hier kann in einem ersten Schritt auf die Ergebnisse der Onlinebefragung zurückgegriffen werden, wo gefragt wurde, ob im Zweifel eine kurzfristige oder eine langfristige Strategie verfolgt wird. Insgesamt bekennen sich mehr als zwei Drittel der Jobcenter (68%) zu einer im Zweifel langfristigen Strategie und lediglich 27% präferieren hier eine kurzfristige Strategie, während die restlichen 4% eine sonstige Strategie, insbesondere ein Mix aus kurz- und langfristiger Strategie, verfolgen. Dabei ist die Präferenz für die langfristige Integrationsstrategie bei den zkT (79% der antwortenden zkT) merklich höher als bei den gE (65%).

In den Fallstudiengesprächen wurde regelmäßig ebendieses Spannungsverhältnis zwischen schneller Vermittlung einerseits und langfristiger Betreuung andererseits thematisiert. Dabei

[37] Jeweils Summe der Antworten für „trifft zu" und „trifft eher zu".

ergaben sich ganz unterschiedliche Aussagen, welche die Vielfältigkeit und Vielschichtigkeit der mit dem Qualitätsthema verbundenen Elemente und Perspektiven widerspiegeln. So reichten die Aussagen von einer deutlichen Negierung eines Spannungsverhältnisses oder gar eines Zielkonflikts bis hin zur ausdrücklichen Bestätigung der Existenz dieses Konflikts. Allerdings wurde auch von den Gesprächspartnern/innen, die das Bestehen eines Konflikts einräumten, darauf hingewiesen, dass dieser Konflikt angesichts der Problemhäufung bei der derzeitigen Klientel eher in Ausnahmefällen zum Tragen komme. Interessanterweise wird dieses Spannungsverhältnis häufiger von den Fachkräften, die auf der operativen Ebene täglich mit den Kunden/innen im Kontakt stehen, gesehen, als auf den Führungsebenen. Zwar würde versucht, das „für den Kunden Beste“ zu erreichen, doch wird auch eingestanden, im Zweifel lieber mal eine Integration vermelden zu können, als die Betreuung zugunsten einer womöglich stabileren Integration in die Länge zu ziehen.

Von einer ganzen Reihe von Gesprächspartnern/innen wurden in diesem Zusammenhang weitere Zielkonflikte gesehen und benannt. Auch wenn es sich dabei häufig nicht um Zielkonflikte sondern um organisatorische oder methodische Probleme handelt, sollen diese kurz angeführt werden. Auch hier ist wieder eine große Spannbreite an Aussagen festzustellen:

- Mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass Prozesskennzahlen keine Aussage zur inhaltlichen Qualität erlauben, da z.B. die Kontaktdichte nichts über die Beratungsqualität aussagen würde.
- Thematisiert wurden der Problembereich der Datenqualität vs. der Zuwendung zu Kunde/in, was sich gerade im Erstgespräch schwierig gestalten könne, da dies doch sehr von der Datenerfassung dominiert sei.
- Ein weiterer Problembereich sei die Dokumentation der Fälle, wo es gelte, mit vertretbarem Aufwand die Prozesse hinreichend zu dokumentieren. Dies wird nicht zuletzt als Problem gesehen, da dies die einzige Möglichkeit sei, einzelne Fortschritte auf dem Weg hin zu einer Erwerbstätigkeit bzw. raus aus der Hilfebedürftigkeit nachvollziehbar zu dokumentieren.
- Und damit zusammenhängend: Die (quantifizierten) Ziele als Grobziele seien für die Erfassung der einzelnen Arbeitsschritte nicht angemessen und bildeten die Integrationsfortschritte nicht oder nur unzureichend ab.

Hieraus wird wiederum die Vielfalt und Vielschichtigkeit der Diskussion deutlich. Andererseits verweist dies aber auch auf ein Bedürfnis nach Klarheit in der Qualitätsdiskussion für die Mitarbeiter/innen der Jobcenter.

5.2.2 Zielnachhaltung und Controlling

Zielnachhaltung und Controlling stellen eine besondere Form der Qualitätssicherung dar. Dabei wird in der Binnenperspektive von einigen Jobcentern das Instrument der Zielvereinbarung auch für die innerorganisatorische Steuerung benutzt, um damit die Erreichung der Ergebnisziele zu unterstützen, an welchen häufig die Ergebnisqualität festgemacht wird. Schon von daher ist diese Zielnachhaltung Bestandteil des jobcenterinternen Qualitätswesens. Die Zielgrößen werden mit Bereichen oder Abteilungen und im Einzelfall bis hinunter auf die Teamebene vereinbart. Explizit wird dieses Verfahren der Binnenzielsteuerung in zwei Fallstudienstandorten praktiziert.

In der Mehrheit der Fälle, in denen im Binnenverhältnis das Instrument der Zielvereinbarung *nicht* eingesetzt wird, werden dennoch regelmäßig Zielgrößen (meist Kennzahlen nach § 48a SGB II) heruntergebrochen und mit einem allerdings unterschiedlichen Grad an Verbindlichkeit an die nachfolgenden Ebenen weitergegeben.

Regelmäßig setzt an dieser Stelle auch die Tätigkeit des Controllings der Jobcenter ein, das die Zielerreichung nachhält und die Geschäftsführung mit dem für den Zielnachhaltedialog erforderlichen Zahlenmaterial versorgt. Gleichzeitig werden – soweit vom Controlling des jeweiligen Jobcenters leistbar – die für die Steuerung des Jobcenters notwendigen Daten erhoben und für die Geschäftsführungen zusammengestellt.

Hinsichtlich Ausdifferenzierung und Systematik der Zielnachhaltung sowie der Leistungsfähigkeit des Controllings wurden in den Fallstudien recht unterschiedliche Systeme und Vorgehensweisen angetroffen. Die Spannbreite reicht von eher ad hoc ausgerichteten Ansätzen, bei denen je nach Anforderung das Zahlenmaterial eingesammelt und weitergegeben wird, bis hin zu umfassenden, durchstrukturierten Controlling-Systemen.

Mit dieser Variation einher geht auch die systematische Verknüpfung zwischen Zielen und Zielnachhaltung, die in einigen (wenigen) Fällen als lose und unsystematisch bezeichnet werden muss, während andere Fallstudienstandorte hier über stringente und friktionsarme Verbindungen von Zielen, Programm und Controlling-Systemen verfügen. Ohne den Ausführungen zum Informations- und Kontrollsystem (IKS) vorzugreifen,[38] sind es eben die Fallstudienstandorte mit hochwertigem IKS mit Reifegrad vier oder fünf, die hier über bündige und geschlossene Systeme verfügen.

Diese Beobachtung findet ihre Fortsetzung, wenn die Berichtslegung ins Auge genommen wird. Die – allerdings wenigen – Standorte, bei denen das Controlling nicht besonders ausgebaut ist, verfügen auch nicht über ein turnusmäßiges Berichts- und Besprechungswesen, während die Fallstudienstandorte mit ausgebautem Controlling meist über ein kaskadenförmig abgestuftes, zeitlich engmaschiges und auf die Berichtspflichten hin getaktetes Berichts- und Besprechungswesen verfügen. Die absolute Mehrheit der besuchten Jobcenter hält intern die Zielerreichung monatlich nach, einige wenige sogar noch enger. Unterrichtung und Besprechung mit dem/der Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agentur für Arbeit bei gE bzw. mit der kommunalen Spitze bei zkT finden in der Regel einmal im Monat statt. An zwei Standorten wurde eine engere Taktung gewählt, an einem eine deutlich weitere, wobei allerdings an diesem Standort durch andere Steuerungsmechanismen (u.a. Steuerungskreis mit den lokalen Akteuren) eine zeitnahe Information gewährleistet wird.

Regelmäßige Berichte an die Trägerversammlung bzw. die kommunale Selbstverwaltung (z.B. Kreistag) runden die Zielnachhaltung der Jobcenter „nach oben“ ab, wobei bei den gE die Zielnachhaltung regelmäßig auf der Tagesordnung der Trägerversammlungen steht. In einem der Fallstudienstandorte werden etwa in monatlichem Abstand Trägerversammlungen abgehalten, bei denen auch über die Zielerreichung (und die damit zusammenhängenden Qualitätsaspekte) gesprochen wird. In der Mehrzahl der Fallstudienstandorte ist der zeitliche

[38] Siehe unten **Kapitel 5.3**.

Abstand zwischen den Sitzungen auf dieser Ebene allerdings (deutlich) größer und bezieht sich häufig auf eine Unterrichtung im Quartal.

5.2.3 Leitbild

In der Onlinebefragung der Jobcenter wurde im Zusammenhang mit den Instrumenten der Qualitätssicherung danach gefragt, ob ein schriftliches Leitbild für die Organisation und alle Mitarbeiter/innen genutzt und wenn ja, wie dessen Nützlichkeit eingeschätzt wird. Von den Jobcentern, die diese Frage beantworteten, gaben 20% an, ein solches Leitbild immer oder zumindest regelmäßig zu nutzen, und weitere 24% nutzen ein Leitbild teilweise oder sporadisch als Instrument der Qualitätssicherung. Mehr als die Hälfte der Jobcenter (56%) verzichtet ganz darauf.

Bei der Frage, wie nützlich dieses Instrument im Kontext der Qualitätssicherung ihrer Meinung nach sei, gaben lediglich 8% der Antwortenden an, ein schriftliches Leitbild sei ein sehr nützliches Instrument. Allerdings meinen weitere 51%, dass es nützlich für die Qualitätssicherung sei, womit sich mehr als die Hälfte positiv über dieses Instrument äußert. Eine negative Meinung hinsichtlich der Nützlichkeit wird von insgesamt 42% der Antwortenden vertreten, wobei 25% das schriftliche Leitbild als weniger nützlich und weitere 16% als gar nicht nützlich im Rahmen der Qualitätssicherung bezeichnen.

Von den Fallstudienstandorten verfügen vier über ein Leitbild oder eine im weitesten Sinne vergleichbare Darstellung (drei zkT, eine gE), die – schriftlich fixiert – das Selbstverständnis oder die Grundprinzipien einer Organisation skizziert und handlungsleitend sowie motivierend wirken soll, indem sie den Mitgliedern der Organisation Orientierung gibt. In drei weiteren Standorten beschäftigt man sich direkt oder indirekt mit der Frage eines Leitbildes: so wurde an zwei Standorten eine Arbeitsgruppe, an welcher auch die Mitarbeiter/innen beteiligt waren, angetroffen, die ein Leitbild erarbeiten sollte. In einem anderen Jobcenter gibt es zwar kein Leitbild im oben skizzierten Sinne, aber Leitgedanken, die einige Elemente eines Leitbilds umfassen.

In den Fallstudiengesprächen wurde die Funktion des Leitbilds im Allgemeinen sowie im Speziellen für die Qualität der Leistungserbringung erfragt. Da die Gesprächspartner/innen spontan auf diese Frage reagieren mussten, konnte ein realitätsnahes Bild der praktischen Bedeutung von Leitbildern u.Ä. gewonnen werden. Die doch recht ernüchternden Gesprächsergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Leitbilder adressieren ziemlich direkt aber denkbar vage die Qualität der Leistungserbringung, wenn es z.B. heißt: „Dabei legen wir großen Wert auf die Qualität unserer Leistungen und entwickeln diese weiter.“
- In der Regel konnten nur Personen, die kraft Amtes mit Qualitätssicherung beauftragt waren oder die in entsprechenden Vorbereitungszirkeln und Begleitgremien zu Erstellung und Weiterentwicklung des Leitbilds involviert waren, zusammenhängend vom Leitbild berichten.
- Bei der Mehrzahl der Gesprächspartner/innen war die Existenz eines Leitbilds zwar bekannt; der Bezug zur Qualität des konkreten Alltagshandeln wurde aber entweder als nur sehr indirekt wahrgenommen oder gar verneint.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Wirkungen der Leitbilder für das konkrete Alltagshandeln im Hinblick auf Qualitätsaspekte nur sehr indirekt bis wenig vorhanden und damit ohne größere Bedeutung sind. In diesem Zusammenhang wurde verschiedentlich führungskräfteseitig eingestanden, dass man es an der erforderlichen Pflege, Fortschreibung und Weiterentwicklung eines einmal erarbeiteten Leitbilds habe mangeln lassen, was die relativ geringe Bedeutung zum Befragungszeitpunkt erkläre.

Werden diese Antworten mit den Ergebnissen der Onlinebefragung verglichen, so ist festzustellen, dass in der Onlinebefragung die tatsächliche Bedeutung von Leitbildern in den Jobcentern etwas zu positiv dargestellt wird. Nach den Fallstudienergebnissen ist die praktische Relevanz für die Fragestellungen der Untersuchung ziemlich gering und die faktische Bedeutung dieses Instruments ist in der Praxis eher ernüchternd.

5.2.4 Kommunikation von Qualität über die Hierarchieebenen der Jobcenter

Qualitätsverständnis auf den Ebenen innerhalb der Jobcenter

Bevor die Kommunikation von Qualität über die hierarchischen Ebenen hinweg aus einer Steuerungsperspektive dargestellt wird, muss zunächst geklärt werden, ob und ggf. wie sich die Sichtweisen auf den Qualitätsbegriff zwischen den Ebenen unterscheiden.

Die Vermittlung in Arbeit und die Gewährung existenzsichernder Leistungen stellen als die beiden zentralen Leistungsprozesse auf den verschiedenen hierarchischen Ebenen der Jobcenter unterschiedliche Anforderungen, die für die Erbringung einer qualitativ hochwertigen Dienstleistung entscheidend sind. Mit diesen Anforderungen korrespondieren zugleich meist unterschiedliche Perspektiven auf den Qualitätsbegriff bzw. wird dieser je nach Position innerhalb der Hierarchie unterschiedlich akzentuiert.

Auf der *Leitungsebene* dominiert die Notwendigkeit, gewissermaßen das große Ganze im Blick zu behalten. Dies bedeutet zum einen, dass die Geschäftsführung nach außen die erreichten bzw. verfehlten Kennzahlen vertreten muss, und zum anderen, dass sie nach innen die Prozesse und Strukturen als Voraussetzung der Leistungserbringung im Blick behalten muss. Grundlage hierfür bilden zwangsweise abstrahierende, an Kennzahlen und Indikatoren orientierte Berichte, die einen Überblick über die Prozesse und Ergebnisse innerhalb des Jobcenters geben und sich an allen Fallstudienstandorten als meist monatliche Standardprodukte finden. Auch wenn praktisch allen Interviewpartnern/innen auf der Geschäftsführungsebene bewusst ist, dass Kennzahlen Qualität, insbesondere im Beratungsprozess, nur näherungsweise abbilden können, sehen sie dennoch die Notwendigkeit, Qualität anhand messbarer Veränderungen von Kennzahlen und Indikatoren bewerten zu müssen.

Die Instrumente zur Beobachtung und Steuerung der Organisation auf dieser Ebene sind innerhalb der einzelnen SGB-II-Träger unterschiedlich elaboriert, nicht zuletzt in Abhängigkeit von der Größe der Organisation. Sie dienen dabei primär der Einschätzung und Gestaltung der Arbeit auf einer abstrakten Ebene ohne unmittelbaren Kontakt zum operativen Geschäft. Qualität muss sich für die Akteure der oberen Führungsebene in objektiven Kennzahlen ausdrücken und letztlich der Zielerreichung zumindest nicht zuwiderlaufen. Das bedeutet, dass Qualität an der Erreichung von Standards, Zielen und den Rückmeldungen aus der mittleren Führungsebene festgemacht wird.

Die Sichtweise der Geschäftsführung schlägt sich auch in der Onlinebefragung nieder, bei der 85% der Befragten angeben, dass die Erbringung qualitativ hochwertiger Leistungen dazu führt, dass die Ziele des SGB II besser erreicht werden.[39] Noch höhere Zustimmung erhält die Aussage, dass qualitativ hochwertige Leistungen keinen Selbstzweck darstellen mit 95%. Das heißt, der Zusammenhang von Qualität der Leistungserbringung einerseits und Erreichung der Ziele der Organisation andererseits wird praktisch durchgehend auf der Geschäftsführungsebene geteilt.

Auf der Ebene der *Teamleitungen* entsteht daraus die komplexe Anforderung, Anweisungen operativ umzusetzen. Auf der einen Seite steht dabei die Bewertung der einzelnen Mitarbeiter/innen anhand quantifizierender Kennzahlen und zu erreichenden Standards, auf der anderen Seite die Personalführung, die eher „weiche" Kriterien wie die Mitarbeiterzufriedenheit und ein gutes Binnenverhältnis innerhalb des Teams als Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Arbeit im Blick haben muss. Zwischen diesen beiden Anforderungen und den dadurch implizierten Qualitätsbegriffen vermitteln zu müssen, stellt einen latenten Konflikt dar. Während die Teamleitungen selbst an den von ihrem Team erzielten Ergebnissen gemessen werden und daher diese Perspektive auf Qualität zumindest akzeptieren müssen, sind sie gleichzeitig mit den konkreten Problemen und Konflikten der operativen Kräfte konfrontiert, die bei der Erbringung der Dienstleistung in Kooperation mit den Kunden/innen entstehen. Im Rahmen ihrer Personalführung müssen sie dabei stets den Blick für beide Facetten von Qualität wahren: die Standards, die – bei allen damit einhergehenden Unzulänglichkeiten – der Operationalisierung von Qualität dienen und für die Führungsebene notwendig sind einerseits, und das oft stärker von der Interaktion in der Beratung geprägte Qualitätsverständnis der operativen Kräfte andererseits. Wie schwierig es ist, diesem Anspruch in der Praxis gerecht zu werden, dokumentiert die in den Fallstudien immer wieder geäußerte – zum Teil recht pauschale – Kritik an der Führungsqualität der Teamleitungsebene.

Auf der *operativen Ebene* besteht im Bereich der Integration die Arbeit der Fachkräfte stärker als in der Leistungsgewährung aus der direkten Interaktion mit den Kunden/innen. Dementsprechend definieren sie Qualität in der Regel mit Formulierungen wie, dass es entscheidend sei, dass ihre Arbeit „den Kunden helfe" oder diese „verstünden, was man wolle". Eine qualitativ hochwertige Beratung und daraus resultierend die Zufriedenheit ihres Gegenübers sind in der Regel der zentrale Maßstab für die Einschätzung und Bewertung der Qualität der eigenen Arbeit. Kehrseitig wird die Bewertung der von ihnen geleisteten Arbeit anhand von Kennzahlen oft als wenig angemessen empfunden, wenngleich es den meisten bewusst ist, dass dies letztlich für die Steuerung einer Organisation unverzichtbar ist.[40] Eine interviewte Fachkraft schilderte dies wie folgt: Der persönliche Umgang und die erzielten Fortschritte mit den Kunden/innen seien entscheidend. Vermittlungsquoten seien „auch was Schönes, aber nicht immer machbar". Dies verdeutlicht, dass das Qualitätsverständnis auf dieser Ebene

[39] Summe der Angaben für „trifft voll und ganz zu" und für „trifft überwiegend zu".

[40] Dieser latente Konflikt wurde in einem Fallstudienstandort gewissermaßen auf die Spitze getrieben. Aus der Sicht des Geschäftsführers „übertrieben es Teile der Vermittler mit der Qualität", da sie als „alte Sozialpädagogen kommunaler Prägung" zu stark das Wohl der Kunden/innen im Auge hätten, nicht aber die Ziele des Jobcenters. Für die Vermittler/innen war es jedoch integraler Bestandteil ihres Selbstverständnisses, den „Menschen zu helfen", weshalb sie beispielsweise stellvertretend für Kunden/innen nach Wohnungen für diese suchten.

oftmals nicht deckungsgleich mit dem der Leitungsebene ist, wobei Führungspersonen des Öfteren bestätigend anmerkten, dass die Fachkräfte doch „recht weit von den Kennzahlen weg“ seien. Eine Vermittlung zwischen diesen beiden, hier idealtypisch charakterisierten Qualitätsverständnissen als wichtigem Beitrag zu einer hochwertigen Arbeit im Jobcenter stellt eine der zentralen Herausforderungen an die Personalführung in den Jobcentern dar.

Im Bereich der Gewährung passiver Leistungen ist das Bild davon, was gute Qualität bedeutet, insgesamt sicherlich klarer und eindeutiger als bei der Integration. Nahezu alle Interviewpartner/innen würden sich vermutlich über die Hierarchieebenen hinweg darauf einigen können, dass die Qualität der Leistungsgewährung im Wesentlichen darin besteht, auf freundliche Weise, richtig und schnell die zustehenden Leistungen zu bewilligen. Unterschiede insbesondere auf der operativen Ebene gibt es meist hinsichtlich der Frage, ob man seinen persönlichen Qualitätsmaßstab eher an der Bearbeitungsdauer oder an der Qualität der Bewilligung hinsichtlich der Gerichtsfestigkeit bemisst, oder ob man die Antragsteller/innen auf gewisse mögliche Sonder- oder Einmalleistungen hinweist.

Im Grunde nur mit Ausnahme eines Jobcenters wird auch in der Leistungsgewährung der ausführlichen individuellen (Antrags-)Beratung und der Berücksichtigung der spezifischen Situation der Antragsteller/innen eine hohe Bedeutung als Qualitätsziel beigemessen, welche sich, sofern die Personalressourcen zur Verfügung stünden, auf längere Sicht auf Kunden- und Mitarbeiterseite auszahle.

Herunterbrechen der Ziele in den Jobcentern

Wie bereits dargestellt,[41] verfügen alle im Rahmen der Fallstudien besuchten Jobcenter über ein mehr oder weniger ausgefeiltes Controlling oder sonstiges System, mit dem die Zielerreichung nachgehalten wird.

Hinsichtlich der Vorgehensweisen erscheinen im Kontext der Qualitätsthematik folgende Befunde bemerkenswert:

- An einigen Fallstudienstandorten wurde eine Grundsatzstelle oder -abteilung beim „Herunterbrechen“ der Ziele einbezogen, wobei die Rolle der Grundsatzstelle von einem Steuerungsinstrument, das Aufgaben der Fachaufsicht, des Controllings und der Unterstützung durch Arbeitshilfen bündelt, bis hin zu einer reinen Unterstützungsfunktion beim für alle Mitarbeiter/innen verständlichen Ausformulieren der geschäftspolitischen Ziele und Teilziele reicht.
- An einem Fallstudienstandort wurden mittels eines *Zielnavigators*, einem aus dem Balanced Scorecard entliehenen Instrument, systematisch kleinteiligere Ziele bestimmt. Darin werden einzelne Ziele definiert, anhand derer verschiedene Maßnahmen zu deren Erreichung auf operativer Ebene bestimmt werden. Diese werden sukzessive auf die einzelnen Standorte, die einzelnen Teams und schließlich durch die einzelnen Mitarbeiter/innen umzusetzende Maßnahmen runtergebrochen. So werden einerseits konkrete Maßnahmen entwickelt, und zugleich interne Qualitätsstandards definiert. Im Fokus stehen daher sowohl die Ziele nach § 48a SGB II als auch die Entwicklung von Qualitätsprozessen. Der Zielnavigator vermittelt dabei zwischen al-

[41] Vgl. **Kapitel 5.2.2**

len hierarchischen Ebenen des Jobcenters und damit an den Schnittstellen zwischen den Ebenen: operative Leitung und Bereichsleitung, Bereichsleitung und Teamleitung sowie Teamleitung mit den einzelnen Mitarbeitern/innen des Teams.

- Ein weiterer Fallstudienstandort hat 2013 mit dem *EFQM* ein integriertes Managementsystem eingeführt und wurde extern auditiert. Im Rahmen der anzufertigenden Dokumentationen und vorzulegenden Unterlagen konnten die systematischen internen Zielumsetzungsprozesse offengelegt und optimiert werden. Wenngleich dieses System auf der Fachkräfteebene noch nicht 100%-ige Akzeptanz findet, so geht die Führungsebene doch davon aus, dass damit (auch) das Herunterbrechen der Ziele bis hinunter zur Teamleitungsebene systematisch und transparent erfolgt. Konsequenterweise zählt dieser Fallstudienstandort auch zu den wenigen Standorten, an denen intern das Instrument der Zielvereinbarung bis hinunter zur Teamleitungsebene zur Organisationssteuerung eingesetzt wird.
- Ein anderes Jobcenter hat einen *Controlling-Zyklus* implementiert, mit dem monatlich sowohl die Zielnachhaltung als auch die Planung von Maßnahmen zur Zielerreichung erfolgt und dabei die unterschiedlichen Ebenen des Jobcenters (Geschäftsführung, Bereiche, Teams) genauso wie die Trägerebene insbesondere den/die Vorsitzende/n der Geschäftsführung der örtlichen Agentur einbezogen werden. Der Zyklus ist in sich geschlossen, umfasst alle Schritte von Planung, Umsetzung, Prüfung und (Nach-) Steuerung und wird einmal im Monat durchlaufen. Zyklisch aufgebaute Controllingschleifen wurden auch in weiteren Fallstudienstandorten, regelmäßig solchen mit einem ausgebauten Controlling- und Managementsystem, angetroffen.

Unabhängig von der Frage, welche Lösung für welche Organisationseinheit und welche Rahmenbedingungen optimal erscheint, sind einige grundlegende Funktionen, die sowohl mit diesen Beispielen, als auch durch andere Fallstudienbefunde deutlich geworden sind, herauszustellen und als Anforderungen zu formulieren:

- Das Herunterbrechen geschäftspolitischer Ziele in die Jobcenter hinein und die Verknüpfung mit Qualitätszielen ist alles andere als ein trivialer Vorgang, und nicht zuletzt deshalb werden an einigen Standorten die Grundsatzabteilungen einbezogen. Die Bedeutung dieses Qualitätssicherungsschritts sollte nicht unterschätzt werden und angemessene Berücksichtigung finden.
- Das Vorgehen ist stringent zu gestalten und umfassend auszurichten (bündige Anbindung operationalisierter Teilziele, Vermeidung von Bruchstellen, etc.), wobei der gesamte Managementzyklus im Sinne von Plan-Do-Check-Act (PDCA) einzubeziehen ist.
- Die Mitarbeiter/innen sollten auf diesem Weg möglichst vollständig und umfassend einbezogen und mitgenommen werden (u.a. Transparenzerfordernis).

Der Einbezug der Beschäftigten in diesen Teil der „Zielarbeit“ einer Organisation verweist auf die zentrale Ressource „Personal“ für die Qualität der Leistungserbringung. Hier sind die eingangs des Abschnitts dargestellten unterschiedlichen Sichtweisen zum Qualitätsbegriff mit der Aufgabe des „Herunterbrechens“ der Ziele zu verbinden und die Konsequenzen herauszuarbeiten. Dies kann vermittels des Besprechungswesens veranschaulicht werden.

Kommunikation der Ziele: Besprechungswesen

Wie bereits erwähnt (vgl. **Kapitel 5.2.2**), finden in den Jobcentern in der Regel einmal im Monat Zielnachhaltebesprechungen statt. Dies sind jedoch nicht die einzigen Besprechungsformate. Regelmäßig informieren und diskutieren die Geschäftsführungen die anfallenden organisatorischen und inhaltlichen Fragen mit den Führungskräften und diese wiederum mit den Teamleitern/innen.[42] Dabei gibt es sowohl allgemeine Besprechungsformate, in denen sämtliche Themen zur Sprache kommen können, als auch Formate mit spezifischen Inhalten, z.B. zu Fragen der Organisationssteuerung. Sämtliche Standorte verfügen über ein ausgeprägtes Besprechungswesen und die meisten Standorte über eine umfassende und differenzierte Besprechungskultur, wobei an dieser Stelle die Gespräche auf Teamebene von besonderer Relevanz sind, wie dies mit Blick auf die Qualitätsverständnisse auf den verschiedenen Hierarchieebenen bereits dargelegt wurde.

In den meisten Standorten finden Teambesprechungen im wöchentlichen Turnus statt, wobei in der Regel an diesen Sitzungen nicht nur die Mitarbeiter/innen des Teams, sondern auch Vertreter/innen spezieller Teams (z.B. Widerspruchsstelle) oder von Teams mit Querschnittsaufgaben (z.B. Controlling, Grundsatzabteilung) teilnehmen. Damit sollen der themenübergreifende Austausch zwischen den Teams und Bereichen gewährleistet sowie Schnittstellenprobleme vermieden werden. Bei Betrachtung aller Fallstudienergebnisse zu den Teambesprechungen fällt auf, dass diese eine ganze Reihe unterschiedlichster Funktionen erfüllen, deren wichtigste wie folgt zusammengefasst werden können:

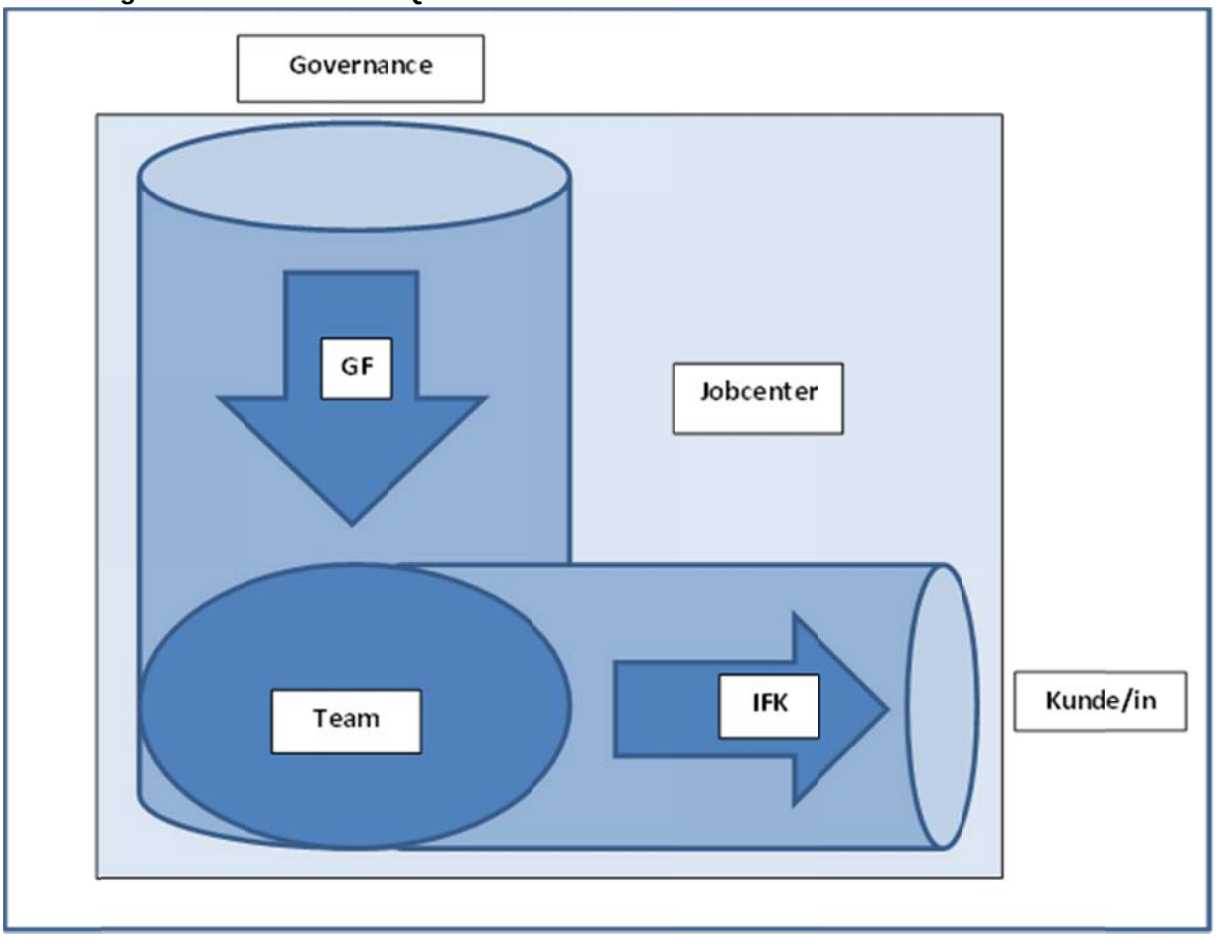
- Informationsweitergabe und Diskussion von Neuerungen aller Art.
- Austausch von Erfahrungen, insbesondere hinsichtlich Umgang mit und Lösung von Problemen, sowohl innerhalb des Teams als auch über Teams und Bereiche hinweg.
- Mitteilung und „Übersetzung“ von neuen Vorschriften, Anweisungen, Gerichtsurteilen, etc. für den Alltagsgebrauch
- Diskussion und Austausch von beruflichen Erfahrungen und Gegebenheiten (z.B. Umgang mit schwierigen Kunden/innen) und damit zusammenhängend Schaffung von persönlichem Rückhalt und Selbstvertrauen für die Kundenkontakte.
- Information über die das Jobcenter im Allgemeinen und das Team im Besonderen betreffenden Zielsetzungen sowie Maßnahmen und Verhalten im Berufsalltag.
- Ermittlung und Verabredung von Weiterbildungsbedarfen sowie Information über und Teilnahme an Veranstaltungen.

Werden nun die eingangs des Abschnitts skizzierten Qualitätsverständnisse mit den Funktionen der Teambesprechungen verglichen, dann zeigt sich, dass die Qualitätsdiskussion innerorganisatorisch eher hierarchisch und vor allem vertikal angelegt ist. Dies gilt bis auf die Ebene der Teams, wo ein Perspektivenwechsel festzustellen ist, da hier verstärkt das Beziehungsverhältnis mit den Kunden/innen in den Blick gerät. In der Folge ändert sich die Perspektive in eine eher horizontale Betrachtungsweise. Auf der Ebene der Teams „bricht“ die Qualitätsdiskussion in den Jobcentern um 90 Grad und folglich muss auf der Ebene der Teams als der zentralen Schnittstelle diese „Übersetzung“ von einer vertikalen in eine hori-

[42] Bei kleinen Jobcentern kann die Stufe der Bereichsleitung entfallen, so dass diese nur einen zweistufigen Aufbau besitzen.

zontale Betrachtungsweise vollzogen werden. Damit kommt der Teamebene eine entscheidende Scharnierfunktion zu, die in der folgenden **Abbildung 5.1** mit einer Ellipse illustriert wird. Diese Darstellung erscheint angebracht, da die „Übersetzung“ an dieser Stelle meist noch nicht „rund“ läuft.

Abbildung 5.1: Umbrechen des Qualitätsverständnisses auf Ebene der Teams



Quelle: Fallstudien, eigene Darstellung.

Damit wird auch verständlich, warum für Außenstehende die Qualitätsdiskussion scheinbar auf der Teamleitungsebene endet. Da sie dort eine neue Richtung erhält, wird sie für Externe nur noch schwer nachvollziehbar. Allerdings müssen ein Qualitätsmanagement und alle damit verbundenen Diskussionen diesen Perspektivenwechsel berücksichtigen und in die qualitätssichernden Maßnahmen einbeziehen, um Wirkung entfalten zu können. Unterbleibt dies, ist die Gefahr des Scheiterns jeglicher noch so gut gemeinter Aktivitäten praktisch unumgänglich. Weiterhin werden damit auch Personalwesen und -führung zu einem wichtigen Teil der Qualitätsdiskussion.

5.2.5 Personalwesen und Führung

Die im Zusammenhang mit der Prozessgestaltung in **Kapitel 4** und der Mitarbeiterzufriedenheit dargestellten Elemente des Personalwesens sollen an dieser Stelle nicht wiederholt, sondern es soll auf übergreifende Aspekte von Personalwesen und Führung in den Jobcentern eingegangen werden. Dabei stehen zwei Bereiche im Vordergrund:

- Personalentwicklung und Weiterbildungsverhalten der Jobcenter,

- Führungsgrundsätze und Basis von Personalführung einschließlich des Umgangs mit Mitarbeitern/innen und deren Erwartungen.

Personalentwicklung

Unter Personalentwicklung als Teil der Personalwirtschaft werden im Folgenden alle Maßnahmen der Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung, die zielorientiert geplant, realisiert und analysiert werden, verstanden. In praktisch allen Fallstudienstandorten sind Maßnahmen vorzufinden, die sich in irgendeiner Art und Weise mit einem Teilelement dieses Personalentwicklungsbegriffs befassen. Allerdings ist nicht (allein) die Frage nach dem Vorhandensein einzelner Elemente von Interesse, sondern die nach der praktischen Relevanz einer systematisch ausgerichteten Personalentwicklung sowie der Zusammenhang mit der Qualität der Leistungserbringung.

Existenz, Umfang und praktische Bedeutung von Personalentwicklungskonzepten waren nicht Gegenstand der Onlinebefragung. Es wurde aber nach der Fort- und Weiterbildung von Mitarbeitern/innen als Teil eines derzeit gültigen, schriftlich fixierten Personalentwicklungskonzepts gefragt. Von den antwortenden zkT gaben 38% an, dass solche Pläne bzw. Konzepte sowohl für Fach- als auch Führungskräfte existieren, und weitere 7% berichten von der Existenz entsprechender Unterlagen für die Führungskräfte. Nur für Fachkräfte liegen bei keinem zkT solche Papiere vor. Dies bedeutet allerdings auch, dass mit 55% mehr als die Hälfte der antwortenden Optionskommunen über keine derartigen Pläne oder Konzepte verfügt.

Bei den gemeinsamen Einrichtungen sind diese Unterlagen deutlich weiter verbreitet. Bezogen auf die Mitarbeiter/innen der BA gaben 81% der gE an, für Fach- und Führungskräfte aus der BA über ein solches Konzept zu verfügen, und weitere 11% haben zumindest für Fach- oder für Führungskräfte ein solches Konzept. Hinsichtlich der kommunalen Mitarbeiter/innen in den gemeinsamen Einrichtungen liegen die Anteile etwas niedriger. In 71% der gE existieren derartige Pläne sowohl für Fach- als auch Führungskräfte und weitere 9% haben zumindest für einen der beiden Personenkreise ein entsprechendes Konzept. Kehrseitig folgt daraus, dass sich in jedem fünften Jobcenter die kommunalen Mitarbeiter/innen nicht auf einen ausformulierten Plan berufen können.

Eine weitere Frage der Onlinebefragung zielte darauf ab, inwieweit sich die existierenden Konzepte in den Jobcentern am Empfehlungspapier zur Personalentwicklung und Qualifizierung des Bund-Länder-Ausschusses in der Fassung vom 14.11.2012 orientieren. Etwa ein Drittel aller antwortenden Jobcenter (gE und zkT) orientiert sich eigenen Angaben zufolge vollständig am Papier des Bund-Länder-Ausschusses und weitere 46% nehmen dieses immerhin zum Teil zur Grundlage, so dass insgesamt 70% der Jobcenter dieses Papier offenbar berücksichtigt haben.

In den Fallstudien wurde bei vier Jobcentern ein umfängliches und ausformuliertes Personalentwicklungskonzept angetroffen,[43] wobei ein größeres Jobcenter sein eigenes Konzept erst letztes Jahr eingeführt hat, so dass hier noch keine belastbaren Erfahrungen vorliegen.

[43] Hinzu kommen noch zwei Fallbeispiele von zkT, bei denen die Kreis-/Kommunalverwaltung über ein Personalentwicklungskonzept verfügt, dessen „Ausstrahlung“ auf das Jobcenter allerdings als diffus oder gering einzuschätzen ist.

Die Konzepte sind außerdem sowohl von ihrer Anlage als auch ihrer Umsetzung her so unterschiedlich, dass keine systematisierenden oder verallgemeinernden Aussagen getroffen werden können. Allerdings ist sehr wohl deutlich geworden, dass Personalentwicklungskonzepte als ein durchaus geeignetes Instrument erscheinen, wenn sie sowohl Mitarbeitergespräche bzw. deren Feedback als auch die im Folgenden dargestellten Weiterbildungsmöglichkeiten umfassen.

Hinsichtlich der Personalentwicklungskonzepte und insbesondere deren systematischer Anwendung scheint aber dennoch Entwicklungspotenzial vorhanden zu sein. Dies ist umso wichtiger, da nach übereinstimmenden Aussagen das Personal ja die entscheidende Ressource für die Dienstleistungserbringung darstellt und damit Qualität direkt und unmittelbar mit dem Personal und dessen Einsatz zusammenhängt.

Fort- und Weiterbildung

Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter/innen als wesentliche Bestandteile von Personalentwicklung waren in allen Fallstudienstandorten stark vertreten. Nach den Angaben in der Onlinebefragung ist auch das tatsächliche Weiterbildungsverhalten des Personals, operationalisiert als ausreichender Anteil der Mitarbeiter/innen, die in den letzten zwei Jahren an einer Fortbildung teilgenommen hat, durchaus zufriedenstellend, wobei es Unterschiede zwischen den Leistungsbereichen zu geben scheint. Eine ausreichende Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen bestätigen von den antwortenden Jobcentern für die Funktionsbereiche:

- Vermittlung und Fallmanagement: 78%,
- Leistungssachbearbeitung: 68%,
- Arbeitgeberbetreuung: 81%,
- Sonstige Bereiche: 82%.

Bezüglich des Weiterbildungsverhaltens fällt die Leistungssachbearbeitung nach den Ergebnissen der Onlinebefragung gegenüber den anderen Bereichen etwas ab, was zu den bereits geschilderten Befunden zu Fluktuation, Rekrutierung und Mitarbeiterzufriedenheit aus dem Prozesskapitel passt. Die Zurückhaltung bei der Fort- und Weiterbildung erscheint angesichts der permanenten Änderungen im Leistungsrecht und der Rechtsfortentwicklung durch die Rechtsprechung demnach als suboptimal, wobei es wohl kaum am Angebot liegt, wie von den Bereichsverantwortlichen in den Fallstudien versichert wurde. Dem Personal steht ein umfassendes Angebot unterschiedlichster Qualifizierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Regelmäßig werden bei der Ermittlung von Weiterbildungsbedarfen und der Anmeldung von Weiterbildungsinteressen beide grundsätzlichen Vorgehensweisen praktiziert. Sowohl der/die einzelne Mitarbeiter/in kann von sich aus Interesse anmelden oder ein Angebot in Anspruch nehmen, als auch die Vorgesetzten können ihre Mitarbeiter/innen zu mehr oder weniger freiwilligen Teilnahmen animieren. Die Initiative kann also von beiden Seiten ausgehen, sowohl von den Mitarbeitern/innen selbst als auch vom Jobcenter in Person der Vorgesetzten.

Dabei wurden unterschiedliche Faktoren für das geringere Weiterbildungsinteresse und die geringere Teilnahme an Qualifizierungen genannt. An individuellen Faktoren zählen hierzu Größen wie Motivation, Interesse am Job und beruflicher Hintergrund, an standortspezifischen Faktoren werden Aspekte wie hinreichende Thematisierung im Rahmen des Bespre-

chungswesens als auch generelle Faktoren wie Komplexität der Thematik und negatives Image der Arbeit im Jobcenter genannt. Immer wieder findet sich schließlich insbesondere von Fachkräften das Argument, dass durch die Teilnahme an Qualifizierungen ja zusätzliche Arbeitszeit ausfalle, die von anderen aufgefangen bzw. nachgeholt werden müsse. Da sich kein spezifischer Faktor als Ursache herauskristallisierte, ist diese vereinzelt angetroffene, diffuse Abneigungshaltung wohl eher ein Hinweis auf grundlegendere Probleme im Bereich des Personalwesens.

Die tatsächlich angetroffenen Weiterbildungsaktivitäten decken ein breites Spektrum an Inhalten und Organisationsformen ab, wenngleich nicht immer der Eindruck mitgenommen werden konnte, dass diese auf einem systematischen und stringent umgesetzten Konzept beruhen. Das Weiterbildungsangebot kann nach inhaltlichen Gesichtspunkten wie folgt zusammengefasst werden:

- berufsfachliche Inhalte: Beratungsqualität und -konzepte, Ermessensausübung, Module zur Erreichung einer Zertifizierung (im Fallmanagement) sowie im Leistungsbereich insbesondere Fragen des Verwaltungsverfahrensrechts (z.B. SGB X), Kosten der Unterkunft, Sozialversicherungspflicht, Unterhalt, Besonderheiten bei bestimmten Zielgruppen wie Migranten/innen und Ausländern/innen, etc.
- soziale und kommunikative Kompetenzen: Beratungs- und Kommunikationstechniken, Konfliktlösung und Deeskalation, Umgang mit schwierigen Kunden/innen, etc.
- Selbstmanagement: Zeitmanagement, Selbstorganisation, etc.
- Wohlbefinden am Arbeitsplatz: Rückenschule, Stress- und Gesundheitsmanagement.

Hinsichtlich der Form der Weiterbildungsdurchführung wurden ebenfalls praktisch sämtliche Spielarten vorgefunden: von klassischen externen Kursen über Inhouse-Schulungen bis hin zu E-Learning, wobei die Jobcenter sowohl selbst als Veranstalter auftreten, als auch Angebote von Trägern (BA, kommunale Einrichtungen, freie Träger) in Anspruch nahmen. Relativ häufig wird von den Jobcentern auf die multiplikatorische Funktion der Teilnehmer/innen an einzelnen Weiterbildungen gesetzt. D.h., es nehmen nur wenige Mitarbeiter/innen an der Qualifizierung teil, die dann im Team das Wissen weitergeben und die Kollegen/innen anleiten sollen.

In den Fallstudien wurden auch unterschiedliche, teilweise kreative Verfahren und Vorgehensweisen angetroffen, die Qualifizierung zu strukturieren und zu steuern, wie z.B.:

- Führungskräfte erhalten ein eigenes Qualifizierungsbudget, das sie frei in ihrem Bereich einsetzen können;
- Einführung von Instrumenten, wie z.B. Qualifizierungskompass und Benennung Verantwortlicher wie Weiterbildungsbeauftragte;
- Beauftragung unkonventioneller Anbieter (Einzelpersonen und Einrichtungen), die Weiterbildung weder kommerziell noch hauptberuflich betreiben, wie z.B. Richter an Sozialgerichten, Polizei (Sicherheit und Deeskalation) etc.

Relativ wenige Jobcenter bilden selbst aus. Dies hat unterschiedliche Gründe, insbesondere bei den zkT, die hier regelmäßig auf die Ausbildungsverantwortung der Kreis- bzw. Kommunalverwaltung verweisen. Generell werden die hierfür fehlenden Ressourcen als ursächlich angeführt.

Einige der Jobcenter aus der Fallstudienauswahl haben auch Erfahrung mit Aufstiegsfortbildungen, insbesondere vom mittleren in den höheren Dienst, gesammelt, wobei die Erfahrungen unterschiedlich ausfallen. So berichtete ein kleines Jobcenter, dass von den sechs durchgeführten erfolgreichen Aufstiegsfortbildungen alle Teilnehmenden das Jobcenter zwischenzeitlich verlassen hätten, um anderswo zu arbeiten. Damit ist die Motivation seitens des Jobcenters, entsprechende Fortbildungen anzubieten, gegenwärtig sehr gering.

Die Einschätzung zu Umfang und Qualität des Angebots fällt durchgehend auf allen Ebenen gut bis sehr gut aus. Nur vereinzelt wird Kritik geübt, die sich beispielsweise darauf bezieht, dass bei Änderungen in den Vorgaben oder Gesetzen die entsprechenden Fortbildungen in kürzester Zeit ausgebucht sind und keine anderen zeitnahen Angebote hierzu existieren. Zudem wurde vereinzelt bemängelt, dass Angebote bestimmter Anbieter nicht den Ansprüchen (z.B. im Fallmanagement) genügen oder teure Angebote wie Supervision nicht in Anspruch genommen werden können.

Trotz dieser mitarbeiterseitig geäußerten Kritik kann die Nutzung von Weiterbildungsangeboten als ausdifferenziert und bedeutungsvoll charakterisiert werden, auch wenn es Ansatzpunkte für Verbesserungen gibt, v.a. hinsichtlich eines systematischeren Vorgehens als auch des stärkeren Einbezugs des Leistungsbereichs.

Personalführung und Umgang mit Mitarbeitern/innen

Bereits an verschiedenen Stellen wurde auf die Personalführung als wichtiger Faktor im Zusammenhang mit der Qualität der Leistungserbringung hingewiesen. Das Personalwesen in den Jobcentern geht nach verbreiteter Meinung von denkbar schlechten Ausgangsbedingungen aus. So sind die Attraktivität als Arbeitgeber gering, das Image schlecht und die Bezahlung wenig attraktiv. Hinzu kommen komplexe Aufgaben, hohe Arbeitsbelastung, sich ständig ändernde Arbeitsvoraussetzungen (Rechtsvorschriften, Urteile, Anweisungen, IT-Neuerungen, etc.) sowie eine im Umgang nicht gerade leichte Kundschaft und die dadurch bedingten Konflikte in der Interaktion mit derselben. Dabei kann die Führung der Jobcenter nur sehr begrenzt auf die Rahmenbedingungen wie Stellenkegel, Vergütungsstruktur etc. Einfluss nehmen. Diese Situation wird weiter dadurch erschwert, dass Jobcenter in der Regel nicht selbst Personal einstellen, versetzen oder entlassen können, da es sich bei den Mitarbeitern/innen der gE faktisch um Mitarbeiter/innen der BA bzw. der Kommune handelt mit der zusätzlichen Folge, dass sich die Jobcenterführung mit mindestens zwei Personalvertretungen, jener der BA für die BA-Mitarbeiter/innen und jener der Kommune für die kommunalen Mitarbeiter/innen, auseinandersetzen muss. Hier verfügen zkT meist über einen gewissen Vorteil, indem sie Personalangelegenheiten zwar über die Personalabteilung der Stadt- bzw. Kreisverwaltungen abwickeln müssen, dies aber eine Abteilung im selben Haus ist, so dass sich die Zusammenarbeit – so die Fallstudienergebnisse – weitgehend problemlos gestalten lässt.

Wenn also die Personalführung in den Jobcentern strukturellen Beschränkungen und praktisch nicht veränderbaren Rahmenbedingungen unterworfen ist, dürfte sich dies nicht förderlich auf die Kultur der Zusammenarbeit und die Personalführungsaufgabe auswirken und könnte auch die Führungsaufgabe in einer Sandwichposition zwischen Mitarbeitern/innen einerseits und Geschäftsführungsebene andererseits anspruchsvoll machen. Vor diesem

Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass die Befunde aus den Fallstudien ambivalent ausfallen:

- einige Fachkräfte sehen trotz aller Arbeitsbelastung dennoch Freiräume, eigenständig zu handeln und zu entscheiden, was als positiv angesehen wird;
- andererseits wird von Fach- und teilweise auch von Führungskräften eingestanden, dass viele Führungskräfte (noch) auf einen überkommenen, hierarchischen Führungsstil setzten;
- weiterhin wird ebenfalls von Fach- und Führungskräften beklagt, dass viele Führungskräfte nur ihre Kennzahlen sehen und allein danach entschieden;
- gerade fachkräfteseitig wird über zu wenig Anerkennung und Wertschätzung der Leistung sowohl seitens der Kundschaft als auch des Jobcenters berichtet, was noch dadurch negativ verstärkt wird, dass Fortschritte unterhalb einer Erwerbsintegration kaum dokumentiert und abgebildet werden können und daher für die Organisation im engen Sinne keinen Erfolg darstellen, auch wenn sie für die betreffenden Kunden/innen überaus bedeutsam sind;
- andererseits werden die vielfältigen Weiterbildungsmöglichkeiten und die Kommunikation im Team einschließlich der ausgleichenden Art von Teamleitungen von vielen Fachkräften positiv dargestellt.

Die Anforderungen an die spezifischen Kompetenzen der Führungskräfte sind somit hoch und multidimensional. So reichen Fachkenntnisse und Grundlagen der Sozialkompetenz angesichts der Führungsherausforderungen kaum aus. Es erscheint vielmehr erforderlich, dass die sozialen, kommunikativen und problemlösenden Führungskompetenzen ausgeprägt vorhanden sein bzw. von Nachwuchsführungskräften angeeignet werden müssen. Um dies zu erreichen, ist zudem noch eine gehörige Portion an organisatorisch-methodischer Kompetenz im Bereich des Qualitätswesens erforderlich, was als dringliche Voraussetzung begriffen werden kann, um das Qualitätsthema weiter vorantreiben zu können.

5.2.6 Systematische Aufarbeitung von internen und externen Prüfberichten

Eine wichtige Quelle für Hinweise auf grundlegende Defizite, die zugleich als Anlass zur Einleitung von organisationsinternen Veränderungen genommen werden können, stellen die Prüfungen und Prüfberichte der Institutionen dar, die entsprechende Aufgaben gegenüber den Jobcentern wahrnehmen: der Bundesrechnungshof, die Prüfgruppe SGB II des BMAS, die Landesrechnungshöfe, die Kreisprüfungsämter sowie die Träger der Sozialversicherung und Krankenkassen. Ungeachtet der konkreten Herkunft bzw. des Bezugs der Prüfberichte vermitteln diese Erkenntnisse aus einer Außenperspektive auf die Prozesse und Strukturen eines Jobcenters. Dabei lässt sich grundlegend unterscheiden zwischen solchen Berichten, die unmittelbar im Rahmen einer Prüfung des jeweiligen Jobcenters angefertigt werden, und solchen, die sich auf die Prüfung anderer Jobcenter beziehen und gleichwohl ebenfalls relevante Anregungen für die Gestaltung des eigenen Jobcenters enthalten können.

Zieht man als erstes Indiz für den Beitrag der zentralen prüfenden Institutionen die Ergebnisse aus der Onlinebefragung heran, so lässt sich bereits erkennen, dass diese von den Geschäftsführungen nicht durchgehend als wichtige Beiträge zur Qualitätssicherung wahrgenommen werden.

Tabelle 5.4: Wahrgenommener Nutzen der Prüfungen in den kommunalen Jobcentern

Die Prüfungen durch …	trifft zu (%)	trifft eher zu (%)	trifft eher nicht zu (%)	trifft nicht zu (%)
… den Bundesrechnungshof / die Prüfgruppe SGB II tragen zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	8	46	37	10
… das Rechnungsprüfungsamt tragen zur Qualitätssicherung in meinem Jobcenter bei.	25	52	19	5

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Nimmt man diesbezüglich zunächst die kommunalen Jobcenter (zkT) in den Blick, so wird deutlich, dass die Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt eher als hilfreich erachtet werden als die des Bundesrechnungshofs oder der Prüfgruppe des BMAS. Ein Viertel der Befragten sieht bei den Prüfungen des Rechnungsprüfungsamts eindeutig einen Nutzen, weitere 52% stimmen der grundsätzlichen Nützlichkeit zumindest „eher“ zu (vgl. **Tabelle 5.4**). Somit dominiert bei gut drei Vierteln der kommunalen Jobcenter eine positive Einschätzung des Nutzens der Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt für die Qualitätssicherung. Etwas ambivalenter fällt das Fazit für die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof und die Prüfgruppe SGB II aus. Dem Nutzen der Prüfungen dieser Institutionen für die Qualitätssicherung stimmen lediglich acht Prozent uneingeschränkt, aber nochmals 46% „eher zu“. Dass diese Urteile so unterschiedlich ausfallen, mag nicht zuletzt der institutionellen Nähe geschuldet sein, die im Falle des Rechnungsprüfungsamts für die kommunalen Jobcenter in der Regel größer ist als bei den beiden anderen genannten Einrichtungen auf Bundesebene. Generell lässt sich anhand dieser Beobachtungen jedoch schließen, dass die genannten Prüfungen für die Geschäftsführungen nicht durchgehend als wichtig für die Gestaltung und Verbesserung der Qualitätssicherung eingeschätzt werden.

Tabelle 5.5: Wahrgenommener Nutzen der Prüfungen in den gemeinsamen Einrichtungen

	trifft zu (%)	trifft eher zu (%)	trifft eher nicht zu (%)	trifft nicht zu (%)
Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof tragen zur Sicherung der Qualität der Arbeit in meinem Jobcenter bei.	11	48	34	8
Die Arbeit der Innenrevision unterstützt die Sicherung der Qualität im Jobcenter.	14	61	21	3

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Ein im Wesentlichen analoges Bild ergibt sich für die beiden zentralen prüfenden Institutionen in den gemeinsamen Einrichtungen, dem Bundesrechnungshof und der Internen Revision der BA. Auch hier wird von den Geschäftsführungen eher ein Nutzen der Prüfungen der institutionell näheren Einrichtung wahrgenommen, da der Internen Revision von drei Vierteln der Befragten ein Beitrag zur Qualitätssicherung attestiert wird (11% „trifft zu“ und 61% „trifft eher zu“, vgl. **Tabelle 5.5**). Die Einschätzungen zum Bundesrechnungshof hingegen sind

verhaltener und fast identisch mit denen der Geschäftsführungen aus den kommunalen Jobcentern. In 11% und 48% der Fälle wird einem Nutzen dieser Prüfungen grundsätzlich bzw. „eher“ zugestimmt.

Diese Bewertungen implizieren auch, dass die Prüfungen, wenn sie in den Augen der Geschäftsführungen keinen Beitrag zu Verbesserungen leisten, wahrscheinlich primär als Kontrolle empfunden werden. Dies ist eine durchaus bemerkenswerte Analogie zu der durch die Geschäftsführungen der Jobcenter von den eigenen Mitarbeitern/innen oft geforderten „Kultur des Lernens aus Fehlern“, da Qualitätssicherung als Chance und nicht als Form der Überwachung begriffen werden soll. Allerdings scheint es auch den Geschäftsführungen demnach nicht immer leicht zu fallen, die Prüfung der eigenen Arbeit von außen nicht bloß als Kritik, sondern auch als Chance zur Verbesserung zu begreifen.

Die Frage der Nutzung von Prüfergebnissen für die Gestaltung der Qualitätssicherung wurde auch regelmäßig im Rahmen der Fallstudien thematisiert, vor allem in Gesprächen mit den Geschäftsführungen und den Controlling-Verantwortlichen. Hier zeigt sich, dass die Prüfungen des eigenen Jobcenters wenig überraschend durchweg ausgewertet und mit Blick auf die dort identifizierten Fehler aufgearbeitet werden. Gleichwohl wird die in der standardisierten Erhebung bereits ersichtliche Diskrepanz hinsichtlich des Nutzens der Prüfungen durch die verschiedenen Institutionen auch in den Interviews deutlich. So wird in einigen wenigen Fällen bemängelt, dass die Prüfungen des Bundesrechnungshofs zu pauschal und nicht hinreichend intensiv seien, um einen wirklichen Mehrwert für die Qualitätssicherung zu generieren, da dessen Prüfkriterien nicht an die lokalen Gegebenheiten angepasst würden. Auch die Prüfungen durch die Prüfgruppe des BMAS werden nur in einer kleinen Minderheit der Gespräche als relevante Beiträge zur Qualitätssicherung genannt.

Weiterhin verweisen die Geschäftsführungen in den kommunalen Jobcentern darauf, dass sich die Prüfungen des Rechnungsprüfungsamts in der Regel ausschließlich auf den Haushalt und damit primär die passiven Leistungen sowie ggf. den Einkauf von Maßnahmen richten, so dass sich deren Erkenntnisse auf diese Leistungsbereiche beschränken. Als ebenfalls nur für diesen Bereich relevant erweisen sich die Prüfungen durch Kranken- und Rentenversicherung als Sozialversicherungsträger, die in einigen Gesprächen explizit als weitere relevante Prüfungen erwähnt wurden. Hier ist der Fokus der Prüfungen allerdings naturgemäß noch enger, weshalb nur ein kleines Segment der Leistungsgewährung überhaupt von deren Ergebnissen zumindest potenziell profitieren kann.

Schließlich stellt sich die Frage, wie systematisch die Ergebnisse der Prüfungen in die Prozesse der Qualitätssicherung eingespeist werden. Während in knapp der Hälfte der Fälle der Eindruck entsteht, dass sich dies primär auf eine anlassbezogene Weitergabe besonders kritischer Fehler an das operative Personal in Form entsprechender Hinweise oder Anweisungen beschränkt, werden in einigen Fällen die Ergebnisse grundsätzlich in die Weiterentwicklung vorhandener Prüfsystematiken einbezogen, so dass die Struktur der Qualitätssicherung den beobachteten Defiziten angepasst wird. Letzteres kann als wichtiger Schritt eines möglichst umfassenden „Lernens aus Fehlern“ betrachtet werden.

Die bislang thematisierten Prüfungen betreffen nur das jeweils geprüfte Jobcenter und sind damit notwendigerweise reaktiv. Jedoch besteht darüber hinaus die Möglichkeit, die Prüfer-

gebnisse aus anderen Einrichtungen ebenso in die Weiterentwicklung der Qualitätssicherung einzubeziehen. Einem solchen Vorgehen liegt letztlich der Gedanke zugrunde, dass Fehler, die im Rahmen von Prüfungen in anderen Jobcentern bereits identifiziert wurden, früher oder später auch in der eigenen Organisation auftreten könnten. Insofern kann dies in Abgrenzung zu reaktiven Ansätzen im Umgang mit Prüfungen aus dem eigenen Jobcenter auch als präventive Form der Nutzung von Prüfergebnissen bezeichnet werden. Darüber hinaus wird als Motiv für die Heranziehung dieser Ergebnisse die Sprechfähigkeit zu entsprechenden Themen gegenüber anderen Akteuren wie der RD, dem Kreistag oder dem Oberbürgermeister genannt.

In etwa der Hälfte der Fälle werden nach Auskünften der Gesprächspartner/innen grundsätzlich Prüfberichte aus anderen Jobcentern – soweit verfügbar – aufbereitet und mit Blick auf die Relevanz der dort identifizierten Fehler für das eigene Jobcenter ausgewertet. Die Ergebnisse werden einerseits zur vorausschauenden Anpassung der Prüfsystematik genutzt, oder es werden entsprechende Hinweise und Arbeitsanweisungen für die Mitarbeiter/innen erstellt und an diese weitergeleitet. Allerdings bedarf es für ein solches Vorgehen der Vorhaltung entsprechender personeller Ressourcen, die in der Regel im Bereich Controlling oder einer spezialisierten Grundsatzabteilung angesiedelt sind. Vor diesem Hintergrund wird von Mitarbeitern/innen des Controllings explizit darauf hingewiesen, dass ein solches Vorgehen grundsätzlich erstrebenswert und möglich wäre, aber aufgrund fehlenden Personals gegenwärtig nicht zu leisten sei. Mit anderen Worten ist die Sensibilität für die Notwendigkeit der präventiven Nutzung von Prüfergebnissen vor allem im Controllingbereich oftmals gegeben, doch fehlen dort die Ressourcen für deren Umsetzung. Die Allokation der notwendigen Ressourcen für derartige Zwecke liegt dabei primär in der Verantwortung der Geschäftsführung, die zwischen Aufwand und Ertrag solcher Aufgaben abzuwägen hat, wenngleich etwaige Umschichtungen zwischen den Haushalten letztlich der Genehmigung des kommunalen Trägers bzw. der Trägerversammlung bedürfen. Das Urteil bezüglich dieser grundlegenden Relation fällt demnach nicht in allen Geschäftsführungen positiv aus.

5.2.7 Einbindung des Feedbacks von Kunden/innen und Mitarbeitern/innen

Während Prüfungen sich vor allem auf standardisierte Auswertungen und Betrachtungen stützen, lassen sich weiterhin zwei vermeintlich „weiche“ Formen der Rückmeldungen aus dem operativen Geschäft benennen, die ebenfalls zur Verbesserung des Qualitätsmanagements genutzt werden können und über die üblichen Instrumente und Verfahren hinausweisen: einerseits die Kunden/innen und andererseits die Mitarbeiter/innen eines Jobcenters. Zugleich kann die Zufriedenheit dieser Personengruppen auch als mögliche Zielgröße des Handelns der Jobcenter verstanden werden, da sich einerseits die Qualität einer Dienstleistung zumindest grundsätzlich auch an der Zufriedenheit des Kunden oder der Kundin bemisst, und andererseits, weil zufriedene Mitarbeiter/innen höchstwahrscheinlich auch bessere Arbeit leisten. Die Berücksichtigung dieser Personengruppen bedarf jedoch entsprechender Kommunikationsstrukturen, um diese einzufangen und als Quelle für Anregungen und Kritik systematisch nutzen zu können.

Berücksichtigung der Sicht der Kunden/innen

Für die Gruppe der Kunden/innen kann diesbezüglich zwischen zwei grundlegenden Möglichkeiten differenziert werden, nämlich standardisierten Erhebungen zur Zufriedenheit sowie einem stärker einzelfallspezifischen Kundenreaktionsmanagement. Die Nutzung ebendieser Möglichkeiten war auch Gegenstand der Onlinebefragung, die für eine Einschätzung der Bedeutung der Kundenperspektive auf Geschäftsführungsebene herangezogen werden kann.

Tabelle 5.6: Nutzung von Instrumenten zur Einbeziehung der Kundenperspektive

Nutzung …		Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
der BA-Kundenbefragung	ja, immer / regelmäßig	52	67	5
	nur teilweise / sporadisch	23	29	5
	nein, gar nicht	25	4	90
eigene Kundenbefragung	ja, immer / regelmäßig	5	4	7
	nur teilweise / sporadisch	22	21	27
	nein, gar nicht	73	76	66
systematische Auswertung von Beschwerden / Kundenreaktion	ja, immer / regelmäßig	63	72	39
	nur teilweise / sporadisch	31	27	45
	nein, gar nicht	6	2	17

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Wie sich **Tabelle 5.6** entnehmen lässt, variiert die Nutzung der verschiedenen Möglichkeiten für die Einbindung der Kundenperspektive relativ stark in Abhängigkeit vom Modell der Aufgabenwahrnehmung. Naheliegender Weise beschränkt sich demzufolge die Nutzung der BA-Kundenbefragung im Wesentlichen auf die gemeinsamen Einrichtungen, in denen diese in zwei Dritteln der Fälle regelmäßig und in deutlich über einem Viertel (29%) zumindest sporadisch genutzt wird, während lediglich eine kleine Minderheit von vier Prozent von deren Berücksichtigung absieht. In den kommunalen Jobcentern stellt der Rückgriff auf die Erhebungen des BA hingegen eine absolute Ausnahme dar und findet nur in jeweils fünf Prozent der Fälle regelmäßig oder sporadisch statt.

Hinsichtlich der Durchführung eigener standardisierter Erhebungen unter den betreuten Kunden/innen gleichen sich die Verteilungen zwischen den Trägerformen jedoch im Wesentlichen. Nur vier (gE) bzw. sieben (zkT) Prozent führen diese regelmäßig durch, im Falle der zkT wohl auch in Ermangelung der zentral durchgeführten und bereitgestellten Erhebungen der BA, so man auf ein solches Instrument nicht verzichten möchte. Ein knappes (gE) bzw. ein gutes Viertel (zkT) greifen zumindest sporadisch auf eigene Kundenbefragungen zurück, drei Viertel (gE) bzw. zwei Drittel (zkT) verzichten hierauf gänzlich. Die dritte Möglichkeit, die systematische Auswertung der Kundenreaktionen – etwa im Sinne eines Kundenreaktionsmanagements –, kommt in den gemeinsamen Einrichtungen mit fast drei Vierteln deutlich häufiger zur Anwendung als in den kommunalen Jobcentern, in denen dies nur in einem guten Drittel zu beobachten ist. Letztere nutzen dieses Instrument hingegen jedoch in fast der Hälfte der Fälle wenigstens sporadisch, was in den gemeinsamen Einrichtungen mit einem guten Viertel seltener vorkommt. Ein Verzicht auf ein Kundenreaktionsmanagement findet sich schließlich in kaum einer gE (zwei Prozent) aber immerhin in 17% der kommunalen

Jobcenter. Fasst man diese Ergebnisse zusammen, so lässt sich der Eindruck gewinnen, dass die Perspektive der Kunden/innen zumindest hinsichtlich der standardmäßigen Nutzung hierfür prinzipiell vorhandener Instrumente in den zugelassenen kommunalen Trägern deutlich weniger berücksichtigt wird als in den gemeinsamen Einrichtungen.

Tabelle 5.7: Nützlichkeit der Instrumente zur Einbeziehung der Kundenperspektive

Nutzung …		Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
der BA-Kundenbefragung	sehr nützlich	10	11	2
	nützlich	37	41	16
	weniger nützlich	41	44	28
	gar nicht nützlich	13	4	54
eigene Kundenbefragung	sehr nützlich	10	12	4
	nützlich	37	31	52
	weniger nützlich	23	22	24
	gar nicht nützlich	30	36	20
systematische Auswertung von Beschwerden / Kundenreaktion	sehr nützlich	34	35	30
	nützlich	48	50	45
	weniger nützlich	15	14	18
	gar nicht nützlich	3	2	7

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Berücksichtigt man neben der Häufigkeit der Nutzung weiterhin die Einschätzungen zum damit einhergehenden Ertrag der Instrumente für die Arbeit im Jobcenter, lässt sich der Eindruck weiter differenzieren. Standardisierten Erhebungen in Form von Kundenbefragungen wird diesbezüglich – ungeachtet der Frage, ob diese vom Jobcenter selbst oder zentral von der BA durchgeführt wurden – von den Geschäftsführungen durchweg ein deutlich geringerer Nutzen zugeschrieben. Nur elf bzw. zwölf Prozent erachten diese in den gemeinsamen Einrichtungen als „sehr nützlich“, weniger als ein Drittel (eigene Befragungen) bzw. mehr als ein Drittel (BA-Befragungen) immerhin als „nützlich“. Die übrige Hälfte verneint deren Nutzen mehr oder weniger stark. Großen Nutzen eigener Erhebungen nimmt mit vier Prozent auch nur eine verschwindende Minderheit der kommunalen Jobcenter wahr, wenngleich gut die Hälfte diese zumindest allgemein für nützlich erachtet. Auf eine große Bedeutung dieser Befragungen lässt sich anhand dieser Einschätzungen kaum schließen, sie scheinen für die Verantwortlichen vielmehr ein eher sporadisch genutztes Instrument mit allenfalls punktuellem Informationswert darzustellen.

Als deutlich wichtiger wird hingegen das Kundenreaktionsmanagement eingeschätzt. Ein gutes (gE) bzw. knappes Drittel (zkT) der Antwortenden bezeichnet dies als „sehr nützlich“, die Hälfte (gE) bzw. knappe Hälfte (zkT) als „nützlich“. Nur eine vergleichsweise kleine Gruppe von 16% (gE) bzw. 25% (zkT) sieht höchstens einen geringen oder sogar keinen Nutzen in einem solchen Ansatz. Demzufolge scheint für eine grundsätzliche Berücksichti-

gung der Kundenperspektive ein gründliches Kundenreaktionsmanagement aus Sicht der Geschäftsführungen deutlich geeigneter zu sein als standardisierte Befragungsinstrumente.[44]

Diese Tendenzen bestätigen sich auch in den Fallstudien. Bemerkenswert ist dabei zunächst, dass an dem Sinn von Kundenzufriedenheit sowie standardisierten Erhebungen hierzu oftmals grundsätzlich gezweifelt wird. Pointiert zum Ausdruck gebracht wird dies durch eine Controllerin, die die Ansicht vertritt, dies sei „eher eine Größe für Karstadt oder Rewe". Diese Haltung liegt aus Sicht der Jobcenter zum einen daran, dass gerade die BA-Befragung inhaltlich oftmals als nichtssagend empfunden oder hinsichtlich ihrer methodischen Validität der Messung der Zielgröße infrage gestellt wird. Gerade aus der operativen Perspektive kommt erschwerend hinzu, dass sich mit Blick auf eine mögliche Zufriedenheit der Kunden/innen die Paradoxie des streng genommen irreführenden Kundenbegriffs im SGB II besonders deutlich zeigt.[45] Nicht deren Zufriedenheit, so ein Vermittler, stelle das Ziel seiner Arbeit dar, sondern deren Vermittlung in Arbeit. Zudem, ergänzt eine weitere Interviewpartnerin, habe das SGB II „einen gewissen Durchsetzungsanspruch", der angesichts von Sanktionen den Begriff der Kundenzufriedenheit wenig hilfreich oder zutreffend erscheinen lasse. Wenn jedoch vom Vermittlungspersonal positiv auf Fragen der Kundenzufriedenheit Bezug genommen wird, so geschieht dies meist im Hinblick auf eine kompetente, qualitativ hochwertige und freundliche Beratung der Leistungsbeziehenden als wichtigem Ziel der Jobcenter oder auch die Notwendigkeit der Herstellung von Transparenz des Handelns gegenüber den Leistungsberechtigten. Hierfür messen die Gesprächspartner/innen auf Führungsebene zudem den Zahlen zur Rechtmäßigkeit als Indikator der Zufriedenheit teilweise eine wichtige Bedeutung bei. Darüber hinaus wird in zwei kommunalen Jobcentern die „Bürgernähe" im Sinne einer flexiblen räumlichen und zeitlichen Erreichbarkeit des SGB-II-Trägers als wichtige Voraussetzung einer grundlegenden Kundenzufriedenheit genannt. Lediglich in einem der besuchten Jobcenter wird ein Index-Wert aus der standardisierten Kundenbefragung der BA explizit als Qualitätsziel verfolgt, was allerdings mit der paradox anmutenden Beobachtung einhergeht, dass eine intensive Nachhaltung und damit häufigere Sanktionierung für die Zielerreichung wichtig sei, dies aber die Ergebnisse der Kundenbefragung verschlechtere.

Vor diesem Hintergrund der Kritik an standardisierten Erhebungen und der Kundenzufriedenheit als Qualitätsziel wird als Grundlage für eine Berücksichtigung der Leistungsempfänger/innen in der Regel ein funktionierendes Kundenreaktionsmanagement als zentrale Voraussetzung herausgestellt. Werden die dort eingehenden Beschwerden systematisch aufbereitet und beantwortet, so trägt dies aus Sicht der Jobcenter einerseits dazu bei, dass sich die Beschwerdeführenden ernst genommen fühlen. Andererseits liefern die Inhalte der Beschwerden eher als standardisierte Befragungen konkrete Hinweise auf systematische Defizite oder Probleme innerhalb des Jobcenters, die es im Sinne einer Qualitätssicherung zu beheben gelte. Demzufolge können aufmerksame Auswertungen der Kundenreaktionen wichtige Handlungsimpulse und somit Anlass zu Interventionen bzw. Anpassungen in der Qualitätssicherung geben. In der Regel kommen hierbei zwei Verfahren zum Einsatz. Ent-

[44] Darüber hinaus werden in einzelnen Regionaldirektionen ebenfalls Ressourcen für ein eigenes Kundenreaktionsmanagement vorgehalten.
[45] Grundsätzlich zu Problemen des Kundenbegriffs im SGB II: Bartelheimer (2006).

weder gehen Beschwerden an die jeweils zuständige Teamleitung, die diese zu klären versucht und ggf. an übergeordnete Stellen in der Hierarchie weitergibt. Oder die Aufgabe des Kundenreaktionsmanagements ist zentral bei einer Person – meist im Controlling oder dem Stab der Geschäftsführung – angesiedelt.

Schließlich ist mit Blick auf die Kundenzufriedenheit anzumerken, dass diesbezüglich in den Interviews mit Vermittlungsfachkräften häufiger das Ausbleiben positiven Feedbacks seitens der Kunden/innen zu ihrer alltäglichen Arbeit moniert wird. Dennoch stellen standardisierte Zufriedenheitswerte für diese Personengruppe zumindest keinen vollständigen Ersatz für persönlichen Zuspruch seitens der Kunden/innen dar.

Berücksichtigung der Mitarbeitersicht

Betrachtet man die Perspektive der Mitarbeiter/innen, so ist zunächst festzustellen, dass für deren Erfassung keinerlei standardisierte Instrumente in den Jobcentern zu existieren scheinen. Lediglich in den beiden Jobcentern, die laut Onlinebefragung das Instrument des Common Assessment Framework innerhalb ihrer Organisation einsetzen, ist davon auszugehen, dass diese Dimension standardmäßig berücksichtigt wird, da dies konzeptionell in diesem Ansatz vorgesehen ist. Darüber hinaus ist in den besuchten Fallstudienstandorten in der Regel keine Einbindung der Mitarbeiterperspektive und der Dimension der Mitarbeiterzufriedenheit in die Qualitätssicherung im Sinne von deren Integration in ein zyklisches Managementsystem zu beobachten. Im Ansatz findet eine solche Größe durch die Einführung von Personalentwicklungskonzepten Berücksichtigung (vgl. hierzu **Kapitel 5.2.5**). Zudem ist zumindest im Falle des Vorhandenseins eines elaborierten Besprechungswesens davon auszugehen, dass auch die Perspektive der Mitarbeiter/innen auf der operativen Ebene bei der Gestaltung der Qualitätssicherung Gehör findet.

Generell lässt sich hinsichtlich des Gestaltungspotenzials bei der Einbeziehung der Mitarbeiter/innen eine grobe Differenzierung vornehmen. In Fragen der Weiterbildung und Mitarbeiterführung etwa in Form eines wertschätzenden und anerkennenden Umgangs sowie des Arbeitsklimas ist der Spielraum vergleichsweise hoch, während auf die Entlohnung und Personalrekrutierung aufgrund struktureller Hemmnisse wie dem Vorhandensein zweier Dienstherren in den gemeinsamen Einrichtungen nur bedingt Einfluss genommen werden kann. Die Personalausstattung an sich ist schließlich aufgrund externer Vorgaben kaum bis gar nicht beeinflussbar.

Bemerkenswert ist jedoch, dass in den Interviews auf der Ebene der Geschäftsführungen fast durchgängig betont wird, dass der Zufriedenheit der Mitarbeiter/innen eine hohe Bedeutung als Voraussetzung für eine qualitativ hochwertige Arbeit zukomme. So wird in drei Jobcentern gerade angesichts der kaum beeinflussbaren Caseload sowie der mitunter problematischen Klientel die Motivation der eigenen Mitarbeiter/innen durchaus eher kritisch eingeschätzt. Jedoch sind auf deren Verbesserung abzielenden Maßnahmen, die in den Gesprächen geschildert werden, eher selten. Konkret genannt werden in diesem Zusammenhang etwa die Durchführung von Teambuilding-Maßnahmen, die Bereitstellung kostenfreier Getränke für Dienstbesprechungen, die Ermöglichung größerer Anteile von Telearbeit und Teilzeitarbeitsplätzen oder das Bemühen um ein ausreichendes Fortbildungsangebot. Eine ge-

wisse Sensibilität für Fragen der Mitarbeiter/innen findet sich zudem in einer Trägerversammlung, die sich quartalsweise über zentrale Punkte hierzu berichten lässt.

Eine grundlegende Systematik oder personelle Verankerung von Fragen der Mitarbeiterzufriedenheit innerhalb der Organisation ist dabei jedoch meist nicht zu erkennen. Allerdings gibt es an einem Standort Bestrebungen, ein standardisiertes Instrument für eine anonymisierte Mitarbeiterbefragung zu entwickeln, während in einem weiteren Standort gegenwärtig ein Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der internen Zusammenarbeit entwickelt wird. In einem dritten Fall wurde in der Vergangenheit der Versuch unternommen, diese Größe mittels eines Indikators in die Zielsteuerung zu integrieren, was aber mangels einer geeigneten, inhaltlich aussagekräftigen Zielgröße letztlich verworfen wurde. Am fundiertesten erscheint schließlich der Ansatz eines großstädtischen Jobcenters. Hier wurde in jüngerer Vergangenheit neben einer anonymisierten Mitarbeiterbefragung eine Gefährdungsanalyse zum Thema psychische Gesundheit unter den Mitarbeitern/innen des Bereichs Vermittlung durchgeführt. Außerdem werden innerhalb der Organisation Konflikttraining und Mediation für einzelne Teams angeboten und ein eigenes betriebliches Gesundheitsmanagement vorgehalten.

Bilanzierend lässt sich jedoch festhalten, dass eine systematische Einbindung der Mitarbeiterperspektive sowie hierauf abzielende Unterstützungsangebote und Maßnahmen bislang die Ausnahme in Jobcentern darzustellen scheinen.

5.2.8 Organisationseinheiten und Stabsstellen zur Bündelung von Aufgaben der Qualitätssicherung

Dass es für den Aufbau, die Pflege und Weiterentwicklung eines funktionierenden Qualitätsmanagements entsprechender finanzieller, personeller und zeitlicher Ressourcen bedarf, ist offenkundig. Angesichts des Umfangs und der Komplexität dieser Aufgaben stellt sich die Frage, inwieweit es sinnvoll ist, einzelne Stellen oder sogar ganze Bereiche innerhalb eines Jobcenters einzurichten, die sich vornehmlich mit Aufgaben der Qualitätssicherung befassen und zumindest Teile der damit verbundenen Aufgaben bündeln.

Eine erste Variante findet sich in Gestalt von Beauftragten für Datenqualität, die je nach Größe des Jobcenters teilweise oder gänzlich von ihren übrigen Aufgaben freigestellt sind oder in zwei Fällen ganze Teams umfassen, die nach ihren Zuständigkeiten für die Bereiche Leistung und Integration differenziert sind. Ziel ist hier vor allem die Sicherstellung der Datenqualität durch Plausibilitätsprüfungen, die Erstellung und Nachhaltung der Bearbeitung von Fehlerlisten auf Teamebene sowie im Falle eines zkT zudem die Kontrolle der Lieferung der Daten an die BA.

Eine weitere Variante stellt die Verankerung entsprechender Aufgaben der Qualitätssicherung im Bereich Controlling dar, wenngleich damit die Problematik der in der Praxis ohnehin oft unscharfen Trennung zwischen Controlling und Qualitätssicherung weiter befördert wird. Inhaltlich konzentrieren sich die Aufgaben hier meist auf die Auswertung von Kennzahlen und Erstellung von Berichten hierzu. Diese Delegation von Aufgaben der Qualitätssicherung an das Controlling erwies sich jedoch in zwei kleinen kommunalen Jobcentern als problematisch, da dies einherging mit einem allgemeinen Mangel an bereitgestellten Ressourcen für Aufgaben der Qualitätssicherung. Da es trotz einer nicht unerheblichen Größe des Jobcenters mit ca. 300 Mitarbeitern/innen weder eigene Stellen für die Übernahme entsprechender

Aufgaben der Qualitätssicherung gab, noch diese Aufgaben anderweitig systematisch in der Organisation verankert waren, waren die Mitarbeiter/innen im Controlling mit der zusätzlichen Verantwortung für Fragen der Qualitätssicherung stark überfordert. In einem anderen kleinen Jobcenter wurde diese Aufgabe stärker aufgeteilt und zugleich hierarchisch höher angesiedelt, da Qualitätssicherung explizit als Bestandteil der Aufgaben sämtlicher Führungskräfte begriffen wurde, was sich in diesem Fall laut Aussagen der Verantwortlichen durchaus bewährt hat.

Die Bündelung von verschiedenen Aufgaben des Qualitätsmanagements in einer eigenständigen Organisationseinheit findet sich in den durchgeführten Fallstudien in zwei Jobcentern im Rahmen von sog. Grundsatzabteilungen. Hier werden – wie der Name bereits impliziert – grundsätzliche Fragen des operativen Geschäfts geklärt, das Wissensmanagement etwa in Gestalt der Aufbereitung von HeGas und zentralen Dokumentation von Verfahrenshinweisen betreut, sowie grundlegende Prozessbeschreibungen entwickelt. In einem Fall ist diese Abteilung zudem nach Leistungsbereichen differenziert, so dass der Grundsatzabteilung Leistung auch die Aufbereitung der Klagen und Widersprüche und die Entwicklung daran geknüpfter Hinweise zukommt. Darüber hinaus werden in der Grundsatzabteilung auch zentral alle Prüfberichte – auch aus anderen Jobcentern – ausgewertet, mit Blick auf relevante Ergebnisse für die eigene Arbeit aufbereitet und deren Kommunikation innerhalb der Organisation befördert. Eine sowohl personell als auch inhaltlich etwas reduzierte Variante der Wahrnehmung dieser Aufgaben findet sich in zwei weiteren Jobcentern. In einem Fall handelt es sich um zwei Qualitätsbeauftragte für die Bereiche Leistung und Integration, die primär ergänzend zu den Teamleitungen Querschnittsprüfungen vornehmen und darauf aufbauend Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Überdies sind auch sie für Grundsatzangelegenheiten etwa in Gestalt der Erarbeitung von Anleitungen sowie die Durchführung des Kundenreaktionsmanagements in ihrem jeweiligen Leistungsbereich zuständig. Die Zuständigkeiten des Qualitätsbeauftragten im Jobcenter eines letzten Fallstudienstandorts beschränken sich auf die Abbildung aller bestehenden sowie neuen Verfahren in standardisierten Prozessen.

Stärker dezentralisiert, aber strukturell vergleichbar ist der Ansatz, der in einer weiteren Fallstudie zur Umsetzung des Qualitätsmanagements gewählt wurde. Hier werden in allen Organisationseinheiten insgesamt acht Trainer/innen benannt, die teilweise für Aufgaben der Qualitätssicherung freigestellt sind. Zu deren Pflichten zählen die Durchführung interner Fortbildungen, die Einarbeitung neuer Mitarbeiter/innen, die Pflege der Wissensdatenbank, die Beantwortung von Fachfragen und die Erarbeitung fachlicher Standards.

Eine Art Zwischenstellung zwischen einer steuernden Funktion und der Wahrnehmung von Aufgaben der Qualitätssicherungen nehmen in einem weiteren, ländlichen Jobcenter mit stark dezentraler Struktur zwei sog. Regionalleitungen wahr. Sie koordinieren einerseits die Arbeit zwischen den weit verstreuten einzelnen Geschäftsstellen, sind zugleich aber auch für Aufgaben der Qualitätssicherung zuständig. Zentral ist dabei die Teilnahme an Besprechungen und die Sensibilisierung aller Mitarbeiter/innen in den Außenstellen für Aufgaben der Qualitätssicherung. Hier ist allerdings anzumerken, dass die Einrichtung dieser Einheiten wohl nicht zuletzt den zuvor virulenten Steuerungsproblemen aufgrund der dezentralen Struktur des Jobcenters geschuldet war und sich die Beiträge dieser beiden Mitarbeiter/innen zur Qualitätssicherung bislang auf Aspekte der Kommunikation beschränken. In eine ver-

gleichbare Richtung weist auch die Installation einer Leiterin für den Geschäftsbereich Ü25 in einer weiteren Fallstudie in einem großen, städtischen Jobcenter. Durch die Delegation übergreifender Aufgaben obliegt es dieser Führungskraft, vor allem die Bereichs- und Teamleitungen im Rahmen von Besprechungen für Fragen der Qualität zu sensibilisieren.

Abschließend lässt sich der Fall eines kommunalen Jobcenters anführen, in dem drei Mitarbeiter/innen des Revisionsamts unmittelbar im Jobcenter ihren Arbeitsplatz haben und kontinuierlich die dortige Arbeit prüfen, gewissermaßen als dauerhafte Innenrevision, und auf dieser Basis halbjährlich entsprechende Berichte für die Geschäftsführung verfassen. Auch hier ist hinsichtlich der von diesen Mitarbeitern/innen ausgeübten Aufgaben die Trennung zwischen Controlling und Qualitätssicherung nicht eindeutig, dennoch wird deren Integration in das Jobcenter von der Geschäftsführung als wichtiger Fortschritt zur Beförderung der Qualitätssicherung begriffen.

Anhand der präsentierten Beispiele aus den Fallstudien wird die Bandbreite der Möglichkeiten der personellen Verankerung und Bündelung von Aufgaben der Qualitätssicherung innerhalb eines Jobcenters zumindest in Ansätzen ersichtlich. Dabei gibt es jedoch zwei grundlegende Aspekte zu beachten. Zum einen bestimmen oftmals externe Gegebenheiten wie die dezentrale Struktur oder die Gesamtgröße der Organisation die Notwendigkeiten, Grenzen und Bedarfe für die Einrichtung entsprechender Stellen. So erfordert eine stark dezentrale Struktur eine stärkere Koordination der Arbeit in den einzelnen Außenstellen, die die Schaffung entsprechender Stellen praktisch unumgänglich macht, um eine einheitliche und qualitativ angemessene Leistungserbringung in der Umsetzung des SGB II sicherzustellen. Bei einem Jobcenter mit weniger als etwa 50 Mitarbeitern/innen ist es hingegen kaum möglich bzw. sinnvoll, einzelne Mitarbeiter/innen gänzlich für die Wahrnehmung von Aufgaben des Qualitätsmanagements freizustellen. Zum anderen hängt mit dem letztgenannten Aspekt wesentlich zusammen, dass die Einrichtung spezieller Stellen oder auch die teilweise Freistellung von Mitarbeitern/innen zur Folge hat, dass sich die Arbeitslast der übrigen Mitarbeiter/innen anteilig im selben Maße erhöht bzw. zusätzliche Personalkosten anfallen, um dies zu kompensieren, die ggf. mit einer Umschichtung von Mitteln aus dem EGT zu finanzieren sind.

5.2.9 Risikomanagement und risikoorientierte Prüfungen

Als letzter Bestandteil eines Qualitätsmanagementsystems soll abschließend das Risikomanagement, gewissermaßen als dessen vorausschauende Komponente, näher beleuchtet werden. Im engeren Sinne kann unter Risikomanagement in diesem Zusammenhang eine systematische und möglichst umfassende Erhebung möglicher Risiken für eine Organisation sowie die Bewertung von deren Eintrittswahrscheinlichkeit und den damit ggf. verbundenen Folgen und Kosten für die Organisation verstanden werden. Dass derartige Methoden in den Jobcentern bislang noch keinen selbstverständlichen Standard darstellen, belegen die Ergebnisse der Onlinebefragung.

Tabelle 5.8: Nutzung von Methoden des Risikomanagements

Anwendung von Methoden des Risikomanagements	Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
ja, immer / regelmäßig	31	37	13
nur teilweise / sporadisch	48	48	46
nein, gar nicht	21	15	40

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Weniger als ein Drittel aller befragten Jobcenter nutzen regelmäßig derartige Methoden (vgl. **Tabelle 5.8**). In den gemeinsamen Einrichtungen kommt eine solche Praxis mit 37% fast dreimal so häufig vor wie in den kommunalen Jobcentern, von denen nur 13% angeben, regelmäßig Methoden des Risikomanagements anzuwenden. Sporadisch kommt das Risikomanagement jedoch in Jobcentern beider Trägerschaften in knapp der Hälfte der Fälle zur Anwendung, während 15% der gemeinsamen Einrichtungen und 40% der kommunalen Jobcenter vollständig hierauf verzichten. Die Notwendigkeit und der Nutzen derartiger Methoden für ein umfassendes Qualitätsmanagement scheinen demnach vor allem in den kommunalen Jobcentern noch nicht durchgehend gesehen zu werden.

Tabelle 5.9: Daten und Erkenntnisquellen des Risikomanagements

Erkenntnisse aus…	Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
der internen / externen Fachaufsicht	96	98	90
der internen Revision	84	86	71
externen Prüfungen (BRH / Prüfgruppe BMAS)	77	77	71
den Rückmeldungen von Kunden/innen	74	75	68
standardisierten Kennzahlen	68	70	61
Arbeitsmarktdaten und Prognosen	49	54	32
Sonstiges	12	13	11

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Betrachtet man nun weiterhin die für ein Risikomanagement genutzten Erkenntnisquellen (vgl. **Tabelle 5.9**), lassen sich diesbezüglich eher geringe Differenzen zwischen den Modellen der Aufgabenwahrnehmung feststellen. Als am bedeutsamsten erweisen sich in diesem Zusammenhang die Erkenntnisse der Fachaufsicht, die fast durchgängig genutzt werden, gefolgt von Ergebnissen der internen Revision (86% in den gE, 71% in den zkT) sowie externen Prüfungen durch den Bundesrechnungshof und die Prüfgruppe des BMAS (77% in den gE, 71% in den zkT) und Rückmeldungen von Kunden/innen (75% in den gE, 68% in den zkT).

Während die Nutzung der vier erstgenannten Quellen relativ naheliegend erscheint, spricht die häufige Berücksichtigung der Kundenperspektive durchaus für deren Wertschätzung als ebenfalls wichtige Erkenntnisquelle für den Qualitätsverbesserungsprozess, auch wenn dies vordergründig den zuvor präsentierten Befunden zur kritischen Haltung gegenüber der Kundenzufriedenheit als Qualitätsziel zu widersprechen scheint (vgl. **Kapitel 5.2.7**). Eine etwas geringere Rolle spielen hingegen standardisierte Kennzahlen (70% in den gE, 61% in den zkT) sowie Arbeitsmarktdaten und Prognosen (54% in den gE, 32% in den zkT).

Neben diesen standardisierten Daten vermitteln die Ergebnisse der Fallstudien darüber hinaus einen vertiefenden Eindruck der konkreten Praxis des Risikomanagements in den Jobcentern. So räumen zwei der untersuchten SGB-II-Träger offen ein, dass ein solches System nicht vorhanden sei, während sich dieses in zwei weiteren Jobcentern gegenwärtig im Aufbau befindet.[46] Eine starke inhaltliche Beschränkung auf eine risiko-orientierte Überwachung des Zahlungsverkehrs wird in einem weiteren Jobcenter in der Praxis unter dem Begriff des Risikomanagements subsumiert. In drei weiteren Fällen wird geschildert, es handele sich nicht um ein Risikomanagement „im engeren Sinne“ bzw. es sei noch „zu unsystematisch“ und es bestehe laut Bericht der Innenrevision noch „Nachbesserungsbedarf“. In zwei dieser Fälle werden den Aussagen der Interviewpartner/innen zufolge eher allgemeine Überlegungen zu grundsätzlichen Fragen des Jobcenters und den davon implizierten Risiken angestellt, im Sinne der Identifikation missbräuchlicher oder betrügerischer Handlungen.

In eine ähnliche Richtung weist der Fall eines Jobcenters, in dem ein monatlicher Steuerungskreis unter Beteiligung des Beauftragten für Datenqualitätsmanagement, des Controllings, der Bereichs- und Teamleitungen sowie teilweise der Geschäftsführung zusammenkommt. Dieser dient der gemeinsamen Identifikation von Schwerpunkten, Fehlern und Risiken, kann aber wohl nicht im engen Sinne als systematisches Risikomanagement betrachtet werden. Eine Variante dieses Ansatzes, die noch stärker auf die geschäftspolitischen Ziele und deren Steuerung abstellt, von den Verantwortlichen aber ebenfalls als Risikomanagement bezeichnet wird, ist die kontinuierliche Beobachtung der durch mögliche Zielverfehlungen verursachten Risiken anhand engmaschiger Betrachtungen im Controlling auf Teamebene.

In drei gemeinsamen Einrichtungen hingegen geht das Risikomanagement vollständig im Internen Kontrollsystem auf. Anhand dieser Grundlage werden die mit möglichen Zielabweichungen verbundenen Risiken sowie die möglichen Folgen von Neuerungen wie aktuellen HeGas bewertet. Über die Nutzung des IKS hinaus weist schließlich der Fall des Risikomanagements in einer gemeinsamen Einrichtung. Hier stellt das IKS einen der drei zentralen Bausteine dar, der ergänzt wird um Elemente von Controlling und Planung sowie den Einbezug von Revisionen und Prüfungen. Zuständig für die Verwaltung des Risikomanagements ist hier der Controllingbereich, doch haben potenziell alle Mitarbeiter/innen in Abhängigkeit von ihrer Berechtigung hierauf Zugriff. Somit erscheint dieser Ansatz unter den im Rahmen der Fallstudien vorgestellten am umfassendsten.

5.3 Integrierte Managementsysteme

In den vorstehenden Kapiteln wurde aufgezeigt, dass die Jobcenter unterschiedliche Einzelelemente der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements einsetzen. Es stellt sich nun die Frage, ob diese Einzelelemente zu systematischen Ansätzen eines Qualitätsmanagements verbunden werden, bzw. inwieweit die in den Jobcentern praktizierten Ansätze des

[46] Die Schilderung der Ausgestaltung des in Planung befindlichen Risikomanagements erscheint in einem der beiden Fälle recht umfänglich und systematisch, da hier verschiedenste Risiken aus den einzelnen Bereichen gesammelt, aufbereitet und bewertet werden sollen. Hierzu zählen etwa auch auslaufende Mietverträge und damit evtl. verbundene Kosten genauso wie die Risiken hoher Tarifabschlüsse für den Personalhaushalt. Da dieses System jedoch zum Gesprächszeitpunkt noch nicht fertiggestellt war, lässt sich diesbezüglich kein abschließendes Urteil fällen.

Qualitätsmanagements als integrierte Ansätze bezeichnet werden können. Zur Beantwortung dieser Fragen lassen sich sowohl Ergebnisse aus der Onlinebefragung heranziehen, die diesbezüglich zumindest als Indizien genutzt werden können, als auch Erkenntnisse aus den Auswertungen der Fallstudien.

5.3.1 Nutzung und Nutzen von Elementen der internen Kontrolle

Ein erster Aspekt jenseits der Nutzung der verschiedenen Verfahren und Instrumente der Qualitätssicherung, die in **Kapitel 5.1** thematisiert wurden, betrifft die Frage nach Elementen der Qualitätssicherung, die Bestandteil eines internen Kontrollsystems bzw. der Systematik der Fachaufsicht sind.[47]

Tabelle 5.10: Häufigkeit der Nutzung und Nutzen von verschiedenen Elementen der Fachaufsicht

Element der Fachaufsicht		Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
Häufigkeit der… eindeutigen Regelung der Zeichnungs- und Weisungsbefugnisse	ja, immer / regelmäßig	92	91	94
	teilweise / sporadisch	7	8	5
	gar nicht	0	1	0
	nicht vorhanden	0	0	2
Nutzen der… eindeutigen Regelung der Zeichnungs- und Weisungsbefugnisse	sehr nützlich	70	69	71
	nützlich	29	30	29
	weniger nützlich	1	1	0
	gar nicht nützlich	0	0	0
Häufigkeit der… eindeutigen Regelung und Beschränkung der Zugriffsrechte innerhalb des IT-Systems	ja, immer / regelmäßig	95	95	92
	teilweise / sporadisch	5	5	8
	gar nicht	0	0	0
	nicht vorhanden	0	0	0
Nutzen der… eindeutigen Regelung und Beschränkung der Zugriffsrechte innerhalb des IT-Systems	sehr nützlich	59	56	65
	nützlich	33	34	31
	weniger nützlich	8	9	5
	gar nicht nützlich	0	1	0
Häufigkeit der… Bereitstellung von zentralen Checklisten, Arbeitshilfen, FAQs etc. für aller Mitarbeiter/innen	ja, immer / regelmäßig	68	67	71
	teilweise / sporadisch	32	32	29
	gar nicht	0	1	0
	nicht vorhanden	0	1	0
Nutzen der… Bereitstellung von zentralen Checklisten, Arbeitshilfen, FAQs etc. für aller Mitarbeit	sehr nützlich	55	49	74
	nützlich	43	50	26
	weniger nützlich	1	1	0
	gar nicht nützlich	0	1	0
Häufigkeit der… standardisierten Prozesse	ja, immer / regelmäßig	75	81	53
	teilweise / sporadisch	22	18	36

[47] In den gE entspricht dies dem IKS, in den zkT ist hingegen der Begriff des Verwaltungs- und Kontrollsystems für eine weitgehend analoge Systematik der Fachaufsicht gebräuchlich.

zur Durchführung der Fachaufsicht	gar nicht	2	1	8
	nicht vorhanden	1	0	3
Nutzen der… standardisierten Prozesse zur Durchführung der Fachaufsicht	sehr nützlich	54	58	44
	nützlich	43	40	52
	weniger nützlich	3	2	5
	gar nicht nützlich	0	0	0
Häufigkeit der… regelmäßigen Überprüfung der Einhaltung fachaufsichtlicher Vorgaben	ja, immer / regelmäßig	63	67	50
	teilweise / sporadisch	36	33	46
	gar nicht	1	0	3
	nicht vorhanden	0	0	2
Nutzen der… regelmäßigen Überprüfung der Einhaltung fachaufsichtlicher Vorgaben	sehr nützlich	47	48	45
	nützlich	50	49	52
	weniger nützlich	3	3	3
	gar nicht nützlich	0	0	0
Häufigkeit der… systematischen Dokumentation der Ergebnisse der Fachaufsicht	ja, immer / regelmäßig	65	69	49
	teilweise / sporadisch	32	29	42
	gar nicht	2	1	3
	nicht vorhanden	2	1	6
Nutzen der… systematischen Dokumentation der Ergebnisse der Fachaufsicht	sehr nützlich	41	42	41
	nützlich	51	52	48
	weniger nützlich	7	6	10
	gar nicht nützlich	0	0	2
Häufigkeit der… Identifikation von Qualitätsrisiken als Vorgabe für die Fachaufsicht	ja, immer / regelmäßig	48	56	23
	teilweise / sporadisch	44	40	57
	gar nicht	3	3	5
	nicht vorhanden	5	2	16
Nutzen der… Identifikation von Qualitätsrisiken als Vorgabe für die Fachaufsicht	sehr nützlich	38	41	26
	nützlich	56	55	62
	weniger nützlich	5	3	9
	gar nicht nützlich	2	1	3
Häufigkeit der… Nutzung der UFa-Tools zur Durchführung der Fachaufsicht	ja, immer / regelmäßig	56	71	5
	teilweise / sporadisch	16	21	2
	gar nicht	7	6	9
	nicht vorhanden	22	3	84
Nutzen der… Nutzung der UFa-Tools zur Durchführung der Fachaufsicht	sehr nützlich	31	35	8
	nützlich	44	50	17
	weniger nützlich	10	10	8
	gar nicht nützlich	15	4	67

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Mit Blick auf die in **Tabelle 5.10** präsentierten Befragungsergebnisse sind vor allem drei Aspekte von Interesse: Welche Instrumente werden am häufigsten genutzt, welche von diesen

sind aus der Sicht der Geschäftsführungen die nützlichsten und wie variieren diese Angaben zwischen den beiden Modellen der Aufgabenwahrnehmung?

Als prominenteste Elemente eines Kontrollsystems erweisen sich laut Angaben der Befragten die Einschränkung der Zugriffsrechte innerhalb des IT-Systems (95%) und die eindeutigen Regelungen der Zeichnungs- und Weisungsbefugnisse (92%), mit deutlichem Abstand folgen darauf die standardisierten Prozesse zur Durchführung der Fachaufsicht (75%) sowie die Bereitstellung von Arbeitshilfen (68%). Am seltensten wird hingegen die Identifikation von Qualitätsrisiken als Vorgabe für die Fachaufsicht (48%) angegeben. Diskrepanzen sind hier hinsichtlich zweier Items zu beobachten. So kommen in den gemeinsamen Einrichtungen sowohl die standardisierten Prozesse zur Durchführung der Fachaufsicht (81% gE, 53% zkT) als auch die Identifikation von Qualitätsrisiken (56% gE, 23% zkT) deutlich häufiger zum Einsatz als in den kommunalen Jobcentern. Dies gilt auch für die sog. UFa-Tools (71% gE, 5% zkT), dürfte hier aber vor allem der Tatsache geschuldet sein, dass diese Begrifflichkeit praktisch ausschließlich für die entsprechenden BA-Instrumente verwendet wird, wenngleich die kommunalen Jobcenter im Rahmen der Fallstudien meist sehr ähnlich angelegte Instrumente für diesen Zweck verwenden.

Betrachtet man demgegenüber den Nutzen, der mit den verschiedenen Bestandteilen der internen Kontrolle assoziiert wird, so ist zunächst festzuhalten, dass sich für alle Elemente kaum Nennungen in den Kategorien „weniger nützlich“ oder „gar nicht nützlich“ finden. Mit anderen Worten werden in den Jobcentern in aller Regel nur solche Elemente in das interne Kontrollsystem aufgenommen, von denen sich die Verantwortlichen auch einen Nutzen versprechen.

Beschränkt man die weitere Betrachtung auf die als „sehr nützlich“ erachteten Elemente, so ergibt sich grob gesprochen eine Dreiteilung. Ein solch hoher Nutzen wird am häufigsten für die Regelung der Zeichnungs- und Weisungsbefugnisse wahrgenommen (70%), gefolgt von einer Dreier-Gruppe aus der Regelung der Zugriffsrechte innerhalb des IT-Systems (59%), der Bereitstellung von Arbeitshilfen (55%) und der standardisierten Prozesse zur Durchführung der Fachaufsicht (54%). Seltener werden hingegen die folgenden drei Elemente als „sehr nützlich“ eingestuft: die regelmäßige Überprüfung der Einhaltung fachaufsichtlicher Vorgaben (47%), die systematische Dokumentation der Ergebnisse der Fachaufsicht (41%) und schließlich die Identifikation von Qualitätsrisiken als Vorgabe für die Fachaufsicht (31%).

Unterschiede in Abhängigkeit vom Modell der Aufgabenwahrnehmung lassen sich auch hier identifizieren. Während für die kommunalen Jobcenter die Bereitstellung von Arbeitshilfen (74% zkT, 49% gE) einen größeren Nutzen darstellt, schätzen die gemeinsamen Einrichtungen hingegen häufiger die standardisierten Prozesse zur Durchführung der Fachaufsicht (58% gE, 44% zkT) als „sehr nützlich“ ein. Auch der Identifikation von Qualitätsrisiken als Vorgabe für die Fachaufsicht wird in den gemeinsamen Einrichtungen eine größere Wichtigkeit beigemessen (56% gE vs. 23% zkT). Damit scheinen die Inhalte und Prioritäten in der Ausgestaltung der Systematik der Fachaufsicht leicht zwischen den Trägermodellen zu variieren, doch handelt es sich hierbei wohl eher um unterschiedliche Akzentuierungen in der Nutzung und Bedeutung einzelner Elemente als um grundlegende Unterschiede.

Tabelle 5.11: Nutzen der zentral zur Verfügung gestellten Unterstützungsleistungen und Angebote zur Qualitätssicherung in den gemeinsamen Einrichtungen

Gesamtbewertung	gE (%)
sehr nützlich	19
nützlich	76
weniger nützlich	5
gar nicht nützlich	0

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

5.3.2 Interventionen aufgrund von Erkenntnissen aus der Qualitätssicherung

Eine weitere Frage aus der Onlineerhebung adressiert, ob und in welchem Umfang das Qualitätsmanagement in der Vergangenheit Anlass dazu gegeben hat, Änderungen in den Leistungsbereichen vorzunehmen. Damit werden zwei wesentliche Punkte abgedeckt: zum einen die Frage nach der Beobachtung der Qualität, die erst die Anhaltspunkte für eine Intervention liefert, zum anderen der tatsächliche Eingriff in die bestehenden Abläufe und Prozesse in Gestalt einer Intervention.

Tabelle 5.12: Häufigkeit der Interventionen in den einzelnen Leistungsbereichen aufgrund von Erkenntnissen aus Qualitätssicherung und Risikomanagement

Von Intervention betroffene Leistungsbereiche		Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
Anlaufstelle / Eingangszone	regelmäßig (monatlich bis vierteljährlich)	33	35	26
	eher selten (halbjährlich bis jährlich)	67	57	57
	gar nicht	10	8	17
Fallmanagement / Vermittlung / Eingliederungsleistungen	regelmäßig (monatlich bis vierteljährlich)	49	48	53
	eher selten (halbjährlich bis jährlich)	47	48	44
	gar nicht	4	4	4
Leistungssachbearbeitung	regelmäßig (monatlich bis vierteljährlich)	61	63	58
	eher selten (halbjährlich bis jährlich)	36	36	36
	gar nicht	3	2	6
Arbeitgeberbetreuung	regelmäßig (monatlich bis vierteljährlich)	14	14	13
	eher selten (halbjährlich bis jährlich)	55	51	68
	gar nicht	31	35	19
sonstige Einheiten	regelmäßig (monatlich bis vierteljährlich)	34	33	41
	eher selten (halbjährlich bis jährlich)	42	42	46
	gar nicht	23	26	14

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Schlüsselt man die Angaben aus der Befragung nach von der Intervention betroffenen Bereichen und Modellen der Aufgabenwahrnehmung auf, so zeigt sich in einem ersten Schritt, dass sich Ziel und Häufigkeit der Interventionen in beiden Trägerschaften im Wesentlichen gleichen. Mit ca. 60% aller Fälle ist in beiden Modellen die Leistungssachbearbeitung am häufigsten Gegenstand von regelmäßigen Interventionen, gefolgt vom anderen Kernbereich der Integration mit knapp 50% (vgl. **Tabelle 5.12**). Nur ein Drittel der Befragten gibt an, regelmäßig Änderungen in der Eingangszone bzw. der Anlaufstelle vorzunehmen und die Arbeitgeberbetreuung ist schließlich mit lediglich 14% mit Abstand am seltensten von regelmäßigen Eingriffen betroffen. In den „sonstigen Einheiten“ werden in einem Drittel der Fälle regelmäßig Änderungen vorgenommen, wobei ein Blick in die Freitextantworten zeigt, dass es sich dabei in der weit überwiegenden Mehrheit um die Stellen oder Bereiche des Jobcenters handelt, die für Widersprüche und Klagen zuständig sind, so dass in dieser Hinsicht offensichtlich besonders häufig Anpassungsbedarf besteht, was angesichts der Komplexität der juristischen Materie wenig überrascht.

Dass es in den zentralen Leistungsbereichen der Integration und Leistungsbearbeitung gar nicht zu Umgestaltungen kommt, stellt hingegen mit vier bzw. drei Prozent eine absolute Ausnahme dar, während dies in der Anlaufstelle mit 10% bereits häufiger der Fall ist und in der Arbeitgeberbetreuung mit einem knappen Drittel am häufigsten zu beobachten ist. Allerdings ist anzumerken, dass die beiden zuletzt genannten Bereiche in den kommunalen Jobcentern häufiger Veränderungen unterzogen werden, so dass in dieser Hinsicht von den Geschäftsführungen in den Optionskommunen häufiger Defizite wahrgenommen werden. Anders gewendet ließe sich sagen, dass die kommunalen Träger diese Bereiche betreffend möglicherweise sensibler für Impulse aus dem Qualitätsmanagement sind und daher dort auch häufiger Änderungen vornehmen. Insgesamt vermitteln diese Ergebnisse den Eindruck, dass die weit überwiegende Mehrheit der Jobcenter die Ergebnisse des Qualitätsmanagements ernst nimmt und Anregungen für die Verbesserung der Abläufe in den einzelnen Leistungsbereichen daraus gewinnt.

Tabelle 5.13: Nachhaltung der Wirksamkeit der Interventionen aufgrund von Erkenntnissen aus Qualitätssicherung und Risikomanagement

Standardisierte Verfahren zur Nachhaltung der Wirksamkeit	Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
Ja	35	38	24
Nein	65	62	76

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Können die Beobachtung von Defiziten und die Einleitung von Veränderungen gewissermaßen als die beiden ersten Schritte in einem zyklischen Managementprozess verstanden werden, bedarf es in der Folge der Beobachtung der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen als Feedback über deren Erfolg, das gegebenenfalls weiteren Handlungsbedarf anzeigt, wenn sich die gewünschten Verbesserungen der zuvor beobachteten Probleme nicht einstellen. Angesichts der Bedeutung eines solchen Schritts der Erfolgsbeobachtung überrascht es durchaus, dass mit nur einem guten Drittel der befragten Jobcenter die Minderheit hierfür über standardisierte Verfahren verfügt. Während der Anteil von Jobcentern, die die Wirksamkeit der vollzogenen Interventionen nachhalten, in den gemeinsamen Einrichtungen mit

38% etwas höher ausfällt, ist ein solches Vorgehen mit 24% bei weniger als einem Viertel der kommunalen Jobcenter zu beobachten (vgl. **Tabelle 5.13**). Hinsichtlich der Notwendigkeit einer Systematik in der Durchführung und Bewertung von Interventionen scheinen demnach die gemeinsamen Einrichtungen gegenwärtig etwas sensibler zu sein als ihre kommunalen Gegenstücke.

Als typische Methoden für die Nachhaltung der Wirksamkeit werden in den Freitextantworten der Onlinebefragung besonders häufig die folgenden Verfahren genannt: Nachhaltung über Controllingverfahren oder Monitoring, Definition von Meilensteinen, Einbeziehung in Besprechungen sowie eine Nachhaltung im Rahmen der Fachaufsicht oder über das Integrierte Kontrollsystem (IKS).

Tabelle 5.14: Weiterentwicklung des Qualitätsmanagements

Pläne für Weiterentwicklung	Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
Ja	69	65	82
Nein	31	35	18

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

In einem letzten Schritt wurde schließlich im Rahmen der Onlinebefragung thematisiert, inwieweit nicht nur die einzelnen Leistungsbereiche aufgrund der Erkenntnisse aus dem Qualitätsmanagement Anpassungen unterzogen werden, sondern ob auch das Qualitätsmanagement selbst als dynamisch begriffen und weiterentwickelt wird. Über zwei Drittel der Befragten planen dies, wobei es mit knapp zwei Dritteln in den gemeinsamen Einrichtungen (65%) gegenüber mehr als vier Fünfteln (82%) unter den kommunalen Jobcentern in einem nicht unerheblichen Maße in Abhängigkeit von der Trägerschaft des Jobcenters variiert. Die Interpretation dieser Differenz kann dabei erneut ambivalent ausfallen: Entweder nehmen die kommunalen Jobcenter mehr Defizite und daher mehr Bedarf an Weiterentwicklung in ihrem Qualitätsmanagement wahr, oder sie erweisen sich als engagierter als die gemeinsamen Einrichtungen darin, die Entwicklung ihres Qualitätsmanagements voranzutreiben.

Zieht man zu diesem allgemeinen Ergebnis die ergänzenden Freitextantworten zu den konkreten Vorhaben hinzu, so lassen sich zudem inhaltliche Schwerpunkte in den geplanten Weiterentwicklungen benennen. Neben der wiederholt zu findenden Erwähnung der eher punktuellen Verbesserung und Anpassung einzelner Instrumente und Verfahren der Qualitätssicherung wird von den gemeinsamen Einrichtungen häufig auf die Einführung, Anpassung oder Verbesserung des IKS verwiesen, bisweilen in Zusammenarbeit mit der Internen Beratung SGB II der BA. Auch die Entwicklung bzw. der Ausbau eines Risikomanagements wird wiederholt als aktuelles Vorhaben angeführt, genauso wie Bestrebungen, ein Verfahren zur Beobachtung und Messung der Wirksamkeit der ergriffenen Veränderungsmaßnahmen zu entwickeln. Schließlich findet sich eine Vielzahl von Antworten, die sich auf die generelle Notwendigkeit der kontinuierlichen Anpassung des Qualitätsmanagementsystems an die sich ändernden Gegebenheiten, Rahmenbedingungen und Anforderungen beziehen. Oder in den Worten eines Geschäftsführers: „Qualitätssicherung ist ein lebendes System und kann nie vollständig abgeschlossen sein“. Diese Angaben, auch wenn sie nur erste Hinweise liefern können, deuten durchaus darauf hin, dass die grundsätzlichen Bestrebungen der Weiterent-

wicklung oftmals hin zu einer systematischeren Gestaltung der Qualitätssicherung weisen, die laufend an interne und externe Veränderungen angepasst wird.

5.3.3 Praktische Erfahrungen mit Internen Kontrollsystemen und externen Zertifizierungen

Die Interviews im Rahmen der Fallstudien liefern darüber hinaus weitere Anhaltspunkte zur systematischen Gestaltung des Qualitätsmanagements. Unter den einbezogenen gemeinsamen Einrichtungen findet sich durchgehend ein IKS, dessen Reifegrad zwischen dem von der BA geforderten Mindestwert drei und dem sehr hohen Reifegrad fünf von maximal sechs schwankt und in der Regel als Kern eines Qualitätsmanagementsystems verstanden wird. Lediglich in einem Fall findet sich das gemeinsam mit der Internen Beratung SGB II der BA entwickelte IKS gegenwärtig in der Prüfung durch den zuständigen VG der Agentur.[48] Die Einschätzung und Nutzung dieses Systems variiert dabei den Aussagen der Gesprächspartner/innen nach zu schließen relativ stark zwischen den einzelnen Jobcentern. In einem Fall werden monatliche Auswertungen vorgenommen und als Grundlage für organisationsbezogene Entscheidungen und Veränderungen innerhalb des Steuerungskreises genommen. Eher pragmatisch ist der Umgang mit dem IKS in einer kleinen gemeinsamen Einrichtung, in der diesem aufgrund der geringen Größe der Organisation eine weniger zentrale Bedeutung zukommt, dieses aber durchaus zur Einschätzung von Entwicklungen genutzt wird.

Kritik an diesem System findet sich hingegen in zwei Fällen. In einem Jobcenter, in dem ein IKS bereits vor einer Weile eingeführt wurde, wird dieses zwar als „bewährt“ bezeichnet und quartalsweise für Auswertungen genutzt, doch sei es aktuell noch zu „grobmaschig“ und werde daher jährlich weiterentwickelt. Ebenfalls eine kontinuierliche Weiterentwicklung des bestehenden IKS (Reifegrad 4) wird an einem anderen Standort betrieben. Dort richtet sich die Kritik am Standardsystem der BA jedoch eher auf dessen mangelnde Dynamik und Anpassung an die veränderten Gegebenheiten sowie den fehlenden Außenbezug des Systems. Ebendies wurde versucht, durch eine zyklische Anlage des Systems und die Integration einer Aufnahmemöglichkeit von außen zu verbessern, was als Gewinn für die Ausgestaltung des eigenen IKS empfunden wird. Ergänzt wird dieses Verständnis eines Qualitätsmanagementsystems zudem durch zyklisch angelegte monatliche Nachhalteprozesse und Controllinggespräche sowie die Planung von Maßnahmen zur Zielerreichung unter Einbezug möglichst aller Beteiligten. Auf diese Weise entsteht der Eindruck eines überaus elaborierten Systems, das jedoch gegenwärtig nach Aussagen der Gesprächspartner/innen noch nicht hinreichend auf der Ebene der Teamleitungen verankert ist.

Eine ähnliche Ergänzung eines bestehenden IKS durch weitere Maßnahmen der Qualitätssicherung findet sich zudem in zwei weiteren Fallstudien. An einem der beiden Standorte werden Schulungen, systematische Informationsaufbereitung inklusive der Erstellung von

[48] In diesem Zusammenhang scheint es durchaus erwähnenswert, dass sich nach Aussagen von Interviewpartnern/innen in der BA-Zentrale große Teile der Aufträge für die Interne Beratung SGB II auf die Entwicklung und Einführung eines IKS richten. Analog hierzu nutzen zudem mehrere der in den Fallstudien untersuchten kommunalen Jobcenter externe Beratungsdienstleistungen für vergleichbare Zwecke. Dies deutet darauf hin, dass in diesem Bereich in vielen Fällen ein gewisser Unterstützungsbedarf besteht.

Checklisten und Verfahrenshinweisen, die Prüfung aller zahlungsrelevanten Vorgänge sowie die jährliche Überprüfung und Anpassung des bestehenden Systems mit einem IKS kombiniert, was ebenfalls als relativ anspruchsvolles System begriffen werden kann. Am anderen Standort liegt der Fokus neben dem IKS, in dem explizit auch Qualitätsziele definiert werden, auf der Entwicklung eines operativen Programms, der transparenten Kommunikation zu Zielen und Qualitätsforderungen samt systematischer Prozesse zu deren Nachhaltung und Kontrolle. Auch dies kann als relativ weit fortgeschritten verstanden werden.

Eine Analogie zu dem IKS der BA wird in einem kommunalen Jobcenter genutzt, in dem ein entsprechendes Verwaltungs- und Kontrollsystem mit dem Reifegrad vier vorliegt. Daneben kommen zwar verschiedene weitere Ansätze einer systematischen Qualitätsarbeit zum Einsatz – wie etwa einer Grundsatzstelle und der Integration von Mitarbeitern/innen des Kreisprüfungsamts in das Jobcenter – doch scheint die Schwachstelle dieses Systems bislang noch in einer mangelnden Verbindung dieser verschiedenen Elemente zu bestehen.

Einen alternativen Weg zur Systematisierung des Qualitätsmanagements haben zwei andere Fallstudienstandorte gewählt, in denen mit externen Zertifizierungen gearbeitet wird: in einem Fall eine Zertifizierung gemäß EFQM, im anderen Fall eine Orientierung an der Zertifizierung nach ISO 9001, die aber letztlich aus Kostengründen nicht formal vollzogen wurde. Die EFQM-Zertifizierung der gemeinsamen Einrichtung erwies sich in der Praxis als überaus zeitintensiv, wurde aber sehr erfolgreich mit einer Auszeichnung absolviert. Das angestrebte Ziel bestand in einer Verbindung von strategischen und geschäftspolitischen Zielen mit dem Tagesgeschäft und daran geknüpft die Definierung konkreter Maßnahmen zu deren Umsetzung. Als Problem erweist sich jedoch in der Praxis, dass dieses relativ elaborierte und zertifizierte System von den Beschäftigten noch nicht im von der Geschäftsführung gewünschten Umfang mitgetragen wird, so dass es an der praktischen Umsetzung bislang noch mangelt. Etwas anders gelagert ist das Problem des kommunalen Jobcenters, das den Weg der Gestaltung des Qualitätsmanagements in Anlehnung an eine Zertifizierung gemäß ISO 9001 gewählt hat. Im Verlauf des Prozesses wurde hier ein umfassendes Prozesshandbuch mit mehr als 300 Tätigkeitsanweisungen und Prozessbeschreibungen angefertigt, das sich jedoch als zu umfänglich im Sinne einer „Übersteuerung“ erwies und deswegen aktuell einer Konsolidierung unterzogen wird.

Kein erkennbares System des Qualitätsmanagements findet sich schließlich in zwei weiteren der untersuchten Jobcenter, in beiden Fällen in kommunaler Trägerschaft. Hier konnte lediglich ein Nebeneinander verschiedener Instrumente der Qualitätssicherung beobachtet werden bzw. ein eben erst aufkeimendes Bewusstsein für die grundsätzliche Notwendigkeit einer Auseinandersetzung mit Fragen der Qualitätssicherung.

5.4 Zusammenhang von Qualitätsmanagement und einzelnen Instrumenten der Qualitätssicherung mit Indikatoren der Ergebnisqualität

Die Aufgabe der Qualitätssicherung und die Ausgestaltung des Qualitätsmanagements können als wichtige Voraussetzungen für eine hochwertige Dienstleistungserbringung in der Umsetzung des SGB II betrachtet werden. Der Aufwand, der innerhalb eines Jobcenters mit der Wahrnehmung, Gestaltung und Beobachtung dieser Aufgaben verbunden ist, wurde in den vorangegangenen Kapiteln anschaulich geschildert. Dennoch werden die SGB-II-Träger

hinsichtlich ihrer Arbeit primär daran gemessen, inwieweit sie die gesetzlich festgeschriebenen Ziele, operationalisiert in Kennzahlen und fixiert in jährlichen Zielvereinbarungen, erreichen bzw. verfehlen. Die Frage, ob die dahinter stehende Qualität der Dienstleistung angemessen war oder nicht, tritt dagegen – auch wegen der überaus problematischen Operationalisierung dieser Dimension – in den Hintergrund. Angesichts dieser Situation stellt sich letztlich die Frage, inwieweit Anstrengungen im Bereich des Qualitätsmanagements, und damit verbunden die Hoffnung der Erbringung einer hochwertigen Dienstleistung, tatsächlich dazu beitragen, dass die gesetzlich festgeschriebenen Ziele besser erreicht werden.

Tabelle 5.15: Zusammenhang zwischen Qualität und Zielerreichung

Hochwertige Dienstleistungen führen zu besserer Zielerreichung	Insgesamt (%)	gE (%)	zkT (%)
trifft voll und ganz zu	44	45	41
trifft überwiegend zu	41	40	41
trifft nur teilweise zu	15	15	17
trifft überhaupt nicht zu	0	0	2

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Die Frage nach den Wirkungszusammenhängen zwischen Qualität und Zielerreichung wurde in der Onlinebefragung auch an die Geschäftsführungen gerichtet. Das aus **Tabelle 5.15** ersichtliche Antwortverhalten belegt, dass die Verantwortlichen in beiden Trägerschaften davon ausgehen, dass hochwertige Dienstleistungen letztlich zu einer besseren Zielerreichung beitragen. Für 44% trifft diese Aussage „voll und ganz zu“, und für weitere 41% zumindest „überwiegend“. Als etwas skeptischer erweisen sich 15% der Befragten, aus deren Perspektive dies nur „teilweise“ zutrifft. Kaum eine Geschäftsführung geht jedoch davon aus, dass kein Zusammenhang zwischen Qualität der Dienstleistung und Zielerreichung besteht. Im Vergleich zwischen zkT und gE erweisen sich letztere tendenziell etwas optimistischer hinsichtlich eines positiven Beitrags der Dienstleistungsqualität zur Zielerreichung, doch nimmt sich diese Differenz eher gering aus.

Wie sich diese Wirkungszusammenhänge in der Praxis darstellen, war in Anbetracht der für eine Organisation grundsätzlich drängenden Frage nach Ertrag und Nutzen beim Einsatz von Ressourcen, auch Gegenstand der Gespräche im Rahmen der Fallstudien. Vor dem Hintergrund der Komplexität der Umsetzung eines ganzen Gesetzbuchs und der Bedeutung unbeeinflussbarer Externalitäten hierfür überrascht es wenig, dass kein/e Gesprächspartner/in klare Vorstellungen mit Bezug auf die zugrundeliegenden Wirkungszusammenhänge äußern konnte. Stattdessen prägten vor allem mit Blick auf den Bereich der Integration Mutmaßungen über mögliche indirekte oder unklare aber grundsätzlich angenommene Zusammenhänge das Meinungsbild. Eine konkrete Quantifizierung des Beitrags der Dienstleistungsqualität zur Zielerreichung oder gar die Formulierung von Automatismen zwischen Dienstleistungsqualität und Ergebnissen wurde jedoch durchweg abgelehnt. Lediglich mit Blick auf den Leistungsbereich wurde mehrfach die Ansicht vertreten, dass der Einfluss der Qualität der Dienstleistung auf die Höhe der passiven Leistungen zumindest vorhanden, angesichts der geringen quantitativen Bedeutung jedoch weitgehend irrelevant sei. Prüfungen der Anrechnung von Erwerbseinkommen sowie der Einmalzahlungen könnten zwar einen Beitrag zur Senkung der passiven Leistungen liefern, doch sei dieser insgesamt so gering,

dass etwa die Durchschnittskälte des Winters im Zweifelsfalle bei den KdU weitaus stärker ins Gewicht falle als alle Qualitätsbestrebungen und Prüfungen. Auch wenn sich der Onlinebefragung und den Fallstudien nach zu schließen praktisch alle Jobcenter um eine angemessene Qualität der Dienstleistung bemühen, so beschränkt sich die Einschätzung des Ertrags dieser Bemühungen eher auf vage Hoffnungen hinsichtlich der Verbesserung der Zielerreichung.

Empirisch lassen sich anhand der vorliegenden Daten aus der Onlinebefragung sowie den ebenfalls verfügbaren Kennzahlen zur Zielerreichung jedoch Auswertungen vornehmen, die auf eine fundiertere Abschätzung von ebensolchen Wirkungszusammenhängen zwischen der Ausgestaltung des Qualitätsmanagements und den erzielten Ergebnissen abstellen. Grundlage hierfür stellt in einem ersten Ansatz die Bildung eines summarischen Index zur regelmäßigen Nutzung der Instrumente der Fachaufsicht (vgl. **Tabelle 5.10**) sowie der Angaben zur Existenz eines Risikomanagements und eines standardisierten Verfahrens zur Nachhaltung der Wirkung ergriffener Maßnahmen dar. Demgegenüber gestellt werden jeweils als Ergebnisgrößen die drei Varianten (vgl. **Kapitel 3** und **4.7**) von Verbundindizes zur Kennzahlenperformance (K1-K2-K3, K1-K2E3-K3, K1-K2E3-K3E3), die Stattgabequoten bei Widersprüchen, Erfolgsquoten bei Klagen sowie die vier Indikatoren zur Kundenzufriedenheit[49] betrachtet. Neben den Indikatoren zur Nutzung und Intensität von Qualitätssicherungsmaßnahmen wurden dabei folgende Merkmale der Jobcenter kontrolliert: (i) Modell der Aufgabenwahrnehmung, (ii) SGB-II-Vergleichstyp (neue Typologie), (iii) Anzahl der Standorte in den Gruppen (a) ein Standort, (b) zwei bis drei Standorte und (c) vier und mehr Standorte, (iv) Anzahl der Beschäftigten in den Größenklassen (a) unter 60 (kleines JC), (b) 60-149 (mittleres JC), (c) 150-249 (großes JC) und (d) 300 und mehr (sehr großes JC) sowie (iv) Fallmanagement für alle Personen Ü25 (1/0).

Analysiert man die statistischen Zusammenhänge zwischen Indikatoren zur Nutzung und Intensität von Qualitätssicherungsmaßnahmen einerseits und den verschiedenen messbaren Ergebnisgrößen andererseits, lässt sich lediglich ein einziger statistisch signifikanter Zusammenhang ermitteln. So zeigen die multivariaten Analysen, dass eine regelmäßige Anwendung von Methoden des Risikomanagements mit einer signifikant niedrigeren Quote der Stattgabe bei Widersprüchen einhergeht. Mit Blick auf die steuerungsrelevanten Kennzahlen – sowohl der Kombination der drei zentralen Größen K1-K2-K3 als auch der Verbundindizes samt Ergänzungsgrößen – lassen sich jedoch keine systematischen Zusammenhänge erkennen. Dieser fehlende Zusammenhang ist jedoch nicht unbedingt im Sinne der Irrelevanz der Qualitätssicherung für das Gros der Ergebnisgrößen zu interpretieren. Es ist vielmehr anzunehmen, dass diese Ergebnisse der Komplexität und mangelnden Eindeutigkeit der inhaltlichen Zusammenhänge geschuldet sind, wie sie sich auch in den Aussagen der interviewten Geschäftsführungen wiederfinden. Gleichwohl ist anzumerken, dass mit Blick auf die womöglich entscheidende Größe der Systematik eines Qualitätsmanagements eine geeignete Variable zu deren Abbildung fehlt, da anhand der vorliegenden Daten lediglich die verschiedenen Verfahren und Instrumente als Näherungswert für die Intensität des Qualitäts-

[49] Bei diesen handelt es sich um (i) den Kundenzufriedenheitsindex, (ii) die Zufriedenheit mit der Vermittlung/Beratung, (iii) die Zufriedenheit mit der Beratung/Bearbeitung hinsichtlich Geldleistungen und (iv) die Zufriedenheit mit Mitarbeitern/innen des Jobcenters (jeweils für alle gE plus zwei zkT).

managements aufsummiert werden konnten. Inwiefern sich deren Nutzen erst in einem hinreichend differenzierten Zusammenspiel der Instrumente und Verfahren in den Ergebnissen bemerkbar macht, kann auf dieser Basis nicht abschließend geklärt werden.

Im Rahmen eines zweiten Analyseschritts wurden die zuvor beschriebenen Ergebnisgrößen aus Kennzahlen, Widersprüchen und Kundenbefragung beibehalten. Allerdings bilden nun zum einen ein summarischer Index zu den verschiedenen Instrumenten und Verfahren der Qualitätssicherung (vgl. **Tabelle 5.1**) sowie zum anderen eine Variable, die die Erfassung aller Bereiche des Jobcenters durch regelmäßige Verfahren der Qualitätssicherung abbildet, die zentralen erklärenden Variablen. Die multivariaten Regressionen zeigen hier einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen einer höheren Nutzungsintensität der Instrumente der Qualitätssicherung sowie den drei Verbundindizes auf.

Daraus lässt sich auf der einen Seite schließen, dass sich eine generell intensivere Auseinandersetzung mit Fragen der Qualitätssicherung, hier verstanden als höhere Nutzungsintensität der verschiedenen abgefragten Instrumente der Qualitätssicherung, positiv auf die Zielerreichung auswirken kann, wie der ermittelte, statistisch signifikante Zusammenhang zwischen einer solchen intensiveren Nutzung und einer besseren Kennzahlperformance belegt.

Auf der anderen Seite lässt sich jedoch kein Zusammenhang zwischen der Intensität der Nutzung verschiedener Qualitätssicherungsinstrumente und Aspekten der Rechtmäßigkeit und der Kundenzufriedenheit als weitere mögliche Ergebnisgrößen identifizieren. Ebenso ist allein die Tatsache, dass alle Bereiche eines Jobcenters standardisierten Verfahren der Qualitätssicherung unterliegen, offenbar noch nicht hinreichend dafür, dass sich dies positiv auf die betrachteten Ergebnisgrößen auswirkt, da diesbezüglich ebenfalls keine Zusammenhänge festgestellt werden konnten.

Vor dem Hintergrund dieser empirischen Analysen auf der Basis der Onlinebefragung und der verfügbaren Ergebnisgrößen lassen sich die darin identifizierten statistischen Zusammenhänge in folgender Weise zusammenfassen. Eine intensivere Nutzung der verschiedenen Instrumente erscheint durchaus dazu geeignet, zu einer Verbesserung der Kennzahlenperformance beizutragen, allerdings reicht es für eine solche Verbesserung noch nicht aus, dass alle Bereiche eines Jobcenters einer Qualitätssicherung unterliegen. Für die beiden anderen Ergebnisgrößen scheint hingegen kein solcher unmittelbarer Zusammenhang zu bestehen. Gleichwohl – und dies ist angesichts des Aufwands, der mit Aufgaben der Qualitätssicherung gerade für die operativen Mitarbeiter/innen verbunden ist, keineswegs trivial – lassen sich in den quantitativen Analysen keine Belege dafür finden, dass eine besonders intensive Nutzung von Instrumenten der Qualitätssicherung in einem negativen Zusammenhang zu den verschiedenen Ergebnisgrößen steht. Mit anderen Worten: Qualitätssicherungsaufgaben scheinen auch in größerem Umfang nicht so viele Ressourcen zu binden, dass dies die Qualität der operativen Arbeit beeinträchtigen würde.

6. Governance

Die Umsetzung von Fachpolitiken erfordert zunehmend die Kenntnis der Verhaltensweisen und Interessenlagen der beteiligten Akteure sowie deren Einfluss auf Spezifizierung und Justierung der Implementation vor Ort sowie der Veränderung der Politikinhalte über die Ebenen hinweg bis hinunter zur operativen Ebene der Leistungserbringung. Dieses Gestaltungswissen kann eine Governanceanalyse liefern, die aus der Managementlehre stammenden Ansätzen – wie z.B. New Public Management – überlegen ist. So wird managerialen Ansätzen eine starke Binnenorientierung innerhalb der Organisation sowie eine gewisse Politikblindheit zugeschrieben, womit die Gefahr besteht, dass wichtige fördernde und hemmende (politische) Bedingungen nicht berücksichtigt werden.[50] Im Forschungsvorhaben wurde deshalb auch untersucht, welchen Einfluss die unterschiedlichen Ebenen der Governance auf die Jobcenter in Deutschland nehmen und welche Gestaltungsimpulse davon ausgehen.

Dabei wird in **Kapitel 6.1** zunächst auf die lokale/regionale Governance eingegangen, die im Untersuchungsdesign als Verknüpfungsebene zwischen den Jobcentern und der überregionalen Ebene betrachtet wird. Letztere ist Gegenstand der **Kapitel 6.2** und **6.3**, wobei zunächst die Ebene der Bundesländer und Regionaldirektionen und dann die des Bundes betrachtet wird. Allen Expertengesprächen ist dabei ein breites Verständnis von Steuerung zugrunde gelegt worden im Sinne einer zielgerichteten Einflussnahme auf Prozesse und Ergebnisse, wobei zielgerichtete Einflussnahme nicht notwendigerweise als direkter Eingriff aufzufassen ist.

6.1 Governance auf der lokalen und regionalen Ebene

6.1.1 Verständnis von Qualität, Steuerung und der eigenen Rolle

Die zentralen Akteure auf der Ebene der lokalen bzw. regionalen Governance sind bei den zugelassenen kommunalen Trägern je nach Aufgabenverteilung vor Ort die Vertreter/innen der ersten Führungsebene (Landrat/Landrätin, Oberbürgermeister/in) und der zweiten Führungsebene (Sozialdezernent/in, Beigeordnete/r, Bürgermeister/in). Bei den gemeinsamen Einrichtungen stellen die Vorsitzenden der Geschäftsführungen der örtlichen Agenturen für Arbeit zusammen mit dem/der kommunalen Vertreter/in der ersten oder zweiten Führungsebene die wichtigsten Akteure dar, die auch dem gesetzlich festgelegten Gremium der Trägerversammlung angehören und dort über die organisatorischen Grundlagen der gE entscheiden.[51]

Qualitätsverständnis und Steuerungsanspruch

Wie zu erwarten, ist das Qualitätsverständnis bei den Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agenturen von der Diskussion innerhalb der BA-Welt geprägt, was die Elemente von Qualität vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrags, insbesondere die Rechtmäßigkeit und die Wirksamkeit, und die hohe Bedeutung von Prozessen und Rechtsbehelfen angeht. Regelmäßig wird das Kennzahlensystem nicht grundsätzlich in Frage gestellt, aller-

[50] Siehe hierzu mit weiteren Nachweisen Hägele, H.: Konzept einer Governance-Analyse eines innovativen arbeits(markt)politischen Programms, ISG Working Paper No. 4, Köln 2009.

[51] Im Folgenden wird nicht auf die verschiedenen Formen der internen oder externen Prüfungen, die auch die Ebene der lokalen Governance betreffen, eingegangen, da diese bereits in **Kapitel 5.2.6** umfassend dargestellt wurden.

dings ebenso regelmäßig auch darauf hingewiesen, dass für die Steuerung in Qualitätsfragen die Fixierung auf Kennzahlen, auch der Qualitätskennzahlen, alleine nicht ausreiche.

Erforderlich sei vielmehr die Berücksichtigung auch qualitativer Faktoren, wobei die Mehrzahl der Interviewpartner/innen hier ein ausgewogenes Verhältnis einfordert. Qualitative Aspekte werden von der Mehrzahl der Gesprächspartner/innen thematisiert, wobei sich diese meist auf Fragen der Prozessgestaltung, das Personal und die Arbeitsbelastung konzentrieren.

Bei der Hälfte der acht Fallstudienbeispiele aus dem Bereich der gemeinsamen Einrichtungen wurde ein ausdrücklicher und eigenständiger Gestaltungswille des kommunalen Partners angetroffen, der sich nicht mit der Diskussion um die Höhe der KdU begnügt. Hier ist das Verhältnis zum gesetzlichen Kennzahlensystem deutlich distanzierter und reicht von totaler Ablehnung bis hin zur leicht resignierenden Feststellung, dass es derzeit wohl nichts anderes oder besseres gäbe.

Qualität wird dabei als anspruchsvolle Aufgabe der operativen Ebene und insbesondere der im Kundenkontakt stehenden Fachkräfte gesehen, wobei meist auch die Kundenperspektive miteinbezogen wird. Die Absicherung des Qualitätsverständnisses mittels Leitlinien, Konzepten oder Ähnlichem bildet jedoch die Ausnahme. Hier beruft man sich unter anderem auf die Tradition eigenständiger und unabhängiger kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Mit dem eigenständigen Gestaltungswillen ist in den Fallstudienbeispielen ein eigener Steuerungsanspruch im Sinne einer zielgerichteten Einflussnahme, die sich sowohl auf die Ziel- als auch die Qualitätssteuerung beziehen kann, verbunden, der sich in folgenden Punkten zeigt:

- In der Ausgestaltung der Beziehungen zum Jobcenter bei den kommunalen Leistungen, wie z.B. Vereinbarungen zu Schnittstellengestaltung oder Zielvereinbarungen zwischen Kommune und Jobcenter für die kommunalen Leistungen;
- Bei den Aktivitäten in der Trägerversammlung, wie Umfang und Tiefe der Diskussion über die Zielerreichung, die für die Qualität der Leistungserbringung relevanten Faktoren etc.;
- Teilweise auch weitergehend, wenn kommunale Führungskräfte (z.T. spontan und unangemeldet) oder die kommunale Koordinationsstelle an den Steuerungsrunden zwischen Jobcentergeschäftsführung und örtlicher Agentur teilnehmen, um sich über das Tagesgeschäft und den aktuellen Stand der Zielerreichungsbemühungen zu informieren.

Bei der anderen Hälfte der Fallstudienstandorte bei den gE war das Interesse der Kommune an der Umsetzung des SGB II eher gering und begrenzte sich auf die kommunalen Leistungen im Allgemeinen und die Höhe der KdU im Besonderen. Meist steht hier die Frage der Kostenbelastung für den kommunalen Haushalt im Vordergrund, so dass das Interesse im Wesentlichen haushalterisch getrieben ist. Impulse für die Qualität der Leistungserbringung werden in dieser Gruppe von den Kommunen aus eigenem Antrieb nur selten gesetzt und wenn, dann erst nach Intervention seitens des Jobcenters bzw. des/der Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agentur.

Bei den Optionskommunen nehmen die Gesprächspartner/innen bei der Frage nach dem Qualitätsverständnis auf ein breites Spektrum von Elementen, Aspekten und Inhalten von Qualität Bezug. Die Spannbreite reicht von einer fundierten Steuerungsphilosophie und ei-

nem expliziten Qualitätsverständnis, das sich z.B. auf das Bild des/der Kunden/Kundin und die Art und Weise wie mit diesem umgegangen werden soll, bezieht, bis hin zu einer passiv-defensiven Position, die Qualität solange als gegeben sieht, solange es keine Beschwerden o.Ä. gibt.

Das uneinheitliche Bild zum Verhältnis von Steuerung und Qualität findet seine Fortsetzung in den Jobcentern. Von den online befragten zkT erachten 73% (Antworten „trifft zu“ und „trifft eher zu“) die an den Kennzahlen orientierte Steuerung des Jobcenters als angemessen. Dabei zeigen die Regressionsanalysen, dass die Zustimmung von zkT aus Niedersachsen und Hessen – zwei Länder mit dezidiertem Steuerungsanspruch – besonders hoch ist, ohne dass an dieser Stelle hieraus weiterführende Schlussfolgerungen abgeleitet werden sollen. Die Zustimmung bei den zkT ist gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen deutlich höher, bei denen lediglich 54%[52] der Auffassung sind, dass die an Kennzahlen ausgerichtete Steuerung in Ordnung gehe. Dies wurde in den Gesprächen auf Ebene der Jobcenter und der lokalen Governance insoweit bestätigt, als dass von den gE immer wieder die vorgegebene Kennzahlenlastigkeit moniert wurde.

In den Gesprächen auf der lokalen Governanceebene wurden auch potenzielle Konflikte in den qualitätsbezogenen Zielsetzungen und Interessenslagen der beiden Partner angesprochen. Hinsichtlich des abgefragten Spannungsverhältnisses von möglichst schneller Wiedereingliederung in das Erwerbsleben einerseits und nachhaltiger Heranführung an den Arbeitsmarkt andererseits, wurden in etwa die gleichen Positionen wie bei den Geschäftsführungen der Jobcenter vertreten, so dass diesbezüglich auf die Ausführungen in **Kapitel 5.2.1** verwiesen werden kann. Gleiches gilt für die Perspektive der Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agenturen, die stark denen der Geschäftsführungen der Jobcenter ähnelt, wenn z.B. auf die Problematik der Personalhoheit (vgl. **Kapitel 4.3.8**) verwiesen wird.

Die meisten Konfliktlinien, die von der kommunalen Seite benannt werden, beziehen sich auf die kommunalen Leistungen, wie die KdU als Dauerthema in den städtischen aber auch in ländlichen Jobcenterregionen. Als weiterer Konfliktpunkt wurde in einer Fallstudienregion der Umgang mit Mietschulden angeführt.

Kaum thematisiert wurden hingegen die Schnittstellen zu den kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II; lediglich vereinzelt wurde in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit der sorgfältigen Organisation der Schnittstellen hingewiesen. Die Gründe für die „Vernachlässigung“ dieses Bereichs ließen sich in den Interviewgesprächen nicht systematisch eruieren, vermutlich weil damit auch persönliche Vertrauensverhältnisse zwischen den befragten Akteuren bzw. in den Trägerversammlungen tangiert werden. Als mutmaßliche Gründe kommen verschiedene Aspekte in Betracht, die in den einzelnen Standorten oft nebeneinander auftreten und sich überlagern:[53]

- Die VG der örtlichen Agenturen sowie die Jobcenter betrachten die kommunalen Eingliederungsleistungen häufig als außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs liegend; bei

[52] Angaben für „trifft zu“ und „trifft eher zu“.
[53] Siehe hierzu auch Kaltenborn, B. und P. Kaps (2012), Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II. Forschungsbericht des BMAS 434, Berlin, insb. S. 44ff und 146ff.

den gE wird der kommunale Partner, bei den zkT eine andere Abteilung als primär zuständig erachtet.

- Die Kommunen betonen des Öfteren die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme, was sie folglich einer steuernden Einflussnahme gerade auch durch das Jobcenter entzieht. Zudem sind die Leistungen oft an Dritte übertragen und die Leistungsverträge lassen eine solche Einflussnahme nicht zu.
- Die kommunalen Eingliederungsleistungen werden teilweise als „Hilfsfunktion“ mit nachgeordneter Bedeutung für das Jobcenter angesehen, die zudem noch „sperrig“ in der alltäglichen Arbeit sind, wenn z.B. aufgrund der datenschutzrechtlichen Bestimmungen zeitaufwändige „Zusatzarbeiten“ wie nochmaliges Einbestellen des/der Kunden/in erforderlich sind.
- Die Kommunen verfügen weder über die Erfahrung noch die Instrumente und Ressourcen um mit der BA-Welt vergleichbare Zielvereinbarungsprozesse sowie Zielnachhaltungs- und -kontrollaktivitäten einzuführen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die lokalen Lösungsansätze für die Erbringung kommunaler Leistungen, die sich im Übrigen erheblich unterscheiden, noch in der Entwicklung befinden.[54]

In einer Fallstudienregion (gE) wurde auf den unterschiedlichen Grundansatz der Leistungsgewährung hingewiesen, wobei die kommunale Seite das Prinzip der ganzheitlichen Bearbeitung „aus einer Hand“ verfolge, was mit dem BA-Verständnis der Trennung von passiver und aktiver Leistungsgewährung kollidiere. Hier hat man letztlich die BA-Aufteilung akzeptiert, auch wenn das bei den kommunalen Mitarbeitern/innen anfangs in der alltäglichen Arbeit auf Irritationen gestoßen sei.

Bei den zkT ist die Kooperation mit der örtlichen Agentur deutlich eingeschränkter als bei den gE, wobei aber einige Fallstudienregionen unabhängig von der Frage wie die Arbeitgeberbetreuung geregelt ist, regelmäßige Austauschrunden eingerichtet haben. Allerdings hemmen aus Sicht der kommunalen Führungskräfte binnenorganisatorische Faktoren die Kooperation. Zum einen befinde sich die BA ständig in Umstrukturierung und die Ansprechpartner/innen würden häufig wechseln. Zum anderen müsse bei Entscheidungen ständig mit der Regionaldirektion Rücksprache gehalten werden.

Information, Austausch und Aufsicht

Die Reichweite des Steuerungsanspruchs sowohl seitens der Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agenturen als auch der kommunalen Spitzenbeamten äußert sich auch bei der Gestaltung der Austausch- und Informationsformate. Als Grundregel kann gelten, das die Informations- und Austauschformate umso enger und intensiver sind, je stärker der Gestaltungsanspruch der beiden genannten Akteure der lokalen Governanceebene ausgeprägt ist.

Die Information der Vorsitzenden der Geschäftsführungen erfolgt bei den gE regelmäßig über die monatliche Berichterstattung zum Stand der Zielerreichung (MBZ) als einem eigenständigen Format des Informationsaustausches. Im Rahmen dieser regelmäßigen Abstim-

[54] Ebenda, S. 43.

mungen mit dem Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agentur für Arbeit und ggf. der Führungsunterstützung stehen insbesondere folgende Themen auf der Agenda:

- Status quo zur Zielerreichung (§ 48a SGB II, regionale Ziele, Qualitätsziele)
- Erörterung der eigenen Abfragen der Agentur für Arbeit zur Qualität der Arbeitsprozesse im Jobcenter
- Qualitätskennzahlen des UFa-Tools (Fehlerquoten)
- Verfahren/Inhalte zum internen Kontrollsystem (IKS), Fachaufsichtskonzept

Daneben wurden in Jobcentern mit ausgeprägtem Steuerungsanspruch zumindest eines Partners, weitere Austauschformate angetroffen, die sowohl oberhalb als auch unterhalb der MBZ-Gespräche angesiedelt sein können, wie z.B. Strategiegespräche mit weitreichendem Gestaltungshorizont oder turnusgemäße Gesprächsrunden auf Bereichs- oder Abteilungsleiterebene zur Diskussion operativer Fragestellungen.

Kommunen mit ausgeprägtem Steuerungsinteresse fordern meist auch von sich aus Informationen ein und begrüßen enge und intensive Austauschformate, die dann auch vom Pendant auf der BA-Seite, dem/der Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agentur, mitgetragen und teilweise sogar als Ausdruck der Wahrnehmung der Trägerverantwortung gefördert werden.

In einer Kommune ist die SGB-II-Koordinierungsstelle sogar so intensiv beteiligt, dass sie bei allen Führungsrunden des Jobcenters als auch den Performancedialogen der Regionaldirektion eingebunden ist. Dies ist ungewöhnlich und stieß anfangs wohl auf Skepsis, hat aber nach Aussagen der Gesprächspartner/innen dazu geführt, dass die kommunale Seite viel besser die Vorgehensweisen und Geschäftspolitiken der BA verstehen und in die Kommune „hinein vermitteln“ kann. Insgesamt hat sich dies offenbar auch positiv auf die Arbeit und gemeinsame Verständigungen in der Trägerversammlung ausgewirkt. Somit ergaben sich in den Fallstudien Positivbeispiele einer engen und konstruktiven Zusammenarbeit auf lokaler Governanceebene, bei denen Vertreter/innen der Jobcenter regelmäßig miteinbezogen waren.

Bei den zugelassenen kommunalen Trägern ist das Bild vielfältiger und reicht in den Fallstudien von einer intensiven und hochfrequenten Zusammenarbeit bis zu einem passiven gewähren lassen. Für die Mehrheit der kommunalen Jobcenter kann konstatiert werden, dass die lokale Governance durch regelmäßige Austauschformate und Besprechungsrunden zwischen den kommunalen Geschäftsführern/innen der Jobcenter und den obersten Führungskräften der Kommune gekennzeichnet ist. Dies reicht von „fast täglich“, über wöchentlich oder aber auch monatlich. Mitunter spielen hier auch Einzelfälle eine Rolle, wenn Bürger/innen sich beschweren, direkt beim Landrat oder indirekt über Mitglieder des Kreistages.

Die Kontrollintensität bei der Ausübung der Aufsichtsfunktion[55] variiert auch bei den gE, wobei diese nicht nur von der Reichweite des Steuerungsanspruchs der örtlichen Agentur bestimmt ist, sondern auch von den Ressourcen abhängt. Selbst wenn der/die Vorsitzende der

[55] Die für die Ausübung der Aufsicht zur Verfügung stehenden Instrumente sind oben in **Kapitel 5** auf der Ebene der Jobcenter ausführlich dargestellt worden und werden im Überblick auf der überregionalen Goveranceebene nochmals in **Kapitel 6.3** behandelt, so dass an dieser Stelle auf eine ausführliche Darstellung der zur Verfügung stehenden Instrumente und Verfahren verzichtet wird.

Geschäftsführung der örtlichen Agentur über Stabsmitarbeiter/innen als Führungsunterstützung verfügen, können nicht alle Details der beiden Kernprozesse geprüft werden, wenn – wie in einer Fallstudienregion der Fall – die örtliche Agentur für sieben Jobcenter zuständig ist.

Bei gE aus den Fallstudien umfasst die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion regelmäßig die Entwicklung der Qualitätskennzahlen und die systemische Prüfung von Angemessenheit und Funktionsfähigkeit der Prüf- und Aufsichtskonzepte des Jobcenters für welche die Geschäftsführungen verantwortlich zeichnen. Ausnahmen bestätigen auch hier die Regel, wobei noch hinzukommt, dass der/die Vorsitzende der Geschäftsführung noch die Auskunftswünsche, Hinweise und Empfehlungen der Regionaldirektion berücksichtigen muss.

Bei den zkT entspricht die Ausübung der Aufsichtsfunktion weitgehend dem Steuerungsanspruch der kommunalen Führungskräfte und ist meist in die geschilderten Formate des Austauschs und der Information eingebettet. Aber auch hier ist die Variationsbreite an Formen der Funktionswahrnehmung größer als bei den gemeinsamen Einrichtungen.

Verständnis der eigenen Rolle auf der lokalen Governanceebene

Die Vorsitzenden der Geschäftsführung der Agenturen für Arbeit bewegen sich in einem anspruchsvollen Spannungsfeld. Einerseits müssen sie die Geschäftspolitik der BA vertreten und in der Vorgesetztenfunktion gegenüber dem Jobcenter auftreten. Andererseits ist es erforderlich, die lokalen Besonderheiten zu berücksichtigen und mit der BA-Geschäftspolitik auszutarieren. Dabei hat sich gezeigt, dass sich etwa die Hälfte der befragten Agenturen für Arbeit als lokaler Verbündeter der Jobcenter sieht und versucht als Transmissionsriemen zwischen den geschäftspolitischen Anforderungen der Bundesagentur für Arbeit in Gestalt der Regionaldirektion und den lokalen Anforderungen und Besonderheiten zu vermitteln.

Die Funktion des „Anwalts für das Jobcenter“ ist auf der lokalen Governanceebene dort festzustellen, wo der/die Vorsitzende der Geschäftsführung mit dem/der Landrat/Landrätin bzw. Oberbürgermeister/in verhandelt und diesen Personen gegenüber die Interessen des Jobcenters vertritt. Hier nimmt der/die Vorsitzende der Geschäftsführung der örtlichen Agentur eine adäquate Verhandlungsebene gegenüber den kommunalen Spitzen ein, die wichtig für die Akzeptanz als angemessene/r Gesprächs- und Verhandlungspartner/in ist. Dies gilt sowohl für strukturelle Aspekte, die für die Qualität der Leistungserbringung nicht unerheblich sind, wie z.B. die Abstellung einer hinreichenden Anzahl qualifizierter kommunaler Mitarbeiter/innen, als auch direkte leistungsprozessbezogene Aspekte wie bei der Kooperation hinsichtlich der kommunalen Eingliederungsleistungen (z.B. Wartezeiten bei Schuldnerberatung).

Gleiches gilt für weitere Funktionen vermittelnder oder moderierender Art, die von einem Teil der interviewten Vorsitzenden übernommen wird, wie die Vertretung gegenüber der lokalen Wirtschaft und die Wahrnehmung von Interessen in Gremien mit Vertretern/innen der lokalen Wirtschafts- und Sozialverbände.

Zwar setzen sich auch die kommunalen Spitzen für die zkT in verschiedenen Gremien und Zusammenhängen ein, doch treten diese nicht so wie die Vorsitzenden der Geschäftsführung als „Anwalt“ des Jobcenters auf, d.h. diese Funktion wird meist nicht so intensiv wahrgenommen wie auf BA-Seite. Dies dürfte im Wesentlichen an zwei Gründen liegen: Zum ei-

nen sind die kommunalen Spitzen meist noch für andere Politikbereiche und damit Abteilungen als die Arbeitsmarktpolitik zuständig, die zudem für viele kommunale Spitzenvertreter/innen nicht zum „Kerngeschäft" ihrer beruflichen Aufgaben zählt. Zum anderen stehen sie als gewählte Mandatsträger in der politischen Verantwortung und unter stärkerer Beobachtung der Bürger/innen. Diese grundlegenden Unterschiede dürften auch für das Rollenverständnis auf dieser Ebene prägend sein.

Abschließend soll noch erwähnt werden, dass alle Jobcenter einen Beirat nach § 18d SGB II, der die wesentlichen Arbeitsmarktakteure umfasst, eingerichtet haben. Nach überwiegender Mehrheit der Aussagen hat dieses Gremium jedoch keinen Einfluss auf die Qualität der Leistungen, was insofern wenig verwundert, als dessen Aufgaben in der Regel primär in der Beratung bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente liegt (vgl. **Kapitel 5.1.4**).[56]

6.1.2 Themen und Felder der Einflussnahme

Zunächst soll analysiert werden, bei welchen Themen und auf welchen Feldern die Akteure der lokalen Governance Einfluss auf die Jobcenter und die dort geleistete operative Arbeit nehmen. Betrachtet man die Befragungsangaben in der Onlinebefragung der Jobcenter zu den Aspekten der Arbeit des Jobcenters, auf den sich die Einflussnahme der Agentur für Arbeit[57] konzentriert, so ergibt sich das in **Tabelle 6.1** zusammengefasste Bild.

Tabelle 6.1: Aspekte der Einflussnahme der BA auf die gemeinsamen Einrichtungen (Auswertung der Freitextantworten/ n=168)

Aspekte / Inhalte der Einflussnahme der BA …	Häufigkeit der Nennung
.. auf alle Bereiche / „auf alles", außer kommunale Leistungen	sehr häufig
.. auf die Zielerreichungen / geschäftspolitische Ziele • Vermittlungen / Integrationen • Personal • Haushalt / Mittelausschöpfung • Controlling	sehr häufig
.. auf organisatorische Fragen (Fallmanagement, Aufbauorganisation, Prozesse in der Arbeitsvermittlung)	vereinzelt
.. auf Verfahren (Umsetzung von Weisungen, Qualitätsstandards; Verfahrensregelungen)	vereinzelt

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Der Einfluss der Agentur für Arbeit betrifft praktisch alle wesentlichen Bereiche des Jobcenters und kann damit als umfassend beschrieben werden. Der BA wird von den Geschäftsführungen der gE ein starker Kontrollimpetus zugeschrieben, der nicht nur strategische Fragestellungen umfasst, sondern auch operative Aspekte der Arbeit des Jobcenters abdeckt.

[56] Lediglich in einem Fallstudienbeispiel hat der Beirat einen gewissen Einfluss, da dort u.a. die Leistungsfähigkeit des Jobcenters häufiger und in verschiedenen Zusammenhängen hinterfragt wird.

[57] In der Onlinebefragung wurde nur allgemein nach dem Einfluss der BA gefragt und nicht danach differenziert, ob die Einflussnahme von der örtlichen Agentur, dem Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agentur, der Regionaldirektion oder gar der Zentrale ausgeht. Dies kann sich von Themenbereich zu Themenbereich für die Jobcentergeschäftsführungen unterschiedlich darstellen und daher nicht im Detail abgefragt werden.

Ergänzend wurde nach dem Einfluss des kommunalen Partners auf die gemeinsamen Einrichtungen gefragt. Den offenen Angaben zufolge erstreckt sich die Einflussnahme dabei auf die in **Tabelle 6.2** aufgeführten Aspekte.

Tabelle 6.2: Aspekte der Einflussnahme der Kommunen auf die gemeinsamen Einrichtungen (Auswertung der Freitextantworten/ n=47)

Aspekte / Inhalte der Einflussnahme der Kommune…	Häufigkeit der Nennung
.. kommunale Eingliederungsleistungen, KdU, Bildungs- und Teilhabeleistungen	häufig
.. Zielerreichung, Personal, Haushalt, Organisation	häufig
.. Arbeitsmarktprogramm	häufig
.. sozialpolitische Fragen (Sozialraumorientierung, sozialer Arbeitsmarkt, soziale Teilhabe)	vereinzelt
.. strategische Ausrichtung	vereinzelt
.. Arbeitsabläufe	gering

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Das Interesse und die Einflussnahme seitens der Kommunen konzentrieren sich nach den Freitextangaben in der Onlinebefragung offenbar auf die kommunalen Leistungen einschließlich KdU, die Zielerreichung, das Personal, den Haushalt und die Organisation sowie das lokale Arbeitsmarktprogramm. Die Unterscheidung nach den beiden Führungsebenen sowie der Ebene der politischen Vertretungen (Kreistag, Stadtrat und ggf. Ausschüsse) zeigt die thematische Differenzierung der kommunalen Einflussnahme (vgl. **Tabelle 6.3**).

Tabelle 6.3: Aspekte der Einflussnahme der Governance-Akteure auf das kommunale Jobcenter (Auswertung der Freitextantworten/ n=29)

Kommunale Ebene	Aspekte / Inhalte der Einflussnahme de
Landrat /Landrätin Oberbürgermeister/in	• Zielerreichung, • Personal/Organisation • strategische Vorgaben / Ausrichtung, Schwerpunktsetzung, • politische Ausschüsse • Finanzen, wirtschaftlicher und nachhaltiger Mitteleinsatz • lokalpolitische Schwerpunktsetzung, kommunale Projekte überregionale Vernetzung • Fachkräftesicherung • Eingliederungsstrategie, Abgleich mit der kommunalen Arbeitsmarktstrategie • Öffentlichkeitsarbeit, positive Außenwirkung
Sozialdezernent/in, Bürgermeister/in	• Zielerreichung, Ziele • Personal/Organisation • Finanzen • Arbeitsmarktprogramm, Eingliederungsbudget • Sicherung des sozialen Friedens • Jugendarbeitslosigkeit, Übergang Schule/Beruf

Kommunale Ebene	Aspekte / Inhalte der Einflussnahme de
	• Ausrichtung, Qualität, Zielgruppen • Vernetzung im Kreis, innerhalb des Sozialdezernats • Öffentlichkeitswirksamkeit
Kreistag, Stadtrat (inkl. Ausschüsse)	• Zielausrichtung, Schwerpunktsetzung • Arbeitsmarktprogramm • Finanzen, Ressourcen, Mittelverteilung • Personal • Sozialausschuss begleitet alle Aktivitäten sehr intensiv

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Insgesamt deuten die Angaben darauf hin, dass die ersten beiden Führungsebenen ähnliche Themen adressieren, nämlich Haushalt, Personal, Organisation, kommunale Leistungen und Vernetzung sowie Arbeitsmarktprogramm, während sich Kreistag und Stadtrat auf ausgewählte und wenige Themen konzentrieren. Die Themen, die von der lokalen Governanceebene beeinflusst werden, weisen in beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung, auch nach den Ergebnissen der Fallstudiengespräche, fast durchgehend einen direkten und unmittelbaren Bezug zur Frage der Qualität der Leistungserbringung auf und sind inhaltlich weitgehend deckungsgleich. Dies ist nicht weiter verwunderlich, decken die Themen und Bereiche der Einflussnahme doch die für die Leistungserstellung relevanten Voraussetzungen, Ressourcen und Prozesse ab. Die unterschiedliche Stellung der beteiligten Akteure in Abhängigkeit von der Form der Aufgabenwahrnehmung ist insoweit nebensächlich. Die Frage nach den Inhalten der Einflussnahme kann damit weitgehend trägerformunabhängig beantwortet werden.

6.1.3 Intensität und Umfang der Einflussnahme durch die lokalen Governanceakteure

Einflussnahme bei den gemeinsamen Einrichtungen

Aufgrund der beschriebenen Konstellation sind hinsichtlich der Intensität und des Umfangs der Einflussnahme bei den gE drei Akteure zu unterscheiden. In der Onlinebefragung der Geschäftsführungen wurde erhoben, welchen Einfluss die lokale Governance auf die gemeinsamen Einrichtungen aus Sicht der Jobcenter nimmt. Der Einfluss der BA auf das lokale Jobcenter wird von 62% der gemeinsamen Einrichtungen mit „sehr hoch“, von 35% mit „hoch“ und lediglich von 3% mit „mittel“ bewertet, d.h. die BA übt aus Sicht der Jobcenter einen sehr starken Einfluss auf die gemeinsamen Einrichtungen aus. Bei den Angaben zur Einflussnahme der Kommune, ergibt sich ein völlig anderes Bild. In der Onlinebefragung bewerten die Geschäftsführungen den Einfluss der Kommune auf die gemeinsame Einrichtung wie folgt: 6% „sehr hoch“, 22% „hoch“, 62% „mittel“, 10% „gering/nicht vorhanden“. Den Kommunen wird von den Geschäftsführungen also im Durchschnitt ein eher moderater Einfluss auf die gemeinsame Einrichtung attestiert (zum Einfluss der Trägerversammlung als drittem Akteur vgl. unten).

Der starke Einfluss der BA wird durch die Fallstudienergebnisse bestätigt, wenn sinngemäß gesagt wird, alles was mit Zielen, Zielvereinbarungen und Qualitätssteuerung zu tun habe, komme von der BA. Die BA verfügt demnach über einen umfangreichen Instrumentenkasten zur Steuerung auch von Qualität, wie selbst von der kommunalen Seite zugestanden wird.

Allerdings wird auf beiden Seiten häufig die Dominanz von Kennzahlen im Allgemeinen und die der Qualitätskennzahlen im Besonderen kritisiert. Allerdings wird – überwiegend seitens der Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agenturen – darauf hingewiesen, dass eine Steuerung ohne Kennzahlen, d.h. ohne Prozess- oder Ergebnisgrößen, nicht funktionieren könne.

Die Steuerung über Kennzahlen wurde auch in der Onlinebefragung thematisiert, in der etwas mehr als die Hälfte (54 %) der antwortenden gE angibt, die an den Kennzahlen orientierte Steuerung des Jobcenters sei angemessen (siehe auch oben **Kapitel 5.2.1**).[58] Somit teilen die Jobcentergeschäftsführungen weitestgehend die Meinung der Vertretern/innen der lokalen Governanceebene, dass es ohne Kennzahlen nicht gehe, andererseits aber auch andere, vornehmlich qualitative Faktoren Berücksichtigung finden müsse. Entscheidend ist wohl die angemessene Austarierung zwischen Kennzahlen und qualitativen Faktoren. Hier enden allerdings auch schon die Gemeinsamkeiten und es finden sich die unterschiedlichsten Auffassungen, deren Spannbreite oben in den **Kapiteln 5.2.1** und **5.2.2** für die Ebene der Jobcenter dargestellt wurde und die auf der lokalen Governanceebene ihre Fortsetzung findet.

Die starke Einflussnahme hat aber offenbar auch eine Kehrseite, denn wie bereits erwähnt, wünschen sich vier von fünf Geschäftsführern/innen der gE einen größeren Handlungsspielraum für die eigene Arbeit. Wie die Fallstudien verdeutlichen, trägt die Einflussnahme in Qualitätsfragen nicht unerheblich zur Wahrnehmung eingeschränkter Handlungsmöglichkeiten bei den Jobcentergeschäftsführungen bei.

Des Weiteren wurden die Geschäftsführungen der gemeinsamen Einrichtungen danach befragt, wie sie den Einfluss der Trägerversammlung auf das Jobcenter bewerten. Demnach wird der Einfluss der Trägerversammlung auf das lokale Jobcenter bei 15% als „sehr hoch“, bei 43% als „hoch“, bei 39% als „mittel“ und bei 3% als „gering/nicht vorhanden“ bezeichnet. Im Gegensatz zur sehr intensiven Einflussnahme der Agentur für Arbeit wird der Einfluss der Trägerversammlung als eher moderat eingeschätzt. Die gE wurden außerdem um ihre Einschätzung gebeten, ob die Einflussnahme des kommunalen Trägers oder der BA in der Trägerversammlung zur Qualitätssicherung beitrüge. **Tabelle 6.4** zeigt die Sicht dieser Jobcenter, wobei sich der höhere Einfluss der BA-Seite bestätigt. Während fast drei Viertel der gE (73%) einen Einfluss der BA auf die Qualitätssicherung sehen, erkennt nur knapp die Hälfte (49%) einen Einfluss der kommunalen Seite in der Trägerversammlung. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass in den Regressionsanalysen weder für die kommunale noch die BA-Seite eine systematische Kovariation festgestellt wurde, d.h. die Einschätzungen der Jobcenter werden unabhängig von Größe, Bundesland, Organisation des Fallmanagements, vergangener Ergebnisqualität etc. getroffen.

[58] Hier und im Folgenden jeweils Summe der Angaben für „trifft zu“ und „trifft eher zu“.

Tabelle 6.4: Bewertung von Aussagen zur lokalen Governance bei gemeinsamen Einrichtungen

	trifft zu (%)	trifft eher zu (%)	trifft eher nicht zu (%)	trifft gar nicht zu (%)
Die Einflussnahme des kommunalen Trägers in der Trägerversammlung trägt zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	15	34	43	8
Die Einflussnahme der BA in der Trägerversammlung trägt zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	23	53	21	3

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Dieses Bild bestätigt sich, wenn die relativierenden Angaben für „trifft eher zu“ weggelassen werden. Einen uneingeschränkten Einfluss der BA in der Trägerversammlung wird von knapp einem Viertel (23%) der antwortenden gE gesehen, während dies für den kommunalen Träger nur von 15% der Einrichtungen angegeben wird.

Insgesamt wurde in den Fallstudien der Eindruck vermittelt, dass in den Trägerversammlungen der untersuchten gemeinsamen Einrichtungen eine konstruktive und partnerschaftliche Zusammenarbeit herrscht, wobei die Intensität der Zusammenarbeit sich allerdings unterschiedlich darstellt und sich grob zusammengefasst zwischen den beiden Polen von interessiertem Zuhören und Mitdiskutieren einerseits und intensiver Nachfrage sowie eigenem Steuerungsinteresse andererseits verortet werden kann, wobei die pro-aktive Mitgestaltung seltener vorzufinden ist. Die Unterschiede bei der Intensität der Zusammenarbeit zeigen sich auch in der Häufigkeit der Versammlungen. Während die meisten gemeinsamen Einrichtungen drei bis vier Mal pro Jahr zusammentreten, gibt es auch Trägerversammlungen, die neun Mal pro Jahr tagen. Die Tagesordnungspunkte und formalen Beschlussanträge in der Trägerversammlung werden dabei oftmals durch vorgeschaltete operative Abstimmungsrunden vorbereitet.

Mehrere Faktoren haben sich als fördernd für die Kooperation in der Trägerversammlung herauskristallisiert:

- Gegenseitiges Vertrauen und gute menschliche Beziehungen zwischen den relevanten Akteuren (VG der Agentur, Landrat/Landrätin, Sozialdezernent/in, Geschäftsführer/in des Jobcenters) sind mit entscheidend, um vor Ort konsensuale Lösungen zu erarbeiten und damit auch strukturelle Hemmnisse – wie z.B. die beiden Dienstherrenfunktionen (siehe hierzu oben **Kapitel 4.3.8**) – weitgehend aufzulösen.
- Die Agentur für Arbeit und die gemeinsame Einrichtung muss sich auf die kommunale Seite einlassen und sich in die kommunalen Belange und Interessen hineinversetzen und andererseits muss sich die Kommune mit den fachlichen Anforderungen des SGB II intensiv auseinandersetzen und sich auf die arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen der BA einlassen. Damit werden Schnittstellenprobleme und Reibungsflächen reduziert, da falsche Vorstellungen (oder Vorurteile) über Verhalten und Arbeitsweise der Gegenseite beseitigt werden können.

Damit gewinnen „weiche“ Faktoren wie Vertrauen, Offenheit und Respektierung der anderen Position an Bedeutung und beeinflussen die Kooperation in Qualitätsangelegenheiten. In der Folge bedeutet dies, dass die Einführung von Standards, Konzepten oder Modellen den Weg über die Trägerversammlung nehmen muss und die Implementation solcher Neuerungen diese „weichen“ Faktoren tunlichst berücksichtigen sollte, um die Gefahr der Blockade oder des Scheiterns zu vermeiden.

Einflussnahme bei den Optionskommunen

In der Onlinebefragung der Geschäftsführungen wurde ebenfalls erhoben, welchen Einfluss die lokale Governance aus Sicht der jeweiligen Jobcenter auf die zugelassenen kommunalen Träger nimmt. Der Einfluss der kommunalen Führungskräfte auf das kommunale Jobcenter stellt sich demnach wie in **Tabelle 6.5** zusammengefasst dar.

Tabelle 6.5: Einfluss der Governance-Akteure auf das kommunale Jobcenter

	sehr hoch (%)	hoch (%)	mittel (%)	Gering/nicht vorhanden (%)
Der Einfluss des Landrats / des Oberbürgermeisters ist …	28	29	32	11
Der Einfluss des Sozialdezernenten / Bürgermeisters ist …	28	36	16	20
Der Einfluss des Kreistages, Stadtrates (inkl. Ausschüsse) ist …	11	31	44	14

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Aus der Tabelle wird deutlich, dass der ersten Führungsebene (Landrat/Landrätin, Oberbürgermeister/in) und der zweiten Führungsebene (Sozialdezernent/in, /Bürgermeister/in) ein ähnlich hoher Einfluss auf das kommunale Jobcenter zugeschrieben wird. Ein sehr/hoher Einfluss wird der ersten Führungsebene von 57% (Antworten „sehr hoch“ und „hoch“) und der zweiten Führungsebene von 64% (Antworten „sehr hoch“ und „hoch“) der kommunalen Jobcenter attestiert. Bei den politischen Gremien (Kreistag, Stadtrat, Ausschüsse) wird der Einfluss mit 42% (Antworten „sehr hoch“ und „hoch“) dagegen etwas geringer erachtet. Ein ausgeprägter Durchgriff – wie bei der Agentur für Arbeit feststellbar – scheint in der kommunalen Governancestruktur nicht vorherrschend zu sein.

Bei den zugelassenen kommunalen Trägern bestätigen die Jobcentergeschäftsführungen einen hohen Einfluss der kommunalen Führungsspitzen auf die Qualitätssicherung. Hier sind knapp drei Viertel (73%) der antwortenden Jobcenter der Auffassung, die Einflussnahme der kommunalen Führung trage zu Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei (vgl. **Tabelle 6.6**). Aus Sicht der Geschäftsführungen scheint auch die Einflussnahme das richtige Maß gefunden zu haben, da nur 15% der antwortenden Jobcenter angeben, dass sie sich mehr Unterstützung bei der Qualitätssicherung im Jobcenter wünschen würden (Summe der Angaben für „trifft zu“ und „trifft eher zu“). In diesem Zusammenhang ist noch zu erwähnen, dass fast drei Viertel (73 %) der zkT angeben, die an den Kennzahlen orientierte Steuerung

des Jobcenters sei angemessen,[59] wobei die Zustimmung bei den Optionskommunen aus Niedersachsen und aus Hessen besonders hoch ist.

Tabelle 6.6: Bewertung von Aussagen zur lokalen Governance bei kommunalen Jobcentern

	trifft zu (%)	trifft eher zu (%)	trifft eher nicht zu (%)	trifft gar nicht zu (%)
Die Einflussnahme der kommunalen Führungsspitzen trägt zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	37	36	29	8
Ich würde mir mehr Unterstützung der Kommune bei der Qualitätssicherung im Jobcenter wünschen.	8	7	54	31

Quelle: SMC-ISG-Onlinebefragung der Jobcenter 2013

Der Wunsch nach mehr kommunaler Unterstützung erfährt nach den Ergebnissen der Regressionsanalysen von mittelgroßen zkT höhere Zustimmung als von den ganz großen kommunalen Trägern. Offensichtlich gelingt es ihnen nicht, sich hinreichend Gehör zu verschaffen bzw. die kommunale Spitze widmet ihre Aufmerksamkeit verstärkt anderen Politikbereichen oder Themen.

Bei den kommunalen Trägern ist die Einflussnahme nicht so engmaschig und so systematisiert wie bei den gE. Die Geschäftsführungen haben meist einen großen Handlungs- und damit auch Verantwortungsspielraum, der von der kommunalen Spitze kaum tangiert wird. Hierarchische Eingriffe und Vorgaben sind wohl eher die Ausnahme und selbst an Fallstudienstandorten mit mehreren Absprachen pro Woche ist die Einflussnahme der Führungsspitze nur schwach hierarchisch ausgeprägt und erfolgt eher indirekt über Gespräche.

Abschließende Bemerkungen zu Unterschieden und Gemeinsamkeiten

Die Intensität der Einflussnahme und damit auch die Reichweite steuernder Einflüsse sind auf BA-Seite deutlich intensiver ausgeprägt als bei den Kommunen. Dies wird von allen Seiten, auch den pro-aktiven kommunalen Partnern bei den gE, in den Fallstudiengesprächen bestätigt. Dabei sind die Positionen auf beiden Seiten unterschiedlich: Ein Teil der Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agenturen wünscht sich ein stärkeres Engagement des kommunalen Partners bei den die Qualität der Leistungserbringung betreffenden Fragen, der andere Teil zeigt sich mit dem derzeitigen Zustand zufrieden, und zwar unabhängig vom Aktivitätsniveau der Kommune.

Auch auf kommunaler Seite wurde vereinzelt der Wunsch nach einer stärkeren Berücksichtigung der kommunalen Interessen bei der Zielsteuerung in den gE geäußert, wobei dies häufig auch eine Frage der Ressourcen ist, die bei größeren Einrichtungen eine Stabsstelle oder eine/n Koordinator/in bei der Kommune erfordert. Dies ist auch erforderlich, um den langen und steinigen Weg der gegenseitigen Annäherung gehen zu können, wie selbst von Vertretern/innen der Kommunen, die eine enge Zusammenarbeit mit der örtliche Agentur und dem Jobcenter pflegen, berichtet wird. Nach wie vor sind die verwaltungskulturellen und -organisatorischen Unterschiede hinsichtlich Sprache, Verfahren, Instrumenten und Vorgehensweisen so ausgeprägt, dass eine Kooperation einen langen Atem mit gegenseitigem Kennenler-

[59] Jeweils Summe der Angaben für „trifft zu“ und „trifft eher zu“.

nen, Abstimmungen, Überprüfungen der Vorgehensweisen etc. erfordert und nicht kurzfristig umgesetzt werden kann.

Alles in allem ist es die Agenturseite, die das Qualitätsthema in den gE vorantreibt und in vielen Jobcentern wird die Situation bei der Qualitätssteuerung wohl sinngemäß so gesehen: „Es wird gemacht, was die BA will und kommunale Interessen werden soweit möglich berücksichtigt“. Die Situation bei den Optionskommunen kann wie folgt charakterisiert werden:

- Die oberen beiden Führungsebenen üben einen ähnlich starken Einfluss auf das kommunale Jobcenter aus, während der Einfluss der politischen Gremien geringer ist.
- Die Art der Einflussnahme ist in deutlich geringerem Maße als bei den gE hierarchisch und bürokratisch, allerdings auch weniger systematisch organisiert.

6.1.4 Lokale Governanceebene und Zielvereinbarungsprozess

Abschluss von Zielvereinbarungen mit Regionaldirektion bzw. Land

Die für den Vergleich der Leistungsfähigkeit nach § 48a SGB II erforderlichen Kennzahlen („drei Bundesziele“) sind immer Bestandteil der Zielvereinbarungen, die von den gemeinsamen Einrichtungen mit der BA abgeschlossen werden, wobei regelmäßig auf die (knappe) Vorlage der BA-Zentrale zurückgegriffen wird. Unter Zielvereinbarung wurde in den Gesprächen bei den gE regelmäßig die Vereinbarung mit der Regionaldirektion verstanden, obwohl es sich hier formal um eine Zielvereinbarung zwischen dem Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agentur und der Regionaldirektion handelt, deren Inhalte dann (über die Trägerversammlung) an das Jobcenter weitergegeben werden und eine weitere Zielvereinbarung zwischen örtlicher Agentur und Geschäftsführung des Jobcenters geschlossen wird. Häufig – aber nicht immer – sahen die Gesprächspartner/innen in den Fallstudienregionen die Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agentur auf der Seite des Jobcenters und als Partner/innen in der Auseinandersetzung mit der Regionaldirektion. Diese vereinfachte Wahrnehmung des Konstrukts zweier Träger und Trägerversammlung als regional entscheidende Akteure bzw. Gremien machte es teilweise schwierig, die geschlossenen Zielvereinbarungen und Inhalte zu erfassen, da hier in praxi die Grenzen verwischen. In der Folge war nicht immer eindeutig zu erkennen, ob es sich um die Zielvereinbarung handelt, die mit der RD geschlossen wurde oder um eine Zielvereinbarung zwischen Geschäftsführung des Jobcenters und Vorsitzendem/r der örtlichen Agentur für Arbeit. Hinzu kommt, dass in einigen wenigen Fällen in den Fallstudienstandorten zusätzliche Zielvereinbarungen zwischen dem kommunalen Träger und dem Jobcenter abgeschlossen wurden.

Die Frage, ob und welche Ziele über die „Bundesziele“ hinaus in die Zielvereinbarungen mit dem Land (zkT) bzw. der BA (gE) aufgenommen wurden, ist in den Fallstudien ebenfalls untersucht worden. Hinsichtlich der Nutzung des Instruments Zielvereinbarung ergibt sich für die Konstellationen in den Fallstudien zunächst folgendes Bild:

- In den Zielvereinbarungen zwischen Ländern und zkT sind in drei Fällen zusätzliche Ziele in die Zielvereinbarung aufgenommen worden und an vier Standorten nicht.
- Die Zielvereinbarungen zwischen Regionaldirektion und örtlicher Agentur für Arbeit beschränken sich in der Regel auf die drei „Bundesziele“.
- Bei den gE werden regelmäßig Zielvereinbarungen zwischen Vorsitzendem/r der Geschäftsführung der örtlichen Agentur für Arbeit und der Geschäftsführung des Job-

centers geschlossen. In der Mehrzahl der Standorte werden zwischen örtlicher Agentur und Jobcenter weitere, über die drei Bundesziele hinausgehende Ziele vereinbart.
- Eigenständige Zielvereinbarungen zwischen dem kommunalen Träger und dem Jobcenter bilden bei gE den Ausnahmefall.
- Bei den zkT wurde in zwei Fällen eine Zielvereinbarung zwischen der kommunalen Spitze und dem Jobcenter abgeschlossen, wobei auch hier weitere Ziele vereinbart worden sind.

Damit wurden in insgesamt acht und damit etwa der Hälfte der Fallstudienstandorte Zielvereinbarungen vorgefunden, die für die Jobcenter weitere inhaltliche Vorgaben machten, indem die „Bundesziele“ spezifiziert oder zusätzliche, sog. lokale Ziele vereinbart worden sind. Das Spektrum dieser erweiterten Zielvereinbarungen ist breit und umfasst meist geschäftspolitische Zielsetzungen aus den Bereichen wie z.B.:

- Zielgruppenansprache: Gewinnung einer bestimmten Zahl von Ausbildungsplatzbewerbern/innen aus dem Kundenkreis; Betreuung von Alleinerziehenden; schnellere bzw. höhere Aktivierung z.B. für das Fallmanagement; Fokussierung auf Familien mit Kindern im ALG-II-Bezug, in denen beide Eltern arbeitslos sind; abschlussorientierte Nachqualifizierung für die Gruppe der 25-35-jährigen
- Integrationen: Integrationsquote für U25
- Qualität: Aspekte der Prozessqualität (Qualitätsindex der BA), Beratungsintervalle
- Kosten der Unterkunft (z.B. Begrenzung der kommunalen Kostenbelastung)
- Bildung und Teilhabe (Teilnahme an Bildungsangeboten, Verbesserung von Schulabschlüssen etc.)

Diese zusätzlichen Ziele sind nur zum Teil quantifiziert und haben ohne zahlenmäßige Festlegung eher den Charakter von Absichtserklärungen. Dennoch wurden in fünf Fallstudienregionen (sowohl bei gE als auch zkT) quantifizierte Zielvereinbarungen angetroffen, deren Erreichung auch nachgehalten wird.

Qualitätsziele als Teil der Zielvereinbarung sind eher die Ausnahme. Lediglich in drei Fallstudienregionen wurden für die Jobcenter Qualitätsziele festgeschrieben. Dabei wurden unterschiedliche Elemente von Qualität der Leistungserbringung adressiert, die aber überwiegend dem Bereich der Prozessqualität zugeordnet werden können, wie z.B. Dauer bis Terminvergabe, Beratungsintervalle, Kontaktdichte, Qualitätsindex der BA etc. Nur in einem Fall wurde die Kundenzufriedenheit als Ziel genannt.

Den Gesprächsergebnissen zufolge ist eine weitgehende Akzeptanz des Instruments der Zielvereinbarung zur Steuerung der Organisationseinheiten festzustellen, auch wenn diese nicht kritiklos hingenommen wird. Die Einschätzungen, ob die Zielvereinbarung als Steuerungsgrundlage ausreicht, treten häufig als Defensivhaltung gegenüber weiterer Einflussnahme von externer Seite zu Tage. Dies bedeutet, dass der Status quo zwar akzeptiert wird, eine weitergehende Beeinflussung aber als verstärktes „Hineinregieren“ empfunden und kritisch gesehen, oft sogar auf Ablehnung stoßen würde. So wird regelmäßig die originäre Zuständigkeit der Jobcenter für Fragen der Organisation der Leistungserbringung betont und gleichzeitig weitergehenden Beeinflussungsabsichten eine Absage erteilt. Des Öfteren wird in diesem Zusammenhang auf die Personalausstattung und die Regelung der „Personalho-

heit“ als für die Qualität kritische Faktoren, die im Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich des Bundes lägen, insbesondere bei gE, verwiesen (siehe oben **Kapitel 4.3.8**).

Der Zielvereinbarungsprozess mit BA bzw. Land kann inzwischen als eingespielt bezeichnet werden. Beide Seiten haben Erfahrung im Umgang mit dem Instrument und dessen Anwendung in den Zielnachhaltedialogen. Die Akteure kennen sich und wissen miteinander umzugehen. Regelmäßig wird den Jobcentern ein Korridor, innerhalb dessen sie sich bewegen sollen, genannt, und zunehmend wird die von den Grundsicherungsstellen avisierte Kennzahl schließlich auch akzeptiert. Dass sich die Jobcenter tendenziell im unteren Bereich des Korridors bewegen (wollen), liegt in der Natur der Sache. Die Neigung vorsichtige Zielgrößen festschreiben zu lassen, die realistischerweise erreichbar sind und die Chance bieten, eventuelle Zielüberschreitungen als Erfolg verkünden zu können, erscheint eine nachvollziehbare Verhandlungsposition.

Nach den Fallstudiengesprächen sind es bei den zkT regelmäßig die Geschäftsführungen bzw. deren funktionales Äquivalent, die die Zielvereinbarungen aushandeln. Die Verwaltungsspitze wird turnusmäßig über den Stand der Dinge unterrichtet und meist nur bei Problemen eingeschaltet. Anders bei den gE. Hier reicht offenbar die Beteiligungsspanne bei den Aushandlungen mit der Regionaldirektion von dem/der Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agentur als alleinige/r Gesprächspartner/in der Regionaldirektion bis hin zu größeren Abordnungen unter Beteiligung des Führungspersonals des Jobcenters und in einem Fall sogar noch eines/r kommunalen Vertreters/in.

Interessant werden die Verhandlungen, wenn das Jobcenter eine Zielgröße unterhalb des Zielkorridors avisiert. Soweit hier Einblick in die Verhandlungsabläufe genommen werden konnte, scheint dies durchaus bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung möglich zu sein, wobei allerdings der Eindruck aus den Fallstudien mitgenommen wurde, dass die zkT ihre Interessen hier einfacher vertreten und durchsetzen können.

Damit stellt sich die Frage der Asymmetrie der Macht- und Interessenpositionen in der Zielverhandlung nach wie vor. Gemäß den Erkenntnissen aus den Fallstudiengesprächen treten die Optionskommunen selbstbewusst als eigenständige und autonome Körperschaften gegenüber dem Land auf und bestätigen in den Gesprächen bis auf eine Ausnahme, dass die Aushandlungsprozesse auf gleicher Höhe stattfänden. Dagegen wird bei den gE nach wie vor deutlich, dass sich die Zielvereinbarungsprozesse innerhalb einer grundsätzlich hierarchisch aufgebauten Organisation abspielen, mit einer spürbaren Machtasymmetrie zugunsten der oberen Ebene der BA. Diese Einschätzung wird durch die Ergebnisse der Onlinebefragung untermauert. So gaben 88% der befragten zkT an, dass der Zielvereinbarungsprozess mit dem Land „auf Augenhöhe“ stattfindet, wobei in Regressionsanalysen keine systematische Kovariation mit anderen Merkmalen der Jobcenter festgestellt werden konnte. Ganz anders das Bild bei den gE: hier sind lediglich 23% der Befragten der Meinung, die Zielvereinbarungsprozesse mit der BA fänden „auf Augenhöhe“ statt, wobei hier die ohnehin geringe Zustimmung mit zunehmender Kennzahlenperformanz in der Vergangenheit abnimmt. Dies könnte darauf hindeuten, dass sich Jobcenter, die in der Vergangenheit überdurchschnittliche Entwicklungen bei den Kennzahlen bei K1 bis K3 vorweisen, hier möglicherweise gegängelt fühlen.

In der Gesamtschau von Gesprächsergebnissen und Onlinebefragung ergibt sich, dass die zkT glaubhaft darstellen können, Zielaushandlung und -vereinbarung spielten sich „auf Augenhöhe“ ab. Zudem ist auch nach den Fallstudienergebnissen bei den gE die beschriebene Machtasymmetrie nach wie vor vorhanden,[60] wenngleich sich auch hier die Verfahren eingespielt haben und die Ungleichheit zumindest teilweise über kooperative Dialoge eingeebnet worden ist.

Zielnachhaltegespräche mit Land oder Regionaldirektion

Die Interviewergebnisse zu den Zielnachhaltegesprächen mit den Ländern (zkT) bzw. Regionaldirektionen (gE) bestätigen im Wesentlichen die oben im Zusammenhang mit der Zielvereinbarung gemachten Aussagen über die Beziehungsverhältnisse der beteiligten Parteien und die Asymmetrien zwischen diesen. Allerdings sind bei den Zielnachhaltegesprächen, die regelmäßig zwischen zwei- und viermal jährlich stattfinden, meist mehr Personen involviert als bei der eigentlichen Zielvereinbarung. Häufig ist bei der Zielnachhaltung auch die zweite Ebene der Jobcenter (Bereichsleitungen, Controlling) in den Zielnachhaltedialog involviert, da nach allgemeiner Auskunft die Diskussionen teilweise sehr konkret geführt werden.

Neben dem höheren Konkretisierungsgrad ergibt sich ein weiterer Unterschied für den Nachhaltedialog: wenn es um Fragen der (Zwischen-)Zielerreichung bzw. der Gründe für deren Nichterreichung geht, kommen fast automatisch Aspekte der Qualität der Leistungserbringung ins Spiel, auch dann wenn die Zielwerte erreicht werden, wenn z.B. die Rahmenbedingungen dies nicht erwarten ließen. Der Einfluss nicht veränderbarer Rahmenbedingungen auf die Handlungsmöglichkeiten einerseits und die Diskussion über (vermutete) Wirkungszusammenhänge andererseits seien immer wiederkehrende Gegenstände des Zielnachhaltedialogs, womit direkt auch Aspekte der Qualität der Dienstleistungserbringung angesprochen würden. Da das Thema Qualität im Zielnachhaltedialog verglichen mit dem Zielvereinbarungsprozess deutlich an Bedeutung gewinnt, wird die geschäftspolitisch orientierte Kennzahlenlastigkeit gemildert. Dies hat zur Folge, dass im gesamten Prozess der Steuerung über Zielvereinbarungen die Qualität der Leistungserbringung doch Berücksichtigung findet.

Dies wird durch die Freitextantworten in der Onlinebefragung bestätigt, bei der zkT folgende Bereiche der Kooperation mit dem Land angeben (in der Reihenfolge der Häufigkeit der Nennungen): Zielvorgaben, Zielvereinbarung, Zielerreichung Statistik, rechtliche Fragen, Fach- und Rechtsaufsicht, intensiver Austausch zu Zielgruppen, Umsetzungsprogrammen und Strategien, Steuerung über Kennzahlen, Aufgabenerfüllung nach Weisung.

Gemeinsam ist bei beiden Formen der Aufgabenwahrnehmung das geteilte Meinungsbild hinsichtlich der künftigen Bedeutung von Qualitätsaspekten im Kontext der Zielsteuerung. In der Onlinebefragung wurde im Zusammenhang mit der Zielsteuerung auch erhoben, ob Fragen der Qualität und der Qualitätssicherung stärker berücksichtigt werden sollten. Dies ergab bei den antwortenden gE folgendes Meinungsbild: 57 % sind der Ansicht, dass dies so sein sollte (Summe der Antworten für „trifft zu“ und „trifft eher zu“), während 43 % nicht zustimm-

[60] Bestätigt wird diese Einschätzung durch einen „spätoptierenden“ Fallstudienstandort, der einen Vergleich zwischen Verhandlungssituation als gE und als zkT aus eigener Erfahrung vorgenommen hat.

ten (Summe der Antworten für „trifft gar nicht zu“ und „trifft eher nicht zu“). Bei den zkT begegnet man beim Einbezug von Qualität in den Zielsteuerungsprozess etwas größerer Zurückhaltung. Lediglich 44% finden, dass im Zielsteuerungsprozess mit dem Land Fragen der Qualität und der Qualitätssicherung stärkere Berücksichtigung finden müssten, hingegen mehr als die Hälfte (56%) steht dieser Forderung ablehnend gegenüber.[61]

Dem ist noch hinzuzufügen, dass das geteilte Meinungsbild auf der lokalen Governanceebene seine Fortsetzung findet und die bereits genannten unterschiedlichen Nuancen und Ausprägungen aufweist. Damit ergibt sich auch im Hinblick auf die nächsthöhere Governanceebene der Befund, dass es die Bundesländer bei den zkT mit einer deutlich heterogeneren Gemengelage aus lokalen Governanceakteuren und deren Interessen sowie kommunalen Jobcentern zu tun haben als die übergeordneten Ebenen der BA.

6.2 Überregionale Governance: Ebene der Bundesländer und Regionaldirektionen

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Governanceanalyse auf Ebene der Bundesländer und Regionaldirektionen zusammengefasst. Dabei wird zunächst auf die Bundesländer eingegangen und daran anschließend auf die Regionaldirektionen. In einem abschließenden Schritt werden überblicksartig die Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser beiden Akteursgruppen herausgearbeitet.

Vorab ist noch darauf hinzuweisen, dass mit den Expertengesprächen darauf abgezielt wurde, die für die Untersuchungsfragen relevanten Informationen einzusammeln und gleichzeitig die Spannbreite der von den Ländern praktizierten Vorgehensweisen, Ansätze und Aktivitäten abzubilden. Mit der Darstellung dieser Spannbreiten kann nicht auf bestimmte Länder bewertend rückgeschlossen werden, da die Länder zumeist andere Positionen auf der jeweils dargestellten Bandbreite einnehmen.[62]

6.2.1 Ebene der Bundesländer

Die Bundesländer werden im SGB II direkt mit qualitätsrelevanten Aufgaben betraut, so hinsichtlich der Aufsicht (§§ 47, 48 SGB II) und dem Abschluss von Zielvereinbarungen als für die Qualitätsdiskussion relevantem Steuerungsinstrument (§ 48b SGB II). Insoweit besteht eine originäre Landeszuständigkeit im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit direktem Bezug zur Qualitätsthematik, wobei das in den Interviews u.a. thematisierte Beziehungsverhältnis zu den Jobcentern regelmäßig auf den Aufsichtsbefugnissen gründet. Diese gesetzlich verpflichtende Einbindung in das SGB II ist aber schon ziemlich die einzige Gemeinsamkeit unter den Bundesländern, die in praxi ihren Steuerungsanspruch und daraus resultierend den Aufgabenzuschnitt ganz unterschiedlich interpretieren.

Im Rahmen der Untersuchungen konnte bis auf zwei Ausnahmen mit allen Bundesländern gesprochen werden. Neben einem Kern an Untersuchungsfragen, die mit allen Gesprächs-

[61] Summe der Antworten für „trifft zu“ und „trifft eher zu“ für Zustimmung und für „trifft gar nicht zu“ und „trifft eher nicht zu“ für Ablehnung.

[62] Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass es hier darum geht, die Governanceebene der Länder darzustellen und für die Untersuchung zu bewerten und nicht darum, Einzelländerdarstellungen anzufertigen und diese in eine wie auch immer geartete Reihenfolge zu ordnen. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden auch sehr sparsam mit der Benennung einzelner Länder umgegangen.

partner/innen erörtert wurden, bildeten Landesspezifika einen weiteren Schwerpunkt der Interviews. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst, wobei bei der Darstellung und auch bei der exemplarischen Nennung von Ländern oder Vorgehensweisen kein Anspruch auf Vollständigkeit der Darstellung der Situation in allen Bundesländern erhoben werden kann.

Regelung und Ausübung von Aufsicht

Die zuständigen Landesbehörden führen die Aufsicht über die kommunalen Träger, soweit diese ein Weisungsrecht gegenüber den gE haben, und sie führen die Aufsicht über die zkT. Dabei ist es den Ländern überlassen, ob sie neben der Rechts- auch die Fachaufsicht ausüben wollen und wie weit die Fachaufsicht reichen soll. Die Möglichkeit der Fachaufsichtsausübung wurde von vier Ländern mit unterschiedlichen Umfängen realisiert:[63]

- Nordrhein-Westfalen und Bayern üben die Fachaufsicht über alle Leistungen in kommunaler Trägerschaft aus.
- Hessen hat die Fachaufsicht über alle Leistungen nach dem SGB II in kommunaler Trägerschaft übernommen mit Ausnahme der Leistungen für Unterkunft und Heizung.
- Sachsen übernimmt die Fachaufsicht, soweit das kommunale Jobcenter die Aufgaben der BA nach § 6 Absatz 1 Nummer 1 SGB II übernimmt (vgl. § 6b Absatz 1 SGB II).

Wenngleich die Ausübung der Rechtsaufsicht keinen Schwerpunkt der Untersuchung darstellt und in den Gesprächen nicht darauf abgestellt wurde, ein umfassendes, geschlossenes Bild zu erhalten, vermitteln die erhobenen Befunde doch ein Bild von der Ausübung der Rechtsaufsicht.[64] In vielen Gesprächen wurde der Eindruck vermittelt, dass Rechtsaufsicht weitgehend *situativ sowie anlass- und einzelfallbezogen* ausgeübt wird und das Ministerium sich dann einschaltet, wenn:

- Beschwerden an das Ministerium herangetragen werden,
- Petitionen beim Landesparlament eingereicht werden,
- in der Presse oder den Medien berichtet wird,
- die Rechtspraxis der Jobcenter überprüft werden muss,
- ein Jobcenter Klärungsbedarf hat oder ein Problem meldet.

Die Rechtsaufsicht ist insgesamt deutlich reaktiv ausgelegt ist. Präventive Wirkung wird über die „weichen“ Instrumente von Information und Argumentation zu erreichen versucht, die – wie im Einzelnen noch darzustellen sein wird – das Beziehungsverhältnis zwischen Land und Jobcenter ohnehin charakterisieren, aber nicht zu den klassischen Aufsichtsinstrumenten gezählt und daher im Kontext der Zielsteuerung dargestellt werden.

Regelung der Zuständigkeit und verfügbare Personalressourcen

In den Ländern liegt die Aufgabenwahrnehmung einschließlich der Aufsichtsausübung mehrheitlich bei den zuständigen Landesministerien. Der Einbezug von Landesbehörden, wie z.B. der Regierungsbezirke, stellt die Ausnahme dar und wird nur von wenigen Ländern prakti-

[63] Siehe auch, insbesondere was den Sonderfall Berlin anbelangt: Kaltenborn, B.; Kaps, P.: Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II. Forschungsbericht Arbeitsmarkt 434, Berlin 2012, S. 126ff.

[64] Wegen der wenigen Fälle wird auf die Ausübung der Fachaufsicht hier nicht eingegangen.

ziert. Bis auf wenige Ausnahmen ist auch nur ein Ressort zuständig, in einigen wenigen der kleineren Flächenländer verteilen sich die Zuständigkeiten auf zwei Landesministerien.

Ebenfalls eine Ausnahme stellt die Organisation einer dauerhaften Unterstützung der Ministeriumsarbeit dar. So hat sich Nordrhein-Westfalen die fachliche und technisch-organisatorische Unterstützung der Landesberatungsgesellschaft G.I.B. für Fragen des SGB II gesichert. Zusätzlich nutzt eine ganze Reihe von Ländern die Möglichkeit, externen Sachverstand beizuziehen.

Meistens sind die für die Umsetzung des SGB II insgesamt und für Qualitätsfragen im Besonderen den Landesministerien zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen überschaubar. Mit anderen Worten: Eine aktive Mitarbeit im Bund-Länder-Ausschuss und im Kooperationsausschuss scheint in verschiedenen Ländern bereits wesentliche Teile der Personalkapazitäten zu binden. Auch hier bildet Nordrhein-Westfalen eine gewisse Ausnahme, wo im zuständigen Ministerium zwei Referate eingerichtet worden sind, wobei die personelle Ausstattung auch in diesem Land nicht an die Personalkapazitäten, die der Regionaldirektion für Steuerungszwecke zur Verfügung stehen, heranreicht.[65]

In der Folge hängt die Umsetzung, Reichweite und die Intensität der Zusammenarbeit mit den Jobcentern und anderen Akteuren in der Mehrheit der Bundesländer meist an Einzelpersonen in den Landesministerien. Fallen diese Personen aus bzw. verlassen das Ressort, gehen Erfahrungswissen und Netzwerkkontakte verloren und müssen (mühsam) von den Nachfolgern/innen neu aufgebaut werden. Mit dem stark von Einzelpersonen abhängigen Aktivitätsniveau werden auch die Kooperationen mit anderen Akteuren von individuellen Gegebenheiten bestimmt. Die Kooperation ist insofern zwangsläufig stark personengebunden und persönlich geprägten Kontakten unterworfen. Dies bedingt, dass die Kooperation im Vergleich zu einer stärker bürokratisch geprägten Organisation der Zusammenarbeit grundsätzlich deutlich fragiler und störanfälliger ist.

Mittelausstattung: Programme und Initiativen

Die Möglichkeiten über Fördermittel und Landesprogramme steuernden Einfluss auf die Jobcenter zu nehmen, sind in praktisch allen Ländern gering. Zum einen fehlt es den Ländern meist an finanziellen Ressourcen, auch wenn die Möglichkeiten des Europäischen Sozialfonds einbezogen werden. Zum anderen erfordert dies die Akzeptanz der Jobcenter, wobei in den Fallstudienberichten der zusätzliche Administrationsaufwand gerade ESF-finanzierter Programme beklagt wurde und einzelne Jobcenter u.a. aus diesem Grund auf die Nutzung von ESF-Programmen ganz zu verzichten scheinen. Eine gezielte Beeinflussung der SGB-II-Umsetzung durch Landes- und/oder ESF-Mittel ist die Ausnahme, in einigen Ländern besteht keinerlei Bezug zwischen Landes-(ESF-)Förderung und SGB-II-Umsetzung und in der Mehrheit der Länder besteht lediglich ein indirekter Bezug dergestalt, als dass Landesschwerpunkte und -themen in die Jobcenter hineingetragen, von diesen umgesetzt und so die Landesthemen weiter befördert werden sollen. Die wenigen Ausnahmen, die einen direkten Einbezug praktizieren, verfolgen diesen z.B. über die Qualifizierung von Personal mit ESF-

[65] Zur Vermeidung von Missverständnissen ist darauf hinzuweisen, dass in verschiedenen anderen Ländern auch Stellen für die Begleitung der Umsetzung des SBG II neu geschaffen bzw. eingerichtet worden sind, allerdings nicht in vergleichbarem Umfang wie in NRW.

Unterstützung oder über modellhafte Projekte und Erprobungen neuartiger Ansätze sowie der Übertragung positiver Erfahrungen aus diesen Modellprojekten oder aber auch aus anderen Ländern.

Da die Länder meist über sehr begrenzte Ressourcen hinsichtlich der Förderung von Initiativen und Programmen verfügen verlegen sich einzelne Länder auf modellhafte Förderungen von Pilotprojekten oder von neuartigen Formen der Betreuung und Begleitung der Arbeitsuchenden. Damit können zwar Impulse gesetzt, Innovationen erprobt und ausgetauscht werden; eine flächenhafte und auf Dauer angelegte, effektiv die Jobcenter beeinflussende Steuerung kann damit aber nicht erreicht werden und wird von den Ländern auch gar nicht beabsichtigt.

Steuerungsphilosophie und -anspruch

Die Spannbreite der von den Gesprächspartnern/innen auf Landesebene vertretenen Positionen reicht von einem pro-aktiven Steuerungs- und Gestaltungsanspruch, auch in die gE hinein, bis hin zum weitgehenden Verzicht auf ein eigenständiges Steuerungsinteresse. Zu den Ländern, die sich besonders aktiv zeigen, zählen – in alphabetischer Reihenfolge – Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, gefolgt von ein paar Ländern mit aktiven, wenn auch nicht so weit reichendem Anspruch. In der Mehrheit der Länder ist zwar ein Steuerungs- und Gestaltungsanspruch vorhanden, der aber eher zurückhaltend interpretiert wird und für einige wenige ist er als recht gering ausgeprägt zu charakterisieren. Dabei treten immer wieder drei miteinander zusammenhängende Begründungsstränge auf:

- rechtliche und tatsächliche Wahrung der Autonomie der selbstverwalteten kommunalen Körperschaften,
- begrenzte Eingriffsmöglichkeiten aufgrund der gesetzlichen Aufsichtsbefugnisse (i.d.R. nur Rechtsaufsicht),
- geringe Personalkapazitäten.

Ergänzend wurde mehrfach in den Gesprächen darauf hingewiesen, dass die Länder erst seit jüngerem in der Verantwortung stehen und erst ihre Rolle finden müssen.

Vor diesem Hintergrund haben die meisten Länder auch eine Philosophie entwickelt, die teilweise in bewusster Abgrenzung zur hierarchisch aufgebauten Bundesagentur für Arbeit, auf einen konsequent partnerschaftlichen Ansatz und ein konsensuales, auf Vertrauen gegründetes Verhältnis zu den Jobcentern setzt. Dabei wird von verschiedenen Gesprächspartnern/innen eingestanden, dass angesichts von traditionell starken und selbstbewussten Kommunen gar kein Raum für eine andere Vorgehensweise bleibe. Gelegentlich wurden partnerschaftlicher und konsensualer Ansatz in den Gesprächen derart in den Vordergrund gestellt, dass sie gar nicht mehr als Steuerung im klassischen Sinne bezeichnet wurden.

Trotz dieser praktisch allen Ländern gemeinsamen horizontalen Ausrichtung des Beziehungsverhältnisses zu den Jobcentern ergeben sich, was Art, Reichweite und Umfang der steuernden Interventionen angeht, ebenso deutliche Unterschiede zwischen den Ländern wie beim Verständnis von Qualität und dem Qualitätsbegriff.

Verständnis von Qualität und Qualitätskonzepte

In keinem der interviewten Länder wurde ein schriftlich ausformuliertes, auf Qualität bezogenes Leitbild oder eine diesbezügliche „Vision“ angetroffen, dementsprechend wurden in den Gesprächen auch unterschiedlichste Begriffsbestimmungen und Umschreibungen für die Qualität der Leistungserbringung im SGB II angetroffen. Die Spannbreite reicht vom Verweis auf den Sinn und Zweck der gesetzlichen Grundsicherung für Arbeitsuchende oder auf Erfüllung der im Gesetz verankerten Ziele bis hin zu Prozesszielen und Standards der Leistungserbringung. Es ist offensichtlich, dass es kein einheitliches Qualitätsverständnis gibt, wobei von einigen Gesprächspartnern/innen die inhaltliche Füllung der Qualitätsdiskussion als Aufgabe der Jobcenter gesehen wird.

Die weiterführenden Fragen nach den konzeptionellen Grundlagen der qualitätsbezogenen Diskussionen zeigten, dass praktisch kaum ein Land über ein systematisches, geschlossenes und schriftlich niedergelegtes Konzept als Basis ihres Handelns verfügt, die konzeptionellen Grundlagen befinden sich meist in den Köpfen der (häufig wenigen) verantwortlichen Ministeriumsmitarbeiter/innen. Ausdrücklich betont werden soll, dass damit kein konzeptionsloses Handeln unterstellt wird. Die Vorgehensweisen der Verantwortlichen weisen durchaus Struktur und konzeptionelle Züge auf. Diese sind meist allerdings individuell und personenbezogen und die praktische Umsetzung hängt häufig Einzelpersonen sowie von den Umständen des Einzelfalles ab.

Eine weitgehende Übereinstimmung in den Auffassungen ist hinsichtlich des Stellenwerts von Kennzahlen vorzufinden. Praktisch durchgehend werden die Kennzahlenvergleiche nach § 48a SGB II akzeptiert, manchmal aber auch nur, weil es aus Sicht des Landes derzeit keine besseren Alternativen gibt. Allerdings wurde auch betont, dass die Kennzahlen nicht ausreichten, da sie nur eine verkürzte und grobe Steuerung ermöglichten. Weiterhin würden wichtige Aspekte der Gesetzesziele, insbesondere die Nachhaltigkeit, nicht abgebildet. Die Positionen der Gesprächspartner/innen in Bezug auf die Kennzahlen und das Verhältnis von Kennzahlen zur Qualität der Leistungserbringung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Kennzahlen und Qualität, insbesondere die Beratungsqualität, müssen zusammengesehen werden; sie sind derzeit aber entkoppelt;
- Kennzahlen drücken die Ergebnisziele in quantitativen Zahlen aus, Qualitätsziele sind qualitativer Natur;
- Kennzahlen sind derzeit auf ein Jahr begrenzt, was nicht ausreicht, um Nachhaltigkeit abzubilden;
- Mit den derzeit verwendeten Kennzahlen werden Integrationsfortschritte nicht ausreichend abgebildet, außerdem wird der Leistungsbereich noch zu wenig berücksichtigt;
- Kennzahlen müssen im örtlichen Zusammenhang interpretiert werden, damit die unterschiedlichen Ausgangs- und Rahmenbedingungen der Jobcenter Berücksichtigung finden;
- Die Fokussierung auf Kennzahlen birgt die Gefahr in sich, dass nur noch Kennzahlen bedient werden und für das Controlling gearbeitet wird. Kundenbezogene Aspekte fallen leicht unter den Tisch.

- Kennzahlen zu Qualität sind nur Hilfsmittel, es besteht die Gefahr, dass Fehlanreize geschaffen werden (z.B. können Vorgaben zur Bearbeitungsdauer zu vorschnellen Entscheidungen oder vermehrt fehlerhaften Verwaltungsakten führen);
- Kennzahlen zu Qualität können auf überregionaler Ebene nicht oder nur als Orientierungsrahmen vorgegeben werden; die inhaltliche Füllung und Ausdifferenzierung ist Sache der Verantwortlichen vor Ort.

Diese Aussagen zeigen, dass zwar ein gewisses einheitliches Grundverständnis zu Qualität und zum Verhältnis von Kennzahlen und Qualitätszielen vorliegt, die Ansichten bei den einzelnen Elementen und bei Detailfragen zwischen den Ländern jedoch recht weit auseinander gehen.

Zielkonflikte zwischen Ergebnis- und Qualitätszielen werden von praktisch allen Gesprächspartnern/innen gesehen, wenn auch unterschiedlich konnotiert. Einig sind sich die Gesprächspartner/innen darin, dass aus Sicht des Landes eindeutig der Nachhaltigkeit der Integration der Vorzug zu geben ist, wohlwissend, dass dies in den Jobcentern vor dem Hintergrund, Integrationen melden zu müssen, nicht immer so gehalten wird.

Zielvereinbarungsprozess mit den Jobcentern

Der Zielvereinbarungsprozess mit den zkT hat sich mittlerweile in praktisch allen Ländern eingespielt und die Anlaufschwierigkeiten scheinen weitgehend überwunden. Bis auf wenige Ausnahmen nutzen die Länder bereits den Zielvereinbarungsprozess, um neben den Kennzahlen nach § 48a SGB II weitere Zielstellungen in die Zielvereinbarungen aufzunehmen, auch wenn diese häufig nicht quantifiziert sind. Hier handelt es sich ebenso um landespolitische Schwerpunktsetzungen wie teilweise auch von den Jobcentern eingebrachte Themen. Am häufigsten als zusätzliches Thema in den Zielvereinbarungen wurde die Betreuung und Vermittlung von Alleinerziehenden genannt, gefolgt von der Familienarbeitslosigkeit (Bedarfsgemeinschaften, in denen beide Elternteile arbeitslos sind). Einzelne Nennungen entfielen auf die Themenbereiche Nachqualifizierung und Jugendarbeitslosigkeit. Die Länder sind durchweg bemüht, die Zielvereinbarungen „auf Augenhöhe“ zu gestalten, was in der Onlinebefragung seitens der Geschäftsführungen der zkT auch bestätigt wird.

In denjenigen Ländern, in denen Jobcenter selbst Themen in den Zielvereinbarungsprozess einbringen können, besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, dass auf Qualität abzielende Prozess- oder Organisationsfragen in die Zielvereinbarung aufgenommen werden. Allerdings scheint es sich hierbei bislang nur um wenige Ausnahmefälle zu handeln, zu denen noch kaum Erfahrungswerte vorliegen.

Die Zielnachhaltung erfolgt regelmäßig durch zwei bis vier Gespräche im Jahr; hier fließen bei vielen Ländern entweder gezielt oder indirekt angesprochen Qualitätsaspekte ein, die dann mit den Jobcentern erörtert werden. Einige Länder haben für ihre Zwecke und die landesspezifischen Zielsetzungen ein eigenes Monitoring aufgebaut, wobei versucht wird, die Jobcenter nicht zusätzlich zu belasten und so weit wie möglich mit BA-Daten bzw. den an die BA ohnehin zu liefernden Datensätzen zu arbeiten. Dennoch sind die Jobcenter und hier in erster Linie die zkT gehalten, die entsprechenden Daten vorzuhalten.

Kooperation und Beziehungsverhältnis mit den Jobcentern

Neben der Aufsichtsausübung und dem Zielvereinbarungsprozess stellen unter Steuerungs- und Qualitätsgesichtspunkten die verschiedenen Vereinbarungs- und Überzeugungsprozesse die dritte wichtige Säule im Verhältnis von Land zu Jobcenter dar, wobei die Abgrenzung zwischen diesen Säulen nicht trennscharf, sondern im Hinblick auf das Qualitätswesen fließend ist. Ein großer Teil der Länder konzentriert sich auf die zkT und widmet den gE deutlich weniger Aufmerksamkeit, auch wenn einzelne Länder gemeinsame Veranstaltungen, vornehmlich im Hinblick auf Informations- und Erfahrungsaustausch, für gE und zkT anbieten. Allerdings betonen einige Länder ausdrücklich, dass sie die beiden Trägerformen gleich behandeln wollen und richten praktisch sämtliche ihrer Angebote ausdrücklich sowohl an zkT als auch an gE.

In der Konsequenz des partnerschaftlich und konsensual orientierten Ansatzes handelt es sich um „weiche“ Formen der Steuerung, die als Angebote formuliert, die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme betonen. Die wichtigsten Formen der Unterstützung sind:

- Organisation und Moderation von Gesprächs- und Austauschrunden, wobei die meisten Länder zumindest ein Gesprächsformat für beide Formen der Aufgabenwahrnehmung offen halten;
- Erstellung von Arbeitshilfen, Newsletter und Informationsdienste;
- Anbahnung von Kontakten (z.B. zur Wirtschaft) und Unterstützung bei der Vernetzung;
- Unterstützung bei der Vertretung von Interessen gegenüber anderen Akteuren;
- Entwicklung und Erprobung innovativer Ansätze in Modellprojekten und Ergebnistransfer;
- Hilfestellung bei der Problemermittlung und Entwicklung von Lösungswegen.

Das Unterstützungsangebot einiger Länder setzt bereits bei der Ermittlung der Hilfebedarfe an. D.h., wenn in den Jobcentern ein Problem auftaucht und der Bedarf an Unterstützung spezifiziert und konkretisiert wird, bietet das Land Hilfestellungen möglichst frühzeitig an. Diese Form an Hilfestellung ist insbesondere in Ländern mit einem ausgeprägten Steuerungsanspruch zu finden.

Inhaltlich umfassen die Leistungsangebote eine ganze Palette unterschiedlicher Themen, die von den klassischen Angeboten, wie die juristisch dominierten Arbeitshilfen bis zu unmittelbar qualitätsrelevanten Themen, wie organisatorische Fragen (Prozessoptimierung) und Verfahrensfragen (z.B. bei Widersprüchen und Klagen) reichen. Dabei ist es allen Ländern ein Anliegen, dass ihre Produkte und Hilfsangebote sehr nah an der Praxis sind und möglichst direkt in das Alltagshandeln übernommen werden können.

Sämtliche interviewten Länder bestätigen, dass es in den Jobcentern in ihrem Land, zumindest was die zkT anbelangt, eine hinreichende Sensibilisierung und Akzeptanz des Qualitätsthemas vorhanden ist, wenngleich bei den Führungskräften zum Teil unterschiedlich ausgeprägt. Einen tieferen Einblick in die Binnenorganisation der Jobcenter, auch der zkT, haben nur wenige Vertreter/innen der Bundesländer. So ist mehreren Ländern nicht bekannt, ob die Jobcenter in ihrem Land über ein – halbwegs funktionierendes – Qualitätsmanagementsystem verfügen, was zwar den knappen Personalressourcen geschuldet sein dürfte, aber auch

als Hinweis auf die geringe Intensität des Steuerungsinteresses gewertet werden kann. Auch die Schnittstellen zu den kommunalen Eingliederungsleistungen und die Verzahnung mit den Integrationsleistungen der Jobcenter sind für viele Ländervertreter/innen eine Black Box.

Kooperation mit Akteuren auf Landesebene

Fast sämtliche Länder bezeichneten die Kooperation mit der für sie zuständigen Regionaldirektion der Bundesagentur als gut oder sogar sehr gut. Verschiedentlich wurde auch für den Bereich des SGB II die Zusammenarbeit in einer schriftlichen Vereinbarung festgehalten, was beiden Seiten Sicherheit und Orientierung beim Tätigwerden im Bereich der Grundsicherung bietet. Die Angaben zu Art und Intensität der Zusammenarbeit zeigen allerdings, dass sich die Kooperation häufig auf einige wenige Gesprächstermine und den Ad-hoc-Austausch von Informationen beschränkt. Zwar ist verschiedentlich eine deutlich engere Kooperation anzutreffen, doch ist das nicht in der Mehrzahl der Länder der Fall.

Als weitere relevante Akteure auf Landesebene treten in manchen Ländern die Landesverbände der kommunalen Körperschaften, zumeist der Landkreistag, auf. Die Aktivitäten reichen von gemeinsamen Veranstaltungen, Informationsaustausch und Unterstützung bei der Vernetzung bis hin zu einer gemeinsamen Erarbeitung von Informationsmaterial und Arbeitshilfen. Je nach verfügbaren Ressourcen haben auch die Landesvereinigungen der kommunalen Verbände eigene Arbeitskreise zu bestimmten Fragen (z.B. Controlling) eingerichtet. Als aktive Beispiele im Hinblick auf die Umsetzung des SGB II können die kommunalen Landesverbände in Hessen, Niedersachsen und Sachsen angeführt werden.[66]

Das Verhältnis zwischen Land und kommunalen Landesverbänden ist jedoch nicht in allen Ländern spannungsfrei, da es gelegentlich zu Interessenkonflikten kommt oder auf Machtpositionen beharrt wird. In anderen Ländern hingegen halten sich die kommunalen Landesverbände aus der Umsetzung des SGB II heraus und sind auch nicht bemerkenswert aktiv, was wohl auch eine Frage der Personalressourcen sein dürfte.[67]

Festzuhalten ist, dass sich eine Reihe von Ländern auf ihrer Ebene mit kommunalen Landesverbänden als weiterem(n) Akteur(en) auseinandersetzen muss, der im Bereich der Grundsicherung Position bezieht und damit auch für Qualitätsaspekte in der Umsetzung relevant ist.

Beziehungsverhältnis zur übergeordneten Governance-Ebene

Die Kooperation im Bund-Länder-Ausschuss wird ungeachtet mancher, noch heute andauernder konfliktbeladener Auseinandersetzungen durchweg positiv gesehen. Es sind insbesondere die wechselseitige Information, der Erfahrungsaustausch und das Kennenlernen anderer, meist unbekannter Vorgehensweisen, die von den Ländervertretern/innen als Nutzen aus der Zusammenarbeit im BLA gezogen werden. Weil noch relativ neu, liegen noch wenige Erfahrungswerte hinsichtlich der Zielvereinbarungen mit dem Bund und der Mitarbeit im Kooperationsausschuss vor. Neben typischen Anlauf- und Anfangsschwierigkeiten wer-

[66] Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass einzelne Länder die Zusammenarbeit mit kommunalen Verbänden, BA und anderen Arbeitsmarktakteuren in Netzwerken organisiert oder in einem Landesbeirat SGB II institutionalisiert haben.

[67] Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass sich einige Jobcenter auch zu Arbeitsgemeinschaften oder Netzwerken auf Landesebene zusammengeschlossen haben, wie z.B. die kreisfreien Städte in Sachsen.

den aber auch positive Eindrücke wiedergegeben. Die gesammelten Befunde lassen jedoch keine abschließende Einschätzung zu, wobei auch dieser Kooperationsstrang, in dem die Länder als eigenständiger Partner „nach oben“ in Zielverhandlungs- und Kooperationsprozessen auftreten, für das Qualitätswesen bei der Umsetzung des SGB II nicht uninteressant ist, da sowohl in Zielvereinbarungen als auch im Kooperationsausschuss die Qualität der Leistungserbringung tangierende Aspekte thematisiert werden können. Schließlich wird im Verhältnis zur BA-Welt bei den gE mit dem Zielvereinbarungsprozess mit den Ländern eine zumindest formelle Symmetrie hergestellt.

Schließlich steht die weit überwiegende Mehrzahl der Länder dem Benchlearning, das von den kommunalen Spitzenverbänden angeboten wird, positiv gegenüber, wobei manche Länder von diesem Instrument bislang allerdings nur oberflächliche Kenntnis haben, da es relativ neu aufgesetzt wurde.

Ausblick: Ansatzpunkte für Weiterentwicklungen

Die Antworten auf die Fragen nach Verbesserungsmöglichkeiten und Ansatzpunkten für Weiterentwicklungen im Qualitätsthema verdeutlichen zum einen, dass sich viele Länder, was ihre Steuerungsrolle angeht, noch am Anfang der Entwicklung einer SGB-II-Umsetzungsbegleitung sehen und ihre Rolle dazu erst finden oder einnehmen müssen. Zum anderen besteht bei den Ländern ein unterschiedlich ausgeprägtes Steuerungsinteresse. Die formulierten Weiterentwicklungsansätze enthalten neben der Forderung nach mehr Mitteln (Stichwort Personalschlüssel) und nach Vereinfachung des Rechts ein breites Spektrum an geplanten Aktivitäten und gewünschten Ansätzen:

- Weiterentwicklung der begonnenen Tätigkeiten des Landes wie Ausbau, Konsolidierung und Stabilisierung von Kommunikation, Dialogen und des Vertrauensverhältnisses zu den Jobcentern, gerade auch trägerformübergreifend,
- Grundlegende Forderungen an die Arbeit in den Jobcentern:
    - Erhöhung des Stellenwerts von Qualität
    - Systematisierung des Qualitätswesens und der Qualitätsdiskussion auf allen Ebenen innerhalb der Jobcenter
    - stärkere Ausrichtung der Diskussion an den Kunden/innen
    - stärkere Berücksichtigung der sozial-integrativen Leistungen
- Grundsätzliche Anliegen im Kontext des SGB II:
    - Einführung einer ganzheitlichen und integrativen Sichtweise auf Qualität
    - Entwicklung und Übernahme einer breiteren Perspektive auf das SGB II
    - Operationalisierung und Messung von Nachhaltigkeit
    - Entwicklung mehrjähriger Steuerungsansätze
    - Klärung von Wirkungszusammenhängen zwischen Qualität und Ergebnissen
    - Entwicklung neuer Instrumente für die Jobcenter hin zu individuelleren, begleitenden Ansätzen

Insgesamt besteht weitgehend Einigkeit, dass die Qualität der Leistungserbringung stärker berücksichtigt werden sollte. Wie dies umgesetzt oder unterstützt werden kann (und soll), wird aber bereits sehr unterschiedlich interpretiert. So wird ein einheitliches, gemeinsames Managementsystem z.T. heftig abgelehnt ebenso verpflichtende Qualitätsindikatoren. Eher

noch konsensfähig sind gemeinsam verabredete Themenbereiche oder Orientierungsrahmen. Die unterschiedlichen Meinungen, wie der hohen Bedeutung der operativen Ebene konkret Rechnung getragen werden soll, reichen von der These, dass Qualitätsfragen komplett den Akteuren vor Ort überlassen werden sollten, bis hin zur Einforderung eines Mindestmaßes an Steuerungsanspruch und auch -notwendigkeit, um sich der Umsetzungsverantwortung als Land zu stellen.

6.2.2 Ebene der Regionaldirektionen

Verhältnis von Qualität und Kennzahlen

Die Vertreter/innen der Regionaldirektionen unterscheiden sich erwartungsgemäß bezüglich der Definition von Qualität nicht sonderlich untereinander und verweisen hier auf die Elemente des Qualitätsverständnisses innerhalb der BA mit Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit sowie Kundenzufriedenheit vor dem Hintergrund der im SGB II festgehaltenen Zielsetzungen. Im Zentrum des Qualitätsverständnisses stehen die Prozesse sowie die Rechtmäßigkeit.

Regelmäßig wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Qualität nicht allein mit Kennzahlen zu erfassen sei bzw. die Kennzahlen nicht unbedingt Rückschlüsse auf die Qualität der Leistung zuließen. Am Beispiel der Kundenkontaktdichte, die noch nichts über die Beratungsqualität aussage, aber im Zusammenspiel mit weiteren Informationen eine Bewertung des Beratungsprozesses erlaube, wird die Bedeutung von Kennzahlen sowie das Verhältnis von Qualität und Kennzahlen beschrieben. Kennzahlen werden als unabdingbar für die Steuerung der Jobcenter und der Leistungserbringung und damit auch der Qualität angesehen.

In Bezug auf die Ergebnisziele könnten Qualitätsziele nur im Zusammenhang mit erzielten Wirkungen betrachtet werden, da sie keinen Selbstzweck darstellten. Qualität sei vielmehr Voraussetzung für den dann über Integrationen etc. messbaren Erfolg. Erforderlich sei ein angemessenes Verhältnis von Ergebnis- und Qualitätszielen.

Weiterhin wird bei der Qualitätsdiskussion darauf verwiesen, dass die Regionaldirektionen keinen direkten Zugriff auf die Jobcenter hätten, da sie sich (formell) zunächst an den Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agentur als ihren originären Ansprechpartner richten müssen. Weiterhin besteht aber auch über den VG nicht in allen Fragen die Möglichkeit direkter Einflussnahme, da in den festgelegten grundsätzlichen Fragen der kommunale Partner einzubeziehen ist und derartige Angelegenheiten von der Trägerversammlung verabschiedet werden müssen.

Im Kontext der Kennzahlen wurde von sämtlichen Gesprächspartnern/innen aus den Regionaldirektionen darauf hingewiesen, dass die Bedeutung der Kennzahlen für die Steuerung und die Dialoge mit den Jobcentern bzw. den Vorsitzenden der Geschäftsführungen der örtlichen Agenturen in jüngerer Zeit deutlich zurückgegangen sei. So würden die Mindeststandards schon seit geraumer Zeit nicht mehr so intensiv nachgehalten und der Stellenwert von Kennzahlen habe insgesamt merklich abgenommen.

Zielvereinbarungsprozess mit den Jobcentern

In die Zielvereinbarungen mit den Jobcentern werden regelmäßig nur die Kennzahlen nach § 48a SGB II aufgenommen. Wie bereits oben im Zusammenhang mit den Systemen im Qualitätswesen dargestellt, findet aus Sicht der Mehrheit der Jobcentergeschäftsführungen die Aushandlung der Zielwerte nicht auf Augenhöhe statt. Diese Einschätzung wird von den Gesprächspartnern/innen aus den Regionaldirektionen so nicht geteilt, sondern es wird die kooperative, partnerschaftliche Komponente betont, verbunden mit dem Hinweis, dass man ja selbst „nur ausführende" Behörde und seinerseits an die Zielvereinbarungen mit der Zentrale gebunden sei.

Qualitätsaspekte fließen demnach verstärkt in die Zielnachhaltedialoge, die in die Performancedialoge übergegangen sind, ein. Zwar könnten die Regionaldirektionen hier, wie auch bei den anderen Formaten wie Aufsicht und Beratung, eigene Schwerpunkte setzen, doch müsse der Handlungsspielraum, der von der Zentrale vorgegeben sei, beachtet werden. Die Erwartungen der Zentrale würden auch durch die Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen, die Einfluss auf das Qualitätsverständnis ausüben, transportiert.

Kooperationsverhältnis zu Jobcentern in Qualitätsfragen

Mit dem oben angesprochenen Rückgang der Bedeutung der Kennzahlen sei auch ein Wandel des Rollenverständnisses verbunden. Schon jetzt könnten die Jobcenter bei der Internen Beratung freiwillig Beratungsleistungen einkaufen, die sie aus dem Verwaltungsbudget bestreiten müssten. Künftig würde sich die Rolle der Regionaldirektionen weiter hin zu einem partnerschaftlichen Verständnis bewegen, da man zunehmend von der Einzelthemen- und damit Detailprüfung im Rahmen der Aufsicht und Steuerung wegkomme und zu einer Systemprüfung übergehen wolle. Dabei werde analysiert, ob das System als solches funktioniere und wo ggf. nachgebessert werden müsse.

Neben dem freiwilligen Angebot der Internen Beratung steht auf der mittleren Ebene der Regionaldirektionen ein breites Arsenal an Instrumenten und Formaten der Information und des Austauschs, aber auch der Steuerung, Einflussnahme und Kontrolle zur Verfügung, das von den in den sog. Performancedialogen zusammengefassten Instrumenten und Verfahren über die von den meisten Regionaldirektionen praktizierten jährlichen Strategiegesprächen mit VG der Agenturen und GF der Jobcenter bis hin zur klassischen Aufsichtsfunktion der Internen Revision reicht. Auch wenn nicht alle dieser Angebote, Instrumente und Formate strukturell den Regionaldirektionen direkt unterstehen, sondern wie die Interne Beratung und die Interne Revision der Zentrale unterstellt sind, ergibt sich durch die organisatorische Anbindung an die (meisten) Regionaldirektionen die Möglichkeit der gegenseitigen Information und des Austauschs auf dieser Verwaltungsebene. Hinzu kommen die verschiedenen Formate, mit denen die Regionaldirektionen den Austausch zwischen den Jobcentern befördern, wie z.B. turnusmäßig organisierte Geschäftsführertreffen.

Trotz aller Bemühungen hin zu einem partnerschaftlichen Verständnis der Aufgabenwahrnehmung orientieren sich die Regionaldirektionen dennoch stark an Kennzahlen, von denen es insgesamt wohl zwischen 35 und 40 mit Qualitätsbezug gibt, die allerdings nicht alle regelmäßig und mit gleicher Intensität nachgehalten werden. Im Rahmen des risikoorientierten

Kontrollsystems werden Kennzahlen insbesondere in folgenden Handlungsfeldern erfasst und ausgewertet:

- 4PM: Senkung der Fehlerquote
- Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement: Anteil der Kunden/innen, die nicht die Zugangskriterien erfüllen; Anteil der Kunden/innen, die die Zugangskriterien erfüllen und in Betreuung sind
- AGH: Senkung der Fehlerquote
- Bildungsgutschein: Senkung der Fehlerquote
- Einkommen: Senkung der Fehlerquote
- Sozialversicherung: Senkung der Fehlerquote
- Unterhalt: Senkung der Fehlerquote
- Ordnungswidrigkeiten: Erledigungsquote, Bearbeitungsdauer
- Arbeitslosengeld II: Erledigungsquoten innerhalb 3-6, innerhalb 6-12 und über 12 Monaten
- Widersprüche und Klagen: Bearbeitungsquote, Anteil vermeidbarer Stattgaben, Erfolgsquote Klagen
- Sonstiges: Bearbeitungsvorgänge je Mitarbeiter/in

Die von den Jobcentern zu liefernden Daten werden als Orientierungswerte monatlich ausgewiesen. Als Reaktionsmöglichkeiten stehen den Regionaldirektionen v.a. Hinweise und Empfehlungen, Arbeitshilfen und Beratungen, Newsletter sowie Workshops zur Verfügung, wobei sich das Format der Workshops auch deshalb hoher Beliebtheit erfreut, da hier ein einheitliches Verständnis der Teilnehmenden zu den behandelten Fragen sichergestellt werden kann. Direkte Anweisungen an die Jobcenter sind per se nicht möglich und bilden wegen des „Umwegs“ über die Vorsitzenden der Geschäftsführungen der örtlichen Agenturen bzw. eines eventuell erforderlichen Einbezugs des kommunalen Partners die Ausnahme und kommen nach Darstellung der Gesprächspartner/innen nur sehr selten zum Einsatz.

Trotz aller „Weichheit“ der verwendeten Interventionsinstrumente sind sich die Regionaldirektionen ihres Einflusses bewusst, da entsprechende Aktivitäten wie Empfehlungen oder Workshops in den Jobcentern offenkundig Beachtung finden und ihnen nachgekommen wird. Das Ignorieren auch „weicher“ Angebote stellt offenbar keine realistische Option für die gE dar.

Ein erheblicher Fortschritt wird von den Vertretern/innen der Regionaldirektionen in der Einführung des IKS gesehen, wenngleich die Akzeptanz anfangs sehr unterschiedlich gewesen sei. Ein richtig angewandtes, an die örtlichen Verhältnisse angepasstes und mit Leben gefülltes IKS sei für die Qualitätssicherung von hohem Nutzen, insbesondere auch weil es die Verhältnisse auf der operativen Ebene, die ja letztlich für die Qualität entscheidend sei, aufgreifen und analysieren könne.

Querbezüge zu anderen Bereichen und Ausblick

Die Interne Revision, die größere Jobcenter einmal jährlich prüft, ist ebenfalls bei den Regionaldirektionen angesiedelt. Hier findet ein regelmäßiger Austausch mit den für Qualität und Steuerung zuständigen Geschäftsbereichen statt, bei denen die Ergebnisse der sog. hori-

zontalen und der vertikalen Revision ausgetauscht werden und können direkt in die Qualitätssicherung einfließen.

Des Weiteren bieten die für das Personalwesen zuständigen Geschäftsbereiche der Regionaldirektionen ebenfalls Unterstützungsleistungen für die Jobcenter an, wie z.B. bei der Entwicklung und Einführung von Personalentwicklungskonzepten, so dass auch bezüglich des Personalwesens eine Querverbindung besteht, die potenziell für die Steuerung in Fragen der Qualität genutzt werden kann, auch wenn dies wohl noch nicht systematisch erfolgt.

Hinsichtlich noch bestehender Defizite bzw. Weiterentwicklungsmöglichkeiten wird von einem Teil der Gesprächspartner/innen selbstkritisch eingeschätzt, dass es bei der Qualität noch „Luft nach oben“ gebe, wobei insbesondere die Themenbereiche Sozialversicherungspflicht, Unterhalt sowie Beratungskonzeption und beschäftigungsorientiertes Fallmanagement genannt werden.

In Bezug auf die Qualität der Leistungserbringung wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die kommunalen Leistungen einschließlich der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II stärker in den Fokus der Qualitätssicherung genommen werden müsse, auch wenn sich die kommunale Seite dagegen sträube. Schließlich wird generell eine höhere Bedeutung von Qualitätsaspekten eingefordert, was aber nur mit entsprechendem Personal und Kontinuität beim Personal realisierbar sei.

6.2.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Überblick

Im Regulierungsgeflecht auf Landesebene sind bereits die Ausgangspositionen und die strukturellen Rahmenbedingungen zwischen Ländern einerseits und Regionaldirektionen andererseits so unterschiedlich, dass allzu viele Gemeinsamkeiten in Bezug auf die Qualitätsdiskussion in den Jobcentern nicht zu erwarten sind. Trotz aller Unterschiede sind doch einige Gemeinsamkeiten festzustellen, wenn auch die Unterschiede für die Qualitätsdiskussion nicht nur umfangreicher, sondern vor allem schwerwiegender sind.

Gemeinsamkeiten zwischen Ländern und Regionaldirektionen

Gemeinsam ist den beiden Akteursgruppen, dass Art und Intensität der Beeinflussung der Jobcenter in Fragen der Qualität recht unterschiedlich ausfallen. So wird für die Seite der BA berichtet, dass einige RD und vor allem auch die Vorsitzenden der Geschäftsführung der örtlichen Agenturen teilweise sehr ambitionierte Zielsetzungen gegenüber den Jobcentern verträten, während andere Vorsitzende sich hier zurückhielten und nur wenn unabweisbar notwendig steuernd und korrigierend eingriffen. Gleiches gilt für die Bundesländer, die auch aus Sicht der zkT sehr unterschiedlich hinsichtlich ihrer steuernden Einflussnahme seien. Die Wertungen seitens der zkT reichen von keinerlei Einfluss bis starker Einfluss, was auch weitgehend in den Governance-Gesprächen Bestätigung fand.

Eine hohe Übereinstimmung zwischen Ländern und Regionaldirektionen besteht auch hinsichtlich der gegenseitigen Kooperation. Trotz aller (kleinerer) Verbesserungswünsche wird diese praktisch durchgehend als gut bezeichnet. Allerdings zeigt die Nachfrage nach Art und Form der Kooperation, dass sich diese häufig auf regelmäßige Austausch- und Gesprächsrunden etwa zwei- bis viermal jährlich reduziert, wobei auch hier Ausnahmen die Regel bestätigen. Das insgesamt eher niedrige und weniger intensive Kooperationsverhalten scheint

aber beiderseitig weitgehend akzeptiert zu sein. Es wurden zwar von den Gesprächspartnern/innen immer wieder Verbesserungen in der Kooperation vorgeschlagen bzw. von der Gegenseite eingefordert, ohne dass aber der vordringliche Wunsch nach durchgreifender Intensivierung und Ausweitung der Zusammenarbeit artikuliert worden wäre.

Als eine weitere Gemeinsamkeit wurde aus den Gesprächen mit Vertretern/innen der Länder und der Regionaldirektionen die Auffassung mitgenommen, dass die *Qualität vor Ort* in den Jobcentern *erzeugt* werde und daher die Hauptverantwortung bei den Akteuren vor Ort liege. Die überragende Bedeutung der operativen Ebene geht einher mit der Betonung der dezentralen Verantwortung, womit aber gleichzeitig der eigene Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereich – zumeist indirekt – zurückgenommen wird und die Möglichkeiten, die Leistungserbringungsprozesse vor Ort zu beeinflussen, werden des Öfteren im Konjunktiv geschildert.

Mit der Betonung der Bedeutung der operativen Ebene geht als weitere Gemeinsamkeit die Einschätzung einher, dass die Qualitätsaufgabe zentraler Bestandteil der Führungsaufgabe in den Jobcentern sei, und dass es vor allem den Führungskräften vor Ort überlassen sein müsse, das Spannungsverhältnis auf der operativen Ebene zwischen Qualitätsmanagement und -sicherung auf der einen und Kontrolle des/der einzelnen Mitarbeiters/in auf der anderen Seite aufzulösen. Allerdings konnten sowohl landes- als auch RD-seitig hier keine oder nur begrenzte Unterstützung angeboten werden.

Eine weitere Gemeinsamkeit besteht in der Einschätzung, dass das Qualitätsthema in der jüngeren Vergangenheit einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren habe und auf absehbare Zeit nicht nur auf der Tagesordnung bleiben, sondern noch höhere Bedeutung erhalten werde.

Schließlich wird auf beiden Seiten die Bedeutung externer Impulse, insbesondere was die Tätigkeit des Bundesrechnungshofes anbelangt, übereinstimmend als sehr hoch angesehen. Mit Abstrichen gilt dies auch für die Prüfgruppe des BMAS. Diese extern gesetzten Impulse stehen unter ständiger Beobachtung sowohl der Länder als auch der Regionaldirektionen, müssen sie bzw. die Jobcenter doch ständig damit rechnen, zu den von diesen Prüfinstanzen aufgeworfenen Themen sprechfähig zu sein.

Unterschiede zwischen Ländern und Regionaldirektionen

Das erste zentrale Merkmal basiert auf den struktur-organisatorischen Unterschieden: einerseits das Land als eigenständige Körperschaft, welches sich wiederum mit selbstständigen kommunalen Körperschaften auseinanderzusetzen hat, und andererseits die mittlere Ebene der BA, vertreten von den Regionaldirektionen als unselbständige Organisationseinheit. Zusammen mit den unterschiedlich gelagerten Aufsichts- und Direktionsmöglichkeiten sind die Länder auf ein horizontal angelegtes, partnerschaftliches Beziehungsverhältnis praktisch alternativlos angewiesen. Den Regionaldirektionen hingegen stehen alle Möglichkeiten einer traditionell hierarchisch aufgebauten Verwaltungsbehörde zur Verfügung, womit das Verhältnis auf Seiten der BA grundsätzlich vertikal aufgebaut ist.

Der grundlegende Unterschied zwischen horizontaler Länderausrichtung und vertikaler Anlage bei der BA findet seine Fortsetzung bei den Zielvereinbarungen. Während bei der BA eine eindeutige Machtasymmetrie festzustellen ist, konnte sich die partnerschaftliche Komponen-

te im Verhältnis der Länder zu den Jobcentern weitgehend durchsetzen. Allerdings hat die Mehrzahl der Länder die Möglichkeit genutzt, weitere Ziele mit den Jobcentern zu vereinbaren, während sich auf BA-Seite die Zielvereinbarungen auf die Kennzahlen nach § 48a SGB II konzentrieren, wobei hier der Vollständigkeit halber nochmals darauf hinzuweisen ist, dass im Bereich der nachgelagerten Zielnachhaltung (Performancedialoge) von den Regionaldirektionen sowohl Qualitätskennzahlen erhoben als auch Qualitätsaspekte thematisiert werden.

Auch wenn über den Zielvereinbarungsprozess hinaus das gesamte Kooperationsverhältnis in den Blick genommen wird, sind die Regionaldirektionen im Vergleich mit den Ländern doch deutlich kennzahlenaffiner. Im Kontext von Steuerung und Qualität ist ein weiterer Unterschied von Bedeutung: Die Bundesländer haben eher einen losen, indirekten Bezug zu Aufsicht und Revision, was in einer hierarchisch gegliederten Verwaltungsbehörde traditionell anders geregelt ist. Die Regionaldirektionen können Revisionsergebnisse direkt in die Qualitätssteuerung übernehmen, da sie die Interne Revision praktisch im Haus haben. Ähnlich gelagert sind die Unterschiede hinsichtlich des Personalwesens, zu dem die Länder kaum einen Bezug haben.

Hinsichtlich der Steuerung und Unterstützung ist weiterhin auf die sehr unterschiedliche Ressourcenausstattung hinzuweisen. Fast alle Länder verfügen nur über sehr überschaubare Personalkapazitäten und über nur relativ geringe Finanzmittel, während die Regionaldirektionen bereits personell ganz anders ausgestattet sind. In der Konsequenz haben die Länder auch weniger detaillierte Kenntnisse von den Gegebenheiten innerhalb der Jobcenter und von den Leistungserstellungsprozessen im Detail, während die Regionaldirektionen hier über profunde Kenntnis der Praxis verfügen.

Die bürokratische Organisation der Regionaldirektionen gewährt ihnen im Vergleich mit den Ländern einen weiteren Vorteil. Hier sind die Beziehungsverhältnisse deutlich weniger an einzelne Personen und damit an subjektiv-individuelle Faktoren gekoppelt. Etablierte persönliche Beziehungen sowie Vertrauen als Ressource für die Kooperationsbereitschaft der zkT ist bei den Ländern unerlässliche Voraussetzung, da die Aufgabe der Steuerung der Jobcenter meist in der Hand einiger weniger Akteure/innen liegt. Bei den Regionaldirektionen hingegen wechseln die Ansprechpartner/innen häufiger, und die Aufgaben sind in der Regel stärker aufgeteilt, so dass der Prozess der Kommunikation und Steuerung der Jobcenter hier weniger personengebunden ist und daher nicht den damit einhergehenden Kontingenzen unterworfen ist. Auch geht beim Ausscheiden von Personen bei den Regionaldirektionen nicht in dem Maße Erfahrungswissen verloren wie bei den Ländern.

Im Gegensatz hierzu sind die Länder freier, was die inhaltliche Schwerpunktsetzung anbelangt, da die Regionaldirektionen hier in die Gesamtorganisation eingebunden sind. Allerdings können sie angesichts mangelnder Ressourcen und geringerer Detail- und Umsetzungskenntnisse diese Freiheiten nur begrenzt nutzen. Schließlich handelt es sich bei der Begleitung und Umsetzung um eine relativ neue Aufgabe für die Länder, die z.T. ihre Rolle noch finden müssen. Eine weitere Begrenzung in den Handlungsmöglichkeiten der Länder ergibt sich aus dem Zwang, auf die freiwillige Mitwirkung der Jobcenter setzen zu müssen, womit unpopuläre Themen von vornherein ausscheiden. Hier können die Regionaldirektio-

nen auf eingespielte Mechanismen einer traditionellen Bürokratie vertrauen, selbst wenn die Angebote – wie immer wieder betont – freiwillig in Anspruch genommen werden können. Auch haben die Regionaldirektionen den Vorteil, dass sie sich nicht mit weiteren Akteuren auf ihrer Ebene, wie ein Teil der Länder mit den Landesspitzen der kommunalen Verbände, auseinandersetzen müssen, d.h. ohne zusätzlichen Abstimmungsbedarf und Schnittstellenprobleme agieren können.

Folgerungen für den Untersuchungsgang

Die Ebene der Länder und der Regionaldirektionen ist trotz aller Unterschiede wichtig für die Qualität der Leistungserbringung und deren Steuerung, da hier zum einen entscheidende Rahmenbedingungen und Handlungsvoraussetzungen für die Jobcenter geschaffen und ausgeformt werden. Zum anderen fungiert diese Ebene bei einer bundesweiten Betrachtung als Übersetzungs- oder Transmissionsriemen für Vereinbarungen, Richtlinien, Empfehlungen, etc., auch in Fragen der Qualität. Allerdings sind die strukturellen Unterschiede so groß, dass ein konzeptioneller Ansatz für die Qualitätsverbesserung und -sicherung, bei aller bündigen und zielorientierten Ausrichtung so flexibel und anpassungsfähig ausgestaltet sein muss, dass er in „beiden Welten“ funktioniert. Damit sind bis in das kleinste Detail durchstrukturierte, mit hohem Verbindlichkeitsgrad versehene Modelle oder Systeme der Gefahr des Scheiterns ausgesetzt. Ein zu kleinteiliger Ansatz im Sinne von „one model fits all“ sollte daher vermieden werden.

Allerdings kann aus diesen Ausführungen nicht geschlossen werden, dass Qualität in der Leistungserbringung ausschließlich Sache der operativen Ebene und daher auf jegliche Eingriffs- und Steuerungsversuche zu verzichten sei. Im Gegenteil, wichtige Parameter, die die Leistungserbringung der operativen Ebene beeinflussen und z.T. erst ermöglichen, werden hier gesetzt. Und diese gilt es so zu gestalten, dass die Leistungserbringung in den Jobcentern möglichst optimal erfolgen kann. Allein deshalb existiert auf dieser Ebene ein eigenständiger und eigenverantwortlich wahrzunehmender *Steuerungsauftrag*. Damit soll selbstverständlich nicht einer tunlichst zu vermeidenden Übersteuerung das Wort geredet werden.

6.3 Governance auf Bundesebene: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Zentrale der Bundesagentur für Arbeit und kommunale Spitzenverbände

Das folgende Kapitel konzentriert sich auf die drei in der Überschrift genannten Akteure, auch wenn durchaus bekannt ist, dass zum einen weitere Akteure von Relevanz für das Qualitätsthema sind. Dies gilt im Besonderen für den Bundesrechnungshof, dessen Prüfaktivitäten und -ergebnisse auch in der Fachöffentlichkeit aller an der Umsetzung des SGB II beteiligter „stakeholder“ eine sehr hohe Aufmerksamkeit genießen und regelmäßig von den Beteiligten auf allen Ebenen bei ihren Qualitätssicherungsaktivitäten berücksichtigt werden.[68]

Zum anderen suggeriert die Zusammenfassung der Akteure, dass es sich bei diesen Organisationen um homogene Gebilde mit einheitlicher Interessenlage handelt, welche geschlossen auftreten und handeln. Dass dem nicht so ist, stellt seit Längerem allgemein anerkanntes Wissen der Politik- und Verwaltungswissenschaft dar und soll hier nicht weiter vertieft

[68] Siehe hierzu auch oben **Kapitel 5.2.9**.

werden. Vor dem Hintergrund der Projektaufgaben wird eine summarische, zusammenfassende Darstellung der zentralen Punkte herausgearbeitet.[69] Allerdings sind bei der Interpretation der Befunde und der Erarbeitung von Schlussfolgerungen sowohl die Heterogenität als auch die Interessenlagen wieder zu berücksichtigen.

6.3.1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Qualität der Leistungserbringung im SGB II aus Sicht des BMAS

Die Position des BMAS geht davon aus, dass die Qualität der Leistungserbringung sicherzustellen und fortzuentwickeln sei. Hierzu könne die Steuerung im SGB II einen wichtigen Beitrag leisten. Oberstes Ziel sei die Erreichung der Ziele des SGB II unter wirtschaftlichem und wirksamem Einsatz der Bundesmittel. Dabei gelte es, den Verfassungsauftrag der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet trotz unterschiedlicher Organisationsstrukturen im SGB II umzusetzen.

Der Versuch, über Mindeststandards eine möglichst einheitliche und verbindliche Basis für Qualitätssicherung zu schaffen, hat am 13. Juli 2011 keine Mehrheit im Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II gefunden. Somit unterscheidet sich der Prozess der Qualitätssicherung von der Zielsteuerung im SGB II, für die im Jahr 2011 in Form der Zielwertefindung in den Strukturen des Bund-Länder-Ausschusses sowie dem Instrument der Zielvereinbarungen mit den Ländern und der Zielnachhaltung in Zielerreichungsdialogen mit der BA bzw. den Ländern eine gemeinsame und einheitliche Grundlage entwickelt werden konnte. Erst mit Bildung der Unterarbeitsgruppe (UAG) Qualitätssicherung SGB II als Weiterentwicklung der vormaligen UAG Mindeststandards konnte ein neuer, breiterer Ansatz gefunden werden. Dieser Ansatz habe die Unterstützung aller Akteure im Bund-Länder-Ausschuss gefunden.

Der Zielsteuerungsprozess in den Strukturen des Bund-Länder-Ausschusses sei eine Governance-Ebene, in der eine Einflussmöglichkeit des BMAS mittelbar auch auf die Qualität gesehen werden könne. Als zudem noch relativ neues Instrument unterliege auch der Zielsteuerungsprozess einer permanenten Überprüfung und Fortentwicklung. In diesem Zusammenhang wiesen auch die Länder und die BA auf eine notwendige Verknüpfung von Zielsteuerung und Ressourcenverteilung hin.

Die aktuell verwendeten Kennzahlen könnten dabei aus Sicht der interviewten Experten/innen im BMAS nicht als alleinige Erfolgskriterien stehen bleiben, da das gesamte Thema der Nachhaltigkeit noch nicht hinreichend Berücksichtigung fände. Sollte im Bereich der Zielsteuerung allerdings stärker auf eine Langfristperspektive rekurriert werden (denkbare Beispiele: Mehrjährigkeit, zielorientierte Mittelverteilung), müssten ggf. erst einige grundlegende Probleme wie das Jährlichkeitsprinzip des Bundeshaushalts angegangen werden.

Zwar geben die Expertengespräche im BMAS die Auffassung wieder, dass Zahlen im Kontext von Qualität nicht alles abbilden können, so dass auch das Qualitätsmanagement in der BA als teilweise recht zahlenlastig angesehen, gleichzeitig aber auf die Limitierungen anderer Verfahren hingewiesen wird. So wird in einem Interview dem Best-Practice-Ansatz eine

[69] Hinzu kommen auf dieser Ebene teils gravierende Differenzen in den Interessenlagen der beteiligten Parteien, welche im Folgenden aber weitgehend ausgeblendet bzw. dort wo dies nicht praktiziert werden kann, möglichst neutral dargestellt werden sollen.

nur begrenzte Reichweite zugemessen, da u.a. auch den „erfolgreichen“ Jobcentern gar nicht an einer Verbreitung ihrer Modelle und Erfahrungen gelegen sein könne, weil dadurch ihr Wissensvorteil verloren ginge, wenn sich Nachahmer und Adaptierer ihres Wissens bedienten und sie dadurch möglichweise überholten.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Steuerungsinteresse des BMAS auf „greifbare“ Kennzahlen oder zumindest „griffige“ Verfahren ausgerichtet ist, nicht zuletzt, da eine qualitative oder „weiche“ Steuerung auf dieser Ebene als auch über die Ebenen hinweg nur schwerlich zu implementieren sein wird. Ganz abgesehen von den Problemen bei der Weitergabe der Steuerungsimpulse zwischen den verschiedenen Governance-Ebenen.

Neben der Zielsteuerung im SGB II bestehen unverändert die bewährten „klassischen“ Formen der Aufsicht, mit denen das BMAS Einfluss auf die Qualität im SGB II nimmt. Über den Bund-Länder-Ausschuss und seine Gremienstruktur hinaus nimmt das BMAS mit vielfältigen Mechanismen und in unterschiedlicher Intensität gemäß seiner Aufsichtsbefugnisse Einfluss auf die Leistungserbringung im SGB II. Ein wesentliches Element ist hierbei die Freigabe von Weisungen gegenüber der BA und dem anschließenden Konsultationsverfahren mit Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden. Weitere wichtige Elemente sind die Genehmigungsverfahren hinsichtlich Haushalt und Personal gegenüber der BA.

Fraglich ist, ob vor diesem Hintergrund im heterogenen Umfeld der Governance des SGB II ein einheitlicher Ansatz zur Qualitätssicherung überhaupt gelingen kann. Nicht nur im Verhältnis zwischen Ländern und den zugelassenen kommunalen Trägern ist eine breite Vielfalt von Ansätzen zur Steuerung, Zielnachhaltung und Qualitätssicherung zu vermuten. Auch in den gemeinsamen Einrichtungen und hierbei im Verhältnis zur BA wird seitens des BMAS erkannt, dass hier kein homogener, einheitlicher Block besteht und es Unterschiede in der Steuerung, Zielnachhaltung und Qualitätssicherung zwischen den Regionaldirektionen, aber auch zwischen den Geschäftsführungsvorsitzenden der örtlichen Agenturen gibt mit der Folge, dass auch in der „gE-Welt“ deutliche Qualitätsunterschiede vorhanden seien. Die Variationsbreite an Steuerung und Qualitätswesen sei bei den gemeinsamen Einrichtungen strukturbedingt jedoch deutlich geringer als bei den zugelassenen kommunalen Trägern, ein genaueres Bild solle das Forschungsvorhaben zeigen.

Kooperation mit anderen Akteuren in Fragen von Steuerung und Qualität

In jedem Fall wird das BMAS das Thema Qualitätssicherung weiter verfolgen. Einheitliche Qualitätsstandards werden angesichts der unterschiedlichen Interessanlage der anderen Akteure nach wie vor als nur schwer umsetzbar wahrgenommen und auch inhaltlich teilweise kritisch hinterfragt. Da die Themenfelder der UAG Qualitätssicherung derzeit von den interviewten Experten im BMAS als festgefahren angesehen werden, bedarf es diesen zufolge eines kräftigen Impulses oder Anschubs, um wieder Bewegung in das Thema zu bringen.

Weiterentwicklungsansätze

Als Alternativen zur kennzahlengestützten Steuerung sind aus der Sicht der interviewten Experten/innen im BMAS folgende Möglichkeiten denkbar:

- Formulierung weiterer Qualitätsanforderungen im Gesetz, was allerdings technisch und juristisch hochkompliziert sei;

- noch stärkere Steuerung der Qualität durch untergesetzliche, eher prozessbezogene Entscheidungen oder Weisungen. Diese (stärkere) Orientierung am Revisionswesen werfe hohe Anforderungen an das Austarieren von Input- und Ergebnissteuerung auf;
- Jobcenter-interne Verfahren der Qualitätssicherung (CAF, DIN-Vorgaben, Qualitätsbeauftragte, interne Kontrollsysteme, Verwaltungs- und Kontrollsysteme). Ggf. könne die Erfüllung von Standards zum Gegenstand von Zielvereinbarungen gemacht werden.

6.3.2 Zentrale der Bundesagentur für Arbeit

Verständnis von Qualität

Auf Ebene der BA-Zentrale wird das Thema Qualität in der Grundsicherung differenziert gesehen hinsichtlich der Fürsorgeleistungen, bei denen die Einhaltung des Rechts und der Weisungen im Vordergrund stehen und der Integrationsleistungen, bei denen die Einhaltung prozessualer Standards als Beitrag zur Wirksamkeitssteigerung im Mittelpunkt stehen. Bei der Qualität in der operativen Gesetzesumsetzung werden vier Elemente ausgemacht:

1. Rechtmäßigkeit als Einhaltung von Gesetzen und Weisungen.
2. Wirksamkeit als Beitrag der Prozessqualität zur Erreichung der Ziele des SGB II.
3. Wirtschaftlichkeit als effizienter Einsatz der Ressourcen.
4. Kundenzufriedenheit als Ausdruck der Dienstleistungsorientierung.

Dabei wird die Erbringung qualitativ hochwertiger Leistungen als in dezentraler Verantwortung liegend gesehen und damit die Zuständigkeit der operativen Ebene hervorgehoben. Allerdings wird auch erkannt, dass die Jobcenter bei ihren Qualitätsbemühungen der Unterstützung bedürften, was bereits Aktivitäten auf den darüber liegenden Ebenen erfordere. Schließlich liege auch die strukturelle Verantwortung der Gesetzesumsetzung bei der BA und könne nicht einfach den Jobcentern überlassen werden, auch wenn sich hier ein Spannungsfeld zwischen Strukturverantwortung und dezentraler, prozessual ausgelegter Verantwortung für die Leistungserbringung ergebe. Zur Einlösung des im SGB II enthaltenen Leistungsversprechens bei Gleichbehandlung der Kunden/innen erfordere entsprechende Steuerungsmaßnahmen. Steuerung in diesem Sinne stelle auch keinen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Jobcenter dar.

Steuerung von Qualität über Kennzahlen – Erfahrungen und Einschätzungen

Seitens der BA-Zentrale wird die Problematik von in Kennzahlen gegossenen Indikatoren (z.B. die Schwierigkeit, Beratungsqualität zu erfassen) erkannt. Auch seien mit den vor Jahren eingeführten Mindeststandards als Prozessanforderungen einige schmerzhafte Erfahrungen gemacht worden. So hätte das große Ziel der Qualitätsverbesserung im Sinne gesteigerter Kennzahlenwerte nicht erreicht werden und die Wirkungszusammenhänge zwischen Qualität der Leistungserbringung und den Ergebniszielen des § 48a SGB II nicht nachgewiesen oder geklärt werden können.

Hinsichtlich der Qualität der Leistungserbringung zeige die Erfahrung außerdem, dass das Problem der inhaltlichen Erfassung von Qualität nicht durch ein Mehr an Qualitätskennzahlen gelöst werden könne, sondern dies vielmehr die Gefahr einer Übersteuerung berge. Weiterhin könnten über Ausweichreaktionen die „von oben“ vorgegebenen Zahlen umgangen und ausgehebelt werden. Schließlich entkoppelten sich Qualität und Kennzahlensteuerung, wenn

die Anstrengungen in den Jobcentern nur noch darauf gerichtet seien, die bloßen Zahlen zu bedienen, gleichgültig, wie gut die Beratung und Kundenbetreuung ist. Daher seien die Vorgaben Zug um Zug gelockert und damit die Verbindlichkeit zurückgenommen sowie verstärkt auf Angebote, die freiwillig in Anspruch genommen werden könnten, gesetzt worden. Allerdings stellt sich den Befunden aus den Interviews zufolge auch hier eine klassische bürokratische Reaktion ein, indem die Jobcenter oftmals alle „Angebote“ unter nicht unerheblichem Ressourceneinsatz abarbeiten, um bei Nachfragen „auf der sicheren Seite“ sein und die geforderten Zahlen liefern zu können – eine aus Sicht der unteren Hierarchieebene völlig logische Verhaltensweise in einer sich intern ständig neu organisierenden Großbehörde.

Zwischen der Zielerreichung nach § 48b SGB II und den Qualitätszielen wird ein Spannungsverhältnis wahrgenommen, das auch nicht damit gelöst werden könne, dass Zielerreichung und Qualität konzeptionell unter dem Begriff der Performance zusammengefasst würden, da die Ziele nicht gleichgerichtet seien und Zielkonflikte vorlägen.

Die Erfahrungen der BA-Zentrale mit Best Practice wurden als ernüchternd bezeichnet. In einer entsprechenden von der BA entwickelten und zur Verfügung gestellten Datenbank seien praktisch keine Beispiele zu qualitätssteigernden Aktivitäten im weiteren Sinne oder zur Prozessgestaltung eingestellt worden. Erklärt wurde dies mit dem im vorherigen Kapitel erwähnten Argument, dass sich Jobcenter aus Konkurrenzgründen schwer damit täten, ihre wirklich zielführenden Erfahrungen weiterzugeben. Zudem stelle sich das Problem der Rechtmäßigkeit, die bei jedem einzustellenden Beispiel gegeben sein müsse.

Bestandteile der Qualitätssicherung
Die Qualitätssicherung innerhalb der Bundesagentur ruht auf vier Säulen:

1. Prüfberichte der Fachaufsicht und der Internen Revision sowie weiterer Prüfinstanzen (Bundesrechnungshof, Prüfgruppe BMAS, Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen).
2. Qualitätskennzahlen in standardisierter Form, wie bereits in Form der Mindeststandards oben erwähnt.
3. IT-Abfragen (sog. Dora-Abfragen), bei denen es sich um rechtskreisübergreifende, verbindliche Verfahren zur Unterstützung der Fachaufsicht handelt. Hierbei werden die identifizierten Mängel in das sog. Infoboard eingestellt und die Durchführung sowie Wirksamkeit von Beseitigungsmaßnahmen überwacht.
4. Kundenzufriedenheit als repräsentative, bundesweite Erhebung, die früher Teil der Zielsteuerung der BA war. Heute wird der Index als Orientierungs- und Hilfsgröße verstanden und zusammen mit ausgewählten Fragen im SGB-II-Cockpit abgebildet.

Während Prüfberichte der aufsichtsführenden Instanzen ein klassisches Produkt verwaltungsmäßiger Kontrolle darstellen, sind die Erfahrungen mit Qualitätskennzahlen jüngerer Natur, wie oben für Mindeststandards und Qualitätskennziffern skizziert. Derzeit werden verschiedene Qualitätskennzahlen erhoben. In der Übersicht sind dies:

- Kennzahlen des Index zur Prozessqualität: Bearbeitungsdauer von Einreichung vollständiger Antrag bis Bescheiderteilung, Dauer bis zum Erstberatungstermin, Erstberatung U25, Sofortangebot U25 und Anteil der gültigen Eingliederungsvereinbarungen (EGV).

- Widersprüche und Klagen: Bearbeitungsdauer, Stattgabequote und Erfolgsquote von Klagen.
- Datenabgleiche (§ 52 SGB II) mit insgesamt vier erfassten Quoten.
- Dauer Antragstellung als Zahl der Tage von Antragstellung bis Verbescheidung in Ergänzung zum o.g. Mindeststandard „Bearbeitungsdauer".
- Absolventenmanagement ausgedrückt als Anteil der Absolventen/innen von Eingliederungsmaßnahmen, bei denen innerhalb von drei Monaten vor Maßnahmeabschluss die EGV erneuert oder ein Vermittlungsvorschlag unterbreitet wurde.

Auch wenn es sich nicht um verbindliche Standards und Vorgaben handelt, ist die Bedeutung der Kennzahlen in der Praxis der Jobcenter doch erheblich. In den Fallstudiengesprächen in den gE wurde immer wieder auf diese Kennzahlen verwiesen, wobei die Mindeststandards zu den Prozessen und die Kennzahlen, die sich auf Widersprüche und Klagen beziehen, erhebliche praktische Relevanz haben.

Als zentrale Bausteine für die Organisation und Durchführung der Qualitätssicherung gelten das Interne Kontrollsystem (IKS) und als Hilfsmittel die UFa-Tools (Unterstützung der Fachaufsicht). Letztere werden den Fallstudiengesprächen zufolge regelmäßig in den gE eingesetzt (vgl. auch **Kapitel 5.1.1** und **5.1.2**) und erfreuen sich dort großer Beliebtheit, da sie die Fachaufsicht wirksam unterstützen, auf einem populären Tabellenkalkulationsprogramm aufgebaut sind und den örtlichen Verhältnissen angepasst werden können.

Von den gE wird darüber hinaus verbindlich gefordert, dass sie ein IKS implementiert haben, das zumindest Reifegrad 3 aufweist (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2013). Auf dieser Stufe wird das IKS als standardisiert bezeichnet, d.h. die Tätigkeiten und Kontrollen sind definiert, dokumentiert und werden ausgewertet. Kontrollen werden vollständig durchgeführt und es erfolgt eine regelmäßige Anpassung an veränderte Risiken. Für die Qualitätssicherung in den gE stellt das IKS den zentralen Baustein dar, da mit ihnen der Anspruch verbunden ist, dass durch ein IKS alle qualitätsbezogenen Aktivitäten systematisiert werden und damit Transparenz über die Qualität der Leistungserbringung vor Ort geschaffen wird.

Weiterentwicklungsansätze

In inhaltlicher Hinsicht soll in naher Zukunft der Erfassung von Nachhaltigkeit hohe Priorität eingeräumt werden, wenngleich die damit verbundenen Probleme (Operationalisierung, Messbarkeit, Wirkungszusammenhänge) noch nicht gelöst seien. In instrumenteller und funktionaler Hinsicht beschäftigt sich die Zentrale der BA u.a. mit der Entwicklung eines integrierten Managementsystems, das auf CAF – Common Assessment Framework aufbaut.[70] Ansatzpunkte in thematischer Hinsicht sind hierbei (vgl. Penz und Mauruszat 2013):

- bessere Integration der Felder des Qualitätsmanagements
- Konzentration auf erfolgskritische Standards
- Weiterentwicklung von Schwerpunktthemen
- Klärung des Verhältnisses, der Zusammenhänge von Qualität und Ergebnissen
- Qualität soll in den Performancedialogen verankert werden (Verhältnis Zentrale zu Regionaldirektionen)

[70] Zum CAF siehe Bundesverwaltungsamt – Deutsches CAF-Zentrum (Hrsg.): Selbstbewertung mit CAF – Leitfaden für die Praxis, Köln 2009.

- Unterstützung der gE bei der Einführung kontinuierlicher Verbesserungsprozesse und/oder CAF
- Weiterentwicklung des IKS

In der Gesamtschau scheint sich die BA im Augenblick in einer Art Warteposition zu befinden, da einerseits nach Auffassung der Zentrale die Qualitätskennzahlen nicht mehr in der Art und Weise wie noch vor wenigen Jahren nachgehalten – und damit aus Sicht der Jobcenter de facto eingefordert – werden und andererseits keine neue, umfassende Systematik im Qualitätswesen vor der Implementierung steht.

6.3.3 Kommunale Spitzenverbände

Ausgangslage und grundsätzliche Positionen

Die beiden in die Untersuchung einbezogenen kommunalen Spitzenverbände, der Deutsche Städtetag (DST) und der Deutsche Landkreistag (DLT) reklamieren als Interessenverbände für sich keinen eigenständigen Steuerungsanspruch. Die Positionen der beiden Verbände in Fragen der Steuerung und Qualität sind weitgehend deckungsgleich und in den Gesprächen festgestellte Unterschiede sind von untergeordneter Bedeutung, so dass sie im Folgenden vernachlässigt werden können. In den Positionen beider Spitzenverbände wird beispielsweise die Unabhängigkeit der kommunalen Ebene und die Autonomie kommunaler Selbstverwaltung durchgängig betont und steuernde Einflussnahme von Landes- und Bundesebene kritisch hinterfragt. Die Wahrnehmung und Vertretung kommunaler Interessen in Fragen von Steuerung und Qualität beziehen sich bei beiden Verbänden praktisch ausschließlich auf die Optionskommunen, auch weil in den gE die BA-Seite ein deutliches Übergewicht besitze.

Steuerung im SGB II: Kompetenzen und Zuständigkeiten

Die Steuerung mit Zielvereinbarungen habe sich im Großen und Ganzen bewährt, auch wenn die dem Aushandlungsprozess zugrunde liegenden Prognosen noch Verbesserungspotenzial aufwiesen. Wobei im Kontext von Steuerung gerade für die kommunal zu verantwortenden Leistungen die grundsätzliche Frage der Zuständigkeiten und Kompetenzen aufgeworfen und die Forderung nach strikter Einhaltung der Rollenklarheit im föderalen Gefüge erhoben wird.

Das Erfordernis, die Leistungserbringung seitens Bund und Länder zu steuern, wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt – allerdings unter der Bedingung, dass die Autonomie der Selbstverwaltungskörperschaften auf kommunaler Ebene gewahrt und Zuständigkeit sowie Kompetenzen beachtet würden. So werden eine strikte und enge Zielsteuerung unter Hinweis auf die kommunale Autonomie als problematisch und bundeseinheitliche Qualitätsstandards, z.B. in Form von Mindestanforderungen, als juristisch bedenklich erachtet.

Daraus folgt ein Spannungsfeld zwischen Steuerungsanspruch und -interesse insbesondere des Bundes einerseits und der Intensität und Reichweite steuernder Interventionen andererseits. Wobei die Konsequenz aus Sicht der Verbände darin besteht, dass weitgehend auf „harte“ Steuerungsinstrumente verzichtet und verstärkt auf „weiche“ Instrumente sowie auf die Freiwilligkeit der Übernahme durch die Kommunen gesetzt wird bzw. werden sollte.

Der Aspekt der Freiwilligkeit bildet die Basis des von den Spitzenverbänden für die Optionskommunen aufgelegten Benchlearning, das trotz der kurzen Zeit seit seiner Einführung be-

reits gute Ergebnisse aufweise. Gleichzeitig sei damit der Beleg erbracht, dass auch mit „weichen“ Instrumenten und auf Basis von Vertrauen, Eigeninteresse und Pflichtenerfüllung seitens der kommunalen Ebene durchaus steuernde und qualitätssteigernde Veränderungen bewirkt werden könnten, auch wenn hinsichtlich der Übertragbarkeit durchaus die potenziellen Probleme und Grenzen gesehen würden.

Konsequenter Weise wird von den Verbänden auch die Klarheit der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen angemahnt: Bund und Länder seien im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenverteilung zuständig für Aufsicht und Steuerung, während Qualität und Controlling unter die Organisationshoheit der Jobcenter falle und damit Angelegenheit der Geschäftsführungen sei. Im Ergebnis wird der Handlungsspielraum des Bundes (und der Länder) über Steuerung die Qualität der Leistungserbringung zu beeinflussen als überaus schmal erachtet und dabei auf die (verfassungs-)rechtlichen Rahmenbedingungen verwiesen.

Qualitätsverständnis

Bei den derzeitigen Kennzahlen nach § 48a SGB II als Steuerungsgrundlage wird darauf verwiesen, dass sie teilweise zu grob definiert seien oder zu kurz griffen. So sei z.B. beim Langzeitleistungsbezug eine differenzierende Betrachtung notwendig, da sich bereits heute mehr als die Hälfte der eLb im längeren Leistungsbezug befinden. Zu kurz griffen die Kennzahlen, da die Nachhaltigkeit der erzielten Ergebnisse nicht berücksichtigt werde. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Zusammenhänge zwischen den Kennzahlen untereinander als auch zwischen Kennzahlen und Qualitätssicherung noch nicht geklärt seien, wobei gerade die Kenntnis über die Wirkungszusammenhänge für eine Kennzahlensteuerung wichtig sei. Des Weiteren wird auf den Aufwand, der mit der Einführung und Umsetzung von Qualitätskennzahlen verbunden ist, aufmerksam gemacht und eine kritische Nutzen-/Aufwandsbetrachtung eingefordert, wobei insbesondere der vor Ort tatsächlich entstehende Nutzen sorgfältig zu prüfen wäre.

Begrüßenswert sei zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeit eine überjährige Zielsteuerung mittels eines Indikators zur Nachhaltigkeit, wobei neben der nicht unerheblichen Problematik, einen operationalisierbaren Indikator zu entwickeln und alle Beteiligten darauf zu verständigen, auch die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen wären. Dazu gehörten die Überwindung der Jährlichkeit der Haushalte und auch der Verzicht auf eine einjährige Steuerung.

Hinsichtlich des Verständnisses von Qualität der Leistungserbringung wird zum einen auf die generelle Problematik, dies zu bestimmen und zu definieren hingewiesen und zum anderen auf die operative Ebene in den Jobcentern, wo Qualität im Verhältnis Mitarbeiter/in und Kunde/in erbracht werde. Mit der Verortung auf dieser individuellen Ebene wird eine Absage an einengende Standardisierungsversuche verbunden. Gleichzeitig werden die Bestimmung und die Nachhaltung von Qualität sowie die Qualitätssicherung nicht als Aufgabe der überregionalen Governance gesehen. Damit schließt sich der Kreis zur oben dargestellten Position bei der Frage der Zuständigkeit und Kompetenzen.

Weiterentwicklungsansätze für Steuerung und Qualität

Vorstellbar wäre für die Verbände, wenn ein gemeinsames Konzept zu Qualität und Qualitätssicherung auf Bundes- oder Landesebene entwickelt werden könnte, das mit inhaltlichen,

generellen und lediglich rahmensetzenden Vorgaben versehen an die kommunale Ebene weitergereicht wird, wo es auf freiwilliger Basis mit konkreten Inhalten gefüllt wird.

Als mögliche Alternative zur Standardisierung von Teilen der Qualität oder zu Mindeststandards wird ein gemeinsam definiertes Qualitätsziel gesehen, das gesetzlich verankert in die Zielvereinbarungsprozesse gerade auch auf Bundesebene eingebettet wird.

In Fortführung des Grundsatzes der Freiwilligkeit wird außerdem ein qualitatives Berichtswesen vorgeschlagen, das jenseits von Controlling, Steuerung oder Leistungsvergleichen thematisch gegliederte Beschreibungen der Gegebenheiten innerhalb der Jobcenter, insbesondere die Gestaltung von Leistungsprozessen, allen freiwillig interessierten Jobcentern zur Verfügung stellt. Eine Anpassung oder Übernahme bliebe dabei den Jobcentern überlassen.

7. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Im Folgenden werden zunächst die zentralen Befunde des Forschungsprojekts zusammengefasst. Diese finden sich in **Kapitel 7.1**, in dem auch auf die im Rahmen der Fallstudien hervorgetretenen und besonders erwähnenswerten Good-Practice-Beispiele verwiesen wird, die in den **Kapiteln 4** bis **6** näher beschrieben sind. Die auf Basis dieser Befunde formulierten Handlungsempfehlungen sind Gegenstand von **Kapitel 7.2**, in dem wir konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Auseinandersetzung mit dem Thema Qualität der Leistungserbringung in der Grundsicherung unterbreiten.

7.1 Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse

Die in diesem Bericht präsentierten Ergebnisse der einzelnen Untersuchungsschritte können zu den im Folgenden dargestellten Kernbefunden verdichtet werden.

1. Große Heterogenität bei der Prozessgestaltung und dem damit verbundenen Qualitätsverständnis

Aus den Fallstudien in 15 Jobcentern lässt sich sehr deutlich erkennen, dass bei der Ausgestaltung der Kern- und Stützprozesse in der Praxis eine große Heterogenität hinsichtlich des konkreten Vorgehens, der damit verbundenen Ziele und damit auch des zugrunde liegenden Verständnisses von hoher Qualität vorherrscht. Diese Heterogenität dürfte sicher nicht überraschend sein, macht jedoch deutlich, dass die Vorstellung einer vergleichbaren oder gar einheitlichen Leistungserbringung in der Grundsicherung auf prozessualer Ebene an der Realität vorbeigeht. Die Notwendigkeit, lokale Gegeben- und Besonderheiten bei der konkreten Prozessgestaltung zu berücksichtigen, wurde von den Gesprächspartnern/innen in den Fallstudien plausibel und nachvollziehbar dargelegt. Konkrete Ausgestaltungen von Prozessschritten, die im Vergleich zu alternativen Gestaltungsformen immer und in jeglichem Kontext als überlegen erachtet werden können, konnten nicht identifiziert werden. Allerdings zeigen die Ausführungen zu den Prozessen in **Kapitel 4** verschiedene Lösungsmöglichkeiten und Ansätze für die Gestaltung einzelner Prozesse auf, die als Anregungen für andere Jobcenter dienen können.

2. Prozessqualität ist das Fundament für die Qualität der Leistungserbringung in der Grundsicherung insgesamt

Eine auf die lokalen Gegeben- und Besonderheiten ausgerichtete, optimale Ausgestaltung der Kern- und Stützprozesse stellt das Fundament für die Qualität der Leistungserbringung in der Grundsicherung insgesamt dar. Qualitätsprobleme in den Jobcentern werden von den Gesprächspartnern/innen auf allen Ebenen überwiegend und primär auf Prozessmängel zurückgeführt. Als weiterer wichtiger Hemmschuh werden von den Gesprächspartnern/innen die unzureichende Personalausstattung und die hohe Fluktuation beim Personal genannt, die jedoch weitgehend der eigenen Gestaltungsmöglichkeit entzogen seien. Darüber hinaus haben die Untersuchungen gezeigt, dass von den Jobcentern als wichtig erachtete Prozesse, die nur ungenügend umgesetzt sind, einen signifikant negativen Zusammenhang mit der Ergebnisqualität in Termini der Kennzahlenperformance aufweisen. Trotz der überragenden Bedeutung von Prozessqualität scheint eine regelmäßige und systematische Überprüfung der Ausgestaltung aller Prozessschritte in den Jobcentern nicht durchgängig stattzufinden.

Good Practice: In einzelnen Jobcentern findet sich eine formale Definition und Dokumentation von Prozessen in einem entsprechenden Handbuch. Diese werden darüber hinaus stringent über die Hierarchieebenen hinweg im Rahmen eines ausgefeilten Besprechungswesens kommuniziert, was zumindest als ein erster Schritt in die oben beschriebene Richtung verstanden werden kann.

In einem weiteren Jobcenter wird ein sog. „Zielnavigator" zur Bestimmung von geschäftspolitischen Zielen sowie Maßnahmen für deren Umsetzung auf sämtlichen Hierarchieebenen eingesetzt. Dies steht exemplarisch für die gute Praxis einer systematischen Zielbestimmung und der Steuerung ihrer operativen Umsetzung, die insbesondere für größere Jobcenter geeignet zu sein scheint.

3. Prozess- und Organisationsveränderungen finden weitestgehend isoliert statt

Im Rahmen der Fallstudiengespräche wurde deutlich, dass in den Jobcentern häufig Anstrengungen zur Veränderung einzelner Prozesse oder bestimmter Organisationsmerkmale unternommen werden, die mitunter auf langwierigen und aufwändigen Abstimmungsverfahren beruhen. Vereinzelt finden sich auch Beispiele für Neuorganisationen und Rückorganisation der Neuorganisation in Reaktion auf festgestellte Qualitätsveränderungen. Diese Veränderungen folgen oftmals dem Prinzip „trial and error". Dabei ist häufig keine systematische Auswertung der Erfahrungen mit diesen Veränderungen und auch kein Transfer selbiger zu erkennen. Die einzelnen Jobcenter sind somit stark auf sich allein gestellt oder werden gar allein gelassen.

Good Practice: Hervorgehoben werden kann hier der Benchlearning-Ansatz der zkT, der dezidiert auf den Transfer von Erfahrungen und das Lernen von anderen abzielt und der zudem von Aspekten des Leistungsvergleichs frei ist. In eine ähnliche Richtung gehen die von den Regionaldirektionen der BA organisierten Clustergespräche für gE.

4. Qualitätsverständnis variiert über die (Hierarchie-)Ebenen und ist oftmals diffus

Die Fallstudien haben gezeigt, dass das Qualitätsverständnis substanziell über die unterschiedlichen (Hierarchie-)Ebenen hinweg variiert und innerhalb der Jobcenter auf Teamleitungsebene „umbricht". Diese nimmt daher eine Art „Scharnierfunktion" wahr und steht besonderen Herausforderungen hinsichtlich der Vermittlung zwischen den Anforderungen einer vertikalen Steuerung innerhalb der Organisation einerseits und der Berücksichtigung der eher horizontalen Beziehung zwischen Kunden/innen und Vermittlern/innen bzw. Fallmanagern/innen andererseits gegenüber. Die Befunde aus den Fallstudien stehen darüber hinaus in einem deutlichen Kontrast zu den Äußerungen der Geschäftsführungen in der Onlinebefragung, in der 88% der Befragten der Aussage „In unserem Jobcenter herrscht bei allen Fach- und Führungskräften Einigkeit darüber, was unter hoher Qualität zu verstehen ist." zustimmen.

Insgesamt deuten die gesammelten Erkenntnisse darauf hin, dass insbesondere die Mitarbeiter/innen auf der Fachkräfteebene nur punktuell in das Qualitätswesen einbezogen sind und es den Jobcentern praktisch kaum gelingt, die Belegschaften bei diesem Thema „mitzunehmen". Darüber hinaus überwiegt der Eindruck, dass bei den unterschiedlichen Gesprächspartnern/innen ein eher diffuses Verständnis von Qualität vorliegt, das gleichzeitig noch auf begriffliches Durcheinander stößt. Letzteres kann an in der Praxis häufig vorzufin-

denden unklaren Definitionen von und Abgrenzungen zwischen Qualitätsmanagement, Qualitätssicherung, IKS, QS-Verfahren, QS-Instrumente und Fachaufsicht festgemacht werden. Zudem wird dies in der auf der operativen Ebene oft unklaren Unterscheidung zwischen Aufgaben des Controllings und der Qualitätssicherung deutlich, worin zugleich Defizite hinsichtlich einer „Kultur des Lernens aus Fehlern" sichtbar werden. So werden zwar die Erkenntnisse aus der Fachaufsicht und den Prüfungen regelmäßig an die Mitarbeiter/innen zurückgespielt, dennoch gelingt es den verantwortlichen Teamleitungen nicht immer, den geprüften Mitarbeitern/innen die Ausübung der Fachaufsicht als Chance zur eigenen Verbesserung zu vermitteln, da diese häufig eher als Kontrolle empfunden wird. Eine „Kultur des Lernens aus Fehlern" geht einher mit der Einsicht, dass in einem derart komplexen Gesetzbuch wie dem SGB II die Arbeit einer operativen Fachkraft kaum vollkommen fehlerfrei sein kann. Fehler müssen daher primär als Chance für Lernprozesse erachtet werden.

In der Gesamtschau können folgende Verständnisse von Qualität in der Grundsicherung festgehalten werden, deren Berücksichtigung in der konkreten Umsetzung des SGB II unterschiedlich stark ausgeprägt ist[71]:

- Aus Perspektive der Bedarfsgemeinschaften: Sicherung des Lebensunterhalts und Unterstützung bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit
- Aus Perspektive der Steuerzahler/innen: Möglichst hohe Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes
- Aus Perspektive der (überregionalen wie lokalen) Governance und der Führungsebene der Jobcenter: Zielerreichung nach § 48a SGB II (inkl. Nachhaltigkeit der Integrationen), Rechtmäßigkeit und (zum Teil) hohe Kundenzufriedenheit
- Aus Perspektive der operativen Mitarbeiter/innen: Hohe Arbeitszufriedenheit und Hilfe für Bedarfsgemeinschaften bzw. eLb
- Aus Perspektive der mittleren Führungsebene (v.a. Teamleitung): Verbindung aus Zielerreichung/Rechtmäßigkeit und Mitarbeiterzufriedenheit

In der Praxis tritt vor allem die Perspektive der (überregionalen wie lokalen) Governance und der Führungsebene der Jobcenter dominierend in Erscheinung.

5. Instrumentelle Betrachtungsweise dominant

Die Gespräche mit den Mitarbeitern/innen auf unterschiedlichen Ebenen in den Jobcentern legen den Schluss nahe, dass Qualität und deren Sicherung oft rein instrumentell betrachtet wird, d.h. überwiegend aus der Perspektive bzw. in der „Bedienung" der existierenden Qualitätssicherungsinstrumente und nicht primär aus Sicht der Inhalte. Auf instrumenteller Ebene werden in allen Jobcentern hohe Anstrengungen unternommen, die sich tendenziell in einer besseren Ergebnisqualität (v.a. Kennzahlenperformance) niederschlagen. Diese Anstrengungen sind jedoch sehr oft nicht systematisch miteinander verbunden, und es ist kein durchgehendes Konzept zu erkennen. Die instrumentell dominierte Sichtweise sowie die oben genannten unterschiedlichen Perspektiven führen zu unterschiedlichen Handlungsweisen in Fragen der Qualität, die eine oft beklagte Entkopplung von Zielsteuerung und Qualität weiter befördern.

[71] Diese Verständnisse haben sich natürlich innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu bewegen.

Good Practice: An einem (kleinen) Fallstudienort kommt eine der Größe des Jobcenters angemessene Prüfmatrix zum Einsatz, deren inhaltliche Füllung regelmäßig überprüft und fortgeschrieben sowie auf ihre Sinnhaftigkeit hinterfragt wird. Dies verdeutlicht, dass auch mit einfachen Mitteln eine systematische und bündige, an den konkreten Problemen und nicht am Instrument orientierte Qualitätssicherung betrieben werden kann.

6. Systematische und prospektive Ansätze sind selten

Die gesammelten Erkenntnisse zu Verwaltungs- und Kontrollsystemen, wie dem IKS der BA, deuten darauf hin, dass diese mehr als „statische Pflichtübung" erachtet und nicht konsequent für die Qualitätssicherung genutzt werden. Insgesamt scheinen sie in der Praxis sehr stark auf die Ausgestaltung der Fachaufsicht zu fokussieren und werden auch von den Akteuren vor Ort teilweise als zu einfach aufgebaut, zu oberflächlich, zu defizitorientiert und als sehr reaktiv erachtet. Die reaktive Betrachtung von Qualitätssicherung, d.h. die Beseitigung von Fehlern aus der Vergangenheit, ist den Ergebnissen der Fallstudien zufolge auch die dominante Vorgehensweise. Ein prospektives Vorgehen, bei dem die Vermeidung von Fehlern – auch solchen, die bis dato vor Ort zwar noch nicht passiert sind, in anderen Jobcentern allerdings schon – stellt eine seltene Ausnahme dar.

Des Weiteren konzentriert sich die Qualitätssicherung weitestgehend auf die Beobachtung von Defiziten und die Einleitung von Veränderungen und damit gewissermaßen auf die beiden ersten Schritte eines zyklischen Prozesses. Die Qualitätssicherung ist jedoch oftmals nicht in einen durchgängigen Managementzyklus („plan-do-check-act") eingebunden. Gleichwohl legen die Ergebnisse der empirischen Analysen den Schluss nahe, dass eine systematische Auseinandersetzung mit Qualitätssicherung einen Beitrag zur Ergebnisqualität leisten kann. So zeigen etwa die multivariaten Analysen, dass eine regelmäßige Anwendung von Methoden des Risikomanagements mit einer signifikant niedrigeren Quote der Stattgabe bei Widersprüchen einhergeht. Allerdings erweisen sich die Methoden des Risikomanagements, die in den Fallstudien vorgefunden wurden, bislang als wenig elaboriert. Sie konzentrieren sich zum einen meist auf die allgemeine Identifikation von Risiken ohne nähere Analysen zu deren „Schadensausmaß" und Eintrittswahrscheinlichkeit oder zum anderen auf die Betrachtung von Kennzahlen hinsichtlich drohender Risiken der Zielverfehlung.

Good Practice: An einem Fallstudienstandort wird ein prospektives Vorgehen (was könnte passieren?) dadurch unterstützt, dass auch die Prüfberichte von andern Jobcentern systematisch ausgewertet und die Befunde in Form von Hinweisen über die Teamleitungen sowie eine Grundsatzleitung an die operativen Mitarbeiter/innen kommuniziert werden.

An zwei weiteren Standorten finden sich zudem eigene Weiterentwicklungen des IKS, die auf dessen jährliche Anpassung und Verfeinerung abzielen bzw. das Standard-IKS durch zyklische Elemente und die Möglichkeit der Aufnahme von Impulsen von außen ergänzen.

Die Zertifizierung über EFQM, wie sie in einem Jobcenter vorgefunden wurde, kann ebenfalls als hilfreiche Systematik für eine integrative Gestaltung des Qualitätsmanagements bezeichnet werden. Allerdings bedarf eine solche externe Zertifizierung für eine erfolgreiche Umsetzung vor allem auch der Akzeptanz der operativen Ebene, die darüber hinaus über weiter geeignete kommunikative Maßnahmen innerhalb der Organisation sicherzustellen ist.

Eine weitere Variante von Good Practice stellt die Kombination eines relativ ausgereiften IKS (Reifegrad 5) mit einem Operativen Programm dar, in dem umfangreiche organisatorischen, personelle und führungsbezogene Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung beschrieben sind. Dies wird flankiert durch eine transparente Kommunikation von Zielen und Maßnahmen über die verschiedenen Hierarchieebenen der Organisation hinweg. Da dies auch eine Nachhaltung und Rückkopplung der Ergebnisse umfasst, kommt ein solcher Ansatz einem geschlossenen Qualitätsmanagement-System bereits relativ nahe.

7. Governance ist heterogen und orientiert sich zumeist an Ergebnisqualität

Für die Akteure der überregionalen Governance kann zunächst ein Steuerungsauftrag und damit verbunden auch eine Steuerungsnotwendigkeit konstatiert werden. Diese ergeben sich aus den gesetzlichen Vorgaben zur Aufsicht und der Notwendigkeit des Abschlusses von Zielvereinbarungen, die sich beide an die Ebene der lokalen Governance richten, auf der der Steuerungsauftrag besonders deutlich und umfassend zu Tage tritt. Hinsichtlich der Umsetzung dieses Auftrags lässt sich ein hohes Maß an Heterogenität vor allem auf Ebene der lokalen Governance und auch der Bundesländer beobachten.

Den unterschiedlichen Governanceebenen gemein ist die überwiegende Nutzung von „weichen“ Steuerungsinstrumenten, zunehmend auch innerhalb der BA-Welt, wenngleich die Freiwilligkeit der Angebote auf den unteren Ebenen noch nicht vollständig als solche wahrgenommen wird. Alles in allem gesehen, hat die Bedeutung von Kennzahlen und auch die „Kennzahlengläubigkeit“ auf den Governanceebenen, die ohnehin auf Seiten der BA deutlicher ausgeprägt war, in der jüngeren Vergangenheit spürbar abgenommen.

Darüber hinaus verbindet die unterschiedlichen Governanceakteure und -ebenen, dass Aspekte der Qualität der Leistungserbringung im Rahmen der Zielsteuerung vorwiegend dann thematisiert werden, wenn es um die Zielerreichung nach § 48a SGB II bzw. die Gründe für deren Nichterreichung geht. Qualität in der Grundsicherung wird somit häufig in Termini von Begründungen für die Nichterreichung bestimmter Aspekte der Ergebnisqualität betrachtet.

Good Practice: Die Benennung eines SGB-II-Koordinators auf kommunaler Seite bei gE vereinfacht die Zusammenarbeit erheblich, reduziert Schnittstellenprobleme und generiert Wirksamkeitspotenziale. Zugleich stärkt sie die Wahrnehmung und Einbindung der Kommunen bei der Umsetzung des SGB II.

7.2 Handlungsempfehlungen

Vor obigem Hintergrund werden im Folgenden zwei Vorschläge präsentiert, deren Umsetzung aus unserer Sicht einen substanziellen Beitrag für eine systematische und erfolgversprechende Auseinandersetzung mit dem Thema Qualität der Leistungserbringung in der Grundsicherung leisten kann. Der erste Vorschlag zielt darauf ab, einen Beitrag zur begrifflichen Klarheit zu leisten. Die zweite Empfehlung hat zum Ziel, einen Einstieg in eine systematischere Auseinandersetzung mit Qualität in der Grundsicherung anzustoßen.

7.2.1 Beitrag zur begrifflichen Klarheit: Einführung des Begriffs „Qualitätsarbeit“

Unter Qualitätsarbeit verstehen wir eine *systematische* und *prospektive* Auseinandersetzung mit den Inhalten *und* den Verfahren/Instrumenten der Qualitätssicherung, bei der alle oben genannten Verständnisse von Qualität in der Grundsicherung berücksichtigt und zu einem

kohärenten Zielsystem vereint werden. Qualitätsarbeit bezieht somit alle in die Leistungserbringung in der Grundsicherung involvierten Akteure auf allen Ebenen mit ein. Dies gilt insbesondere auch für die operativ tätigen Mitarbeiter/innen der Jobcenter. Deren Qualitätsverständnis muss angemessen berücksichtigt werden, und es muss ihnen klar vermittelt werden, worin ihr jeweiliger Beitrag zu einer qualitativ hochwertigen Leistungserbringung konkret besteht. Qualitätsarbeit kann also nicht „von oben" verordnet, sondern muss „von unten" erarbeitet und in der Praxis gelebt werden. Die konzeptionelle Verantwortung für Qualitätsarbeit ist allerdings zwingend auf der Führungsebene zu verankern.

Dabei wäre es verfehlt, anzunehmen, dass sich Qualitätsarbeit automatisch als Ergebnis maximaler Autonomie oder großer Mitarbeiterzufriedenheit einstellt. Eine derartige Position wird in der Praxis der Leistungserbringung von keinem Akteur vertreten und kann auch nicht durch die gesammelten Befunde untermauert werden. Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass Qualitätsarbeit im obigen Sinne auch nicht allein durch die Vorgabe von einzuhaltenden globalen Mindeststandards sichergestellt wird. Kennzahlengestützte Mindeststandards sind dafür zum einen zu grob und nicht ausreichend auf die lokalen Handlungserfordernisse zugeschnitten. Darüber hinaus erscheinen die existierenden Mindeststandards der BA in der Mehrheit der Fälle als zu wenig ambitioniert und ihre Einhaltung erfolgt oftmals mechanistisch, ohne dass ein klarer Bezug zur Qualität einzelner Prozessschritte erkennbar ist.

Obige Definition von Qualitätsarbeit entspricht dem modernen Verständnis eines erfolgversprechenden Qualitätsmanagements. Dieses lässt sich wie folgt zusammenfassen: „Qualitätsmanagement kann weder auf den Einsatz isolierter Steuerungsinstrumente und moderne Organisationswerkzeuge noch auf das Abarbeiten von Regeln und Kontrollen reduziert werden. Vielmehr fordert und fördert Qualitätsmanagement eine Organisationskultur, die vom gemeinsamen Lernen, respektvollen Umgang miteinander, vorbildlichem Führungsverhalten und klarer Zielorientierung auf allen Ebenen geprägt ist." (Bundesverwaltungsamt 2009). Um die oben genannten begrifflichen Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, schlagen wir vor, den Begriff der Qualitätsarbeit in den Diskurs zum Thema Qualität in der Grundsicherung für Arbeitsuchende einzuführen und mit diesem weiter zu arbeiten.

7.2.2 Beitrag zur systematischeren Auseinandersetzung mit Qualität in der Grundsicherung: Verbindlicher Einstieg in eine lokale Qualitätsarbeit

Lokale Konzepte für Qualitätsarbeit

Wir schlagen die Einführung von *lokalen* Konzepten zur Qualitätsarbeit vor, die nach ihrer erstmaligen Erstellung regelmäßig (d.h. in einem klar definierten Turnus von etwa zwei Jahren) überprüft und ggf. überarbeitet bzw. angepasst werden müssen. Die Er- und Überarbeitung dieser Konzepte ist als explizite Aufgabe jedes Jobcenters vor Ort zu verstehen, um eine bestmögliche Ausrichtung der Qualitätsarbeit auf die lokalen Gegeben- und Besonderheiten zu ermöglichen. Die Jobcenter sollen hierfür somit ein Höchstmaß an Gestaltungsfreiheit erhalten. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass diese Gestaltungsfreiheit auch genutzt wird, weshalb wir vorschlagen, die Einführung der lokalen Konzepte für Qualitätsarbeit *verbindlich* zu machen.

Ansatzpunkt Prozessqualität

Die Konzepte müssen an der Verbesserung von *Prozessqualität* ansetzen, d.h. benennen, welche Prozessschritte durch welche Maßnahmen verbessert werden sollen und warum (begründete Auswahl). Diese Prozessverbesserungen müssen darüber hinaus als Zwischenziele für eine Verbesserung klar definierter Aspekte der Ergebnisqualität dienen und daher mit einer – zumindest theoretisch – plausibel begründeten Wirkungserwartung unterlegt werden (z.B.: „Wenn wir A machen, dann verbessern wir die Qualität des von uns als verbesserungsbedürftig und -lohnend identifizierten Prozesses B, was mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen wird, dass die Leistungsbescheide weniger Fehler enthalten und daher weniger Widersprüche eingelegt werden.“).

Lernendes System kontinuierlicher Verbesserung

Diese Konzepte sind laufend zu überprüfen und an Veränderungen anzupassen, also in einen *Zyklus* zu überführen, der aus folgenden Schritten besteht: Bestandsaufnahme des Status quo – Auswahl und Planung von Maßnahmen zur Verbesserung – Durchführung dieser Maßnahmen – Erfolgskontrolle – Bestandsaufnahme etc. Damit soll der Einstieg in ein lernendes System kontinuierlicher Verbesserung in der Grundsicherung erreicht werden, das vom Ansatz des *Total Quality Management* inspiriert ist. Bei dieser Betrachtungsweise soll Qualität nicht als Ziel erachtet werden, sondern als Prozess, der solange andauert, wie der Grenznutzen von Veränderungen/Prozessverbesserungen größer ist als die Grenzkosten der dafür notwendigen Maßnahmen[72]. Ein Vergleich von Grenznutzen und Grenzkosten sämtlicher Maßnahmen ist bei dieser Sichtweise wichtig, um die Perspektive des Finanziers (d.h. v.a. des Steuerzahlers) in die Qualitätsarbeit einzubeziehen.[73]

Stärkung der Systematik

Es soll darüber hinaus erreicht werden, dass die Festlegung der Inhalte der Qualitätssicherung und -verbesserung an die lokalen Besonderheiten angepasst und eine rein instrumentelle Betrachtung von Qualität und Qualitätssicherung verhindert wird. Wir versprechen uns davon somit eine Stärkung der Systematik in der Auseinandersetzung mit dem Thema Qualität in der Grundsicherung, die auf einer informierten Prioritätensetzung (was lohnt sich am meisten?) beruht. Des Weiteren soll hierdurch ein organisationaler Lernprozess ermöglicht werden, in dessen Verlauf sich eine adäquate Kultur des Umgangs mit Fehlern herausbilden kann.

Einbindung in Steuerung

Schließlich ist mit diesem Vorschlag die Erwartung verbunden, dass das Thema Qualität in der Grundsicherung auch Eingang in den Steuerungsprozess findet und sich die verschiedenen Ebenen der Governance intensiv mit den Inhalten und Verfahren der Qualitätssicherung in den Jobcentern auseinandersetzen. Ratsam erscheint uns, dass die entsprechenden Akteure der lokalen und überregionalen Governance die lokalen Konzepte für eine Qualitätsarbeit in den Jobcentern inhaltlich rezipieren, die einzelnen Jobcenter bei der Erarbeitung der-

[72] „Null Fehler“ muss damit unter Effizienzgesichtspunkten nicht notwendigerweise das Ziel sein, wenn die zu erwartenden Kosten hierfür größer sind als der erwartbare Nutzen.

[73] Wir sind uns bewusst, dass dies in einem Konflikt zu den gesetzlichen – insbesondere den verfassungsrechtlichen – Rahmenbedingungen sowie den hieraus folgenden Vorgaben zur Einzelfallgerechtigkeit steht.

selben unterstützen und mit jedem Jobcenter Ziele zur Qualitätsarbeit vereinbaren. Der Vorschlag zielt mit anderen Worten *nicht* darauf ab, dass die Qualität der Leistungserbringung in den Jobcentern allein an Indikatoren der Ergebnisqualität festgemacht wird, sondern primär an Prozessverbesserungen.

Anforderungen/Leitlinien

Um die Erstellung und zyklische Überprüfung/Anpassung dieser Konzepte zu unterstützen, empfehlen wir ferner die Vorgabe von *Anforderungen/Leitlinien* für selbige. Diese sollen dazu führen, dass in allen Jobcentern eine systematische Auseinandersetzung mit den Inhalten und Verfahren der Qualitätssicherung erfolgt, bei der keine wichtigen Aspekte übersehen werden und die auf die lokalen Handlungserfordernisse zugeschnitten sind. Darüber hinaus sollen sie einen Orientierungsrahmen für diejenigen Akteure bieten, die auf der Governanceebene dafür zuständig sind, sich mit den Inhalten der Konzepte auseinanderzusetzen und in den Prozess der Zielsteuerung einzubauen.

Unser Vorschlag zu *Leitlinien für lokale Konzepte zur Qualitätsarbeit* sieht vor, dass die folgenden Punkte allesamt im Rahmen der Konzepte darzulegen und zu erläutern sind:

1. *Prozessbeschreibungen und Qualitätsdefinition*:
   Ausgangspunkt der Konzepte muss eine umfassende Beschreibung aller *relevanten* Prozesse in jedem Jobcenter sein. Diese sind jeweils mit einer Definition dessen zu unterlegen, was bei den einzelnen Prozessen bzw. Prozessschritten unter hoher Qualität zu verstehen ist. Diese Definitionen von Qualität müssen nicht notwendigerweise mit quantifizierbaren Indikatoren versehen werden, aber einen konkreten Bezug zur lokalen Ausgestaltung der Prozesse im Jobcenter aufweisen (z.B. statt allgemein „Entlastung der Leistungssachbearbeiter/innen von einer allgemeinen Anliegensklärung“, konkrete Benennung derjenigen Anliegen, die durch die dafür vorgesehene Stelle geklärt werden sollen).
2. *Status-quo-Überprüfung und Nutzenabschätzung*:
   Daran anschließend muss eine Überprüfung des Status quo aller relevanten Prozesse stattfinden. Hierfür kann beispielsweise auf das CAF zurückgegriffen werden (vgl. unten). Die Status-quo-Überprüfung hat zum Ziel, diejenigen Prozesse zu identifizieren, bei denen im jeweiligen Jobcenter das größte Entwicklungspotenzial besteht und den damit verbundenen Nutzen (bzw. vermiedenen Schaden) abzuschätzen. Dabei gilt es, nicht nur retrospektiv zu agieren, sondern auch prospektiv. Dies bedeutet, dass für die Beurteilung des Status quo in jedem Jobcenter nicht allein diejenigen Faktoren als relevant erachtet werden sollen, die in der Vergangenheit zu (Qualitäts-)Problemen geführt haben, sondern auch solche, bei denen dies bislang noch nicht der Fall war, es aber werden könnte. Hierfür muss der Blick über das eigene Jobcenter hinaus gerichtet und die Erfahrungen anderer Grundsicherungsstellen kritisch reflektiert werden. Die Status-quo-Überprüfung samt Nutzenabschätzung ist somit die erste zentrale Voraussetzung für die Festlegung der Inhalte von Qualitätssicherung und die Auswahl von Maßnahmen zu ihrer Verbesserung.
3. *Abschätzung des Aufwands:*
   Die zweite zentrale Voraussetzung besteht darin, den Aufwand für die Sicherung der Qualität einzelner Prozessschritte sowie den für mögliche Maßnahmen zur Qualitätsver-

besserung abzuschätzen. Dies kann natürlich nicht als eine Bezifferung auf den „Euro genau“ erfolgen. Gleichwohl erscheint es möglich und auch wichtig, dass zumindest Größenordnungen ermittelt werden und sei es nur in qualitativen Kategorien („prohibitiv hoch“, „sehr hoch“, …, „sehr gering“, „praktisch null“ o.Ä.).

4. *Festlegung der Verfahren für die Qualitätssicherung sowie von Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung:*
   Für die endgültige Festlegung der Qualitätssicherungsverfahren bzw. -instrumente muss das jeweilige Kosten-Nutzen-Verhältnis entscheidend sein, d.h. der Einsatz knapper Ressourcen muss nach der Dringlichkeit erfolgen. Gesichert werden muss primär die Qualität derjenigen Prozesse, bei denen der erwartete Nutzen im Sinne eines vermiedenen Schadens größer ist als der mit der Schadensvermeidung verbundene zu erwartende Aufwand. Gleiches gilt für die Festlegung von Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung. Auch hier muss ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis zu erwarten sein, um den Einsatz von knappen Ressourcen zu rechtfertigen. Nur so kann eine Priorisierung anhand eines „ökonomischen Kalküls“ und damit ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz erreicht werden.
5. *Einbezug der Mitarbeiter/innen und Kommunikation*:
   Die auf Basis der oben genannten Überlegungen ausgewählten Qualitätssicherungsverfahren und -verbesserungsmaßnahmen müssen transparent gemacht werden, damit die Einbindung der Mitarbeiter/innen auf allen Ebenen gewährleistet wird. Dies ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass allen Beschäftigten klar ist, welcher Beitrag zur Erbringung qualitativ hochwertiger Leistungen von ihnen erwartet wird, sodass das Konzept für Qualitätsarbeit tatsächlich mit Leben gefüllt werden kann. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass für die Weiterentwicklung des Systems und der einzelnen Prozesse systematisch das Feedback der operativen Ebene eingeholt wird. Dies sichert einerseits eine höhere Akzeptanz der Anpassungen, und andererseits kann dies wichtige Hinweise geben, die auf konzeptioneller Ebene möglicherweise übersehen würden.
6. *Dokumentation und Erfolgskontrolle*:
   Für die ausgewählten Verfahren und Maßnahmen muss dann ein aussagekräftiges Dokumentationsformat festgelegt werden, mit dessen Hilfe eine Erfolgskontrolle möglich wird. Letztere ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass alle Verfahren und Maßnahmen zielgerichtet implementiert werden.
7. *Standardisierte Rückkopplung*:
   Um die zielgerichtete Umsetzung von Verfahren und Maßnahmen zu unterstützen, muss darauf geachtet werden, dass in den Konzepten zur Qualitätsarbeit Rückkopplungsschleifen standardmäßig eingebaut sind. Nur so kann gewährleistet werden, dass ein Zyklus entsteht, der zu einem lernenden System kontinuierlicher Verbesserung in der Grundsicherung führt.
8. *Unterlegung mit geeigneten Indikatoren/Kennzahlen*:
   Schließlich empfiehlt es sich die ausgewählten Qualitätssicherungs- und -verbesserungsziele *lokal* mit Indikatoren oder Kennziffern zu unterlegen, wenn dies zur Erfolgskontrolle als angemessen und hilfreich erachtet wird. Diese Indikatoren/Kennzahlen müssen einen klaren und möglichst *unmittelbaren* Bezug zu den Inhalten der Qualitätssicherung bzw. den angestrebten Qualitätsverbesserungen aufweisen. Indikatoren der Ergebnisqualität

dürften hierfür nicht geeignet sein, da sie allenfalls einen mittelbaren Bezug aufweisen. Diese können gleichwohl *zusätzlich* zu den Indikatoren mit einem unmittelbaren Bezug zum angestrebten Qualitätsziel vereinbart werden.

Aufgabe der Akteure der Governance

Den Akteuren der Governance empfehlen wir, sich intensiv mit den lokalen Konzepten für eine Qualitätsarbeit auseinanderzusetzen, indem sie deren Inhalte kritisch rezipieren, wobei eine angemessene Aufgabenteilung angestrebt werden sollte.[74] Durch diese Feedback-Funktion sollen zum einen die einzelnen Jobcenter bei der Er- bzw. Überarbeitung der Konzepte unterstützt werden. Gleichzeitig soll hierdurch erreicht werden, dass die Akteure der Governance an der Formulierung lokaler Qualitätsziele angemessen beteiligt werden.

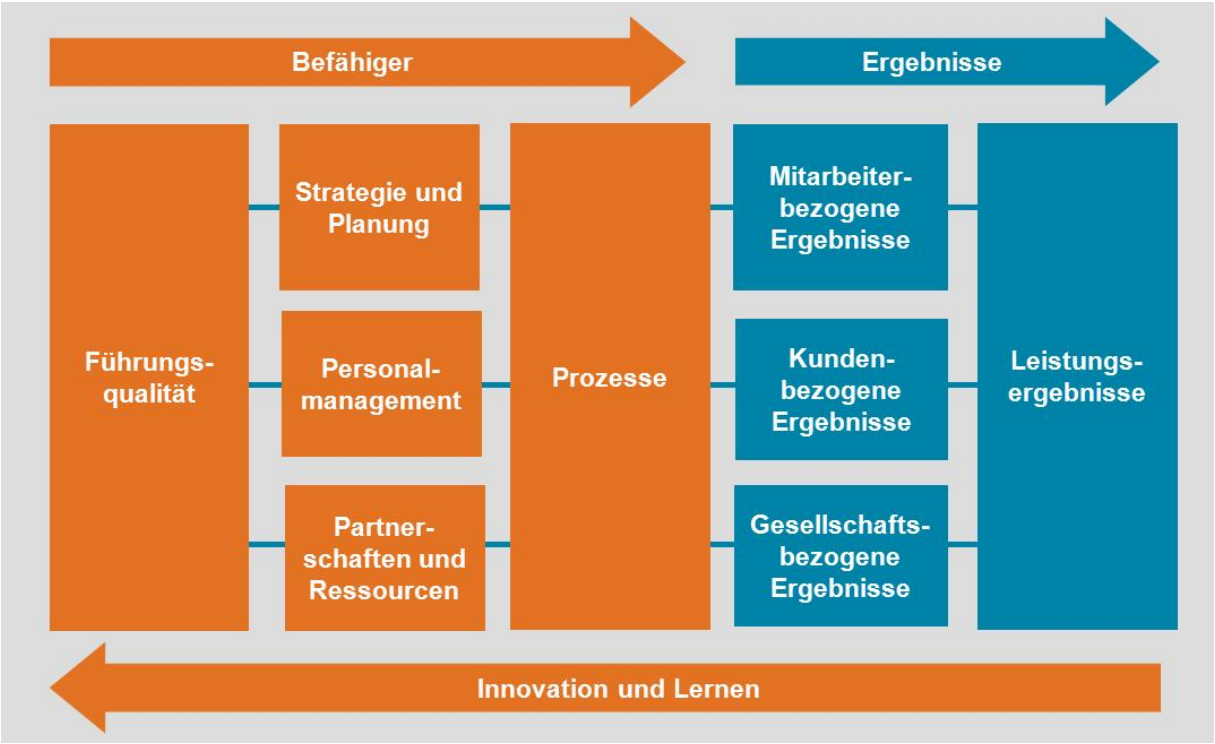
Darüber hinaus erscheint es ratsam, die Governanceakteure mit der Organisation des Transfers von Erfahrungen mit der Umsetzung der lokalen Konzepte zwischen den Jobcentern zu betrauen, damit diese in die zyklische Überarbeitung und Anpassung der Konzepte einfließen können und somit ein gegenseitiges Lernen möglich wird. Schließlich empfehlen wir, dass als verbesserungsbedürftig und -lohnend identifizierte Prozessverbesserungen Eingang in die Zielvereinbarungen mit den Jobcentern finden. Hierdurch soll erreicht werden, dass den unter Beteiligung der Governanceakteure ermittelten lokalen Qualitätszielen eine angemessene Bedeutung beigemessen wird, sie also nicht als nachrangig gegenüber beispielsweise den Kennzahlen nach § 48a SGB II erachtet werden.

Möglicher methodischer Rahmen

Als methodischer Rahmen der oben genannten konzeptionellen Auseinandersetzung mit Qualität kann das *Common Assessment Framework* (CAF) dienen. Das CAF ist das gemeinsame Qualitätsbewertungsmodell der öffentlichen Verwaltung in Europa (vgl. EIPA 2012). Seit seiner Verabschiedung im Jahr 2000 hat es eine stetig zunehmende Verbreitung in unterschiedlichsten Einrichtungen des öffentlichen Sektors gefunden. Es sieht einen teilstandardisierten Zyklus aus Selbstbewertung, Workshops zur Verbesserung der Prozessqualität, Formulierung von lokalen Qualitätsstandards und Überprüfung derselben vor und weist die in **Abbildung 7.1** veranschaulichte Grundstruktur auf.

[74] Es kann natürlich nicht erwartet werden, dass das BMAS die Konzepte sämtlicher Jobcenter rezipiert oder die BA-Zentrale die aller gE. Allerdings sollte diese Aufgabe auch nicht ausschließlich an die Akteure der lokalen Governance delegiert werden, um den übergreifenden Blick über das eigene Jobcenter hinaus nicht zu verlieren. Auf Länder- bzw. RD-Ebene kann dabei eine Prozessbegleitung durchaus sinnvoll sein.

Abbildung 7.1: Grundstruktur des Common Assessment Framework (CAF)



Quelle: Bundesverwaltungsamt (2009), S.7.

Diese inhaltliche Grundstruktur wird durch einen detaillierten Bewertungsbogen weiter differenziert. Hierfür werden die oben dargestellten neun Themenfelder durch 28 Kriterien und ca. 180 Bewertungsbeispiele „unterfüttert". Für die Umsetzung des CAF existieren mittlerweile mehrere Handreichungen und Praxisleitfäden (vgl. z.B. Bundesverwaltungsamt 2009) sowie ein CAF-Netzwerk (siehe www.caf-netzwerk.de).

Ob und in welcher Form das CAF für die Erarbeitung der lokalen Konzepte für Qualitätsarbeit zur Anwendung kommt, sollte den jeweiligen Akteuren überlassen bleiben. Aus unserer Sicht weist der CAF allerdings eine Reihe an Vorteilen auf, die seine Anwendung im vorliegenden Kontext lohnenswert erscheinen lassen, da das CAF

- ein „schlanker" konzeptioneller Ansatz mit relativ geringem Umsetzungsaufwand ist,
- ein lokales Verfahren der Selbstbewertung durch die Jobcenter ermöglicht,
- eine externe Begleitung/Validierung möglich ist,
- die Beteiligung aller Mitarbeiter/innen des Jobcenters vorsieht und
- explizit auf die Etablierung einer lernenden Organisation abzielt.

Schließlich hat das CAF den Vorteil, dass es auf einem umfassenden, für Wirtschaftsunternehmen entwickelten Ansatz (EFQM) beruht, der systematisch für die Zwecke und Erfordernisse von Qualitätsarbeit in öffentlichen Verwaltungen angepasst und weiterentwickelt worden ist.

Praktische Umsetzung

Für die praktische Umsetzung des Vorschlags erscheint es entscheidend, dass es gelingt, die Jobcenter von der ökonomischen und praktischen Rationalität einer Qualitätsarbeit im obigen Sinne zu überzeugen. Da die Erstellung und Überarbeitung der lokalen Konzepte für

eine Qualitätsarbeit zunächst mit einem Aufwand für die Jobcenter verbunden ist, der je nach Ausgangslage in den einzelnen Grundsicherungsstellen teilweise recht hoch sein kann, dürfte eine überzeugende Darstellung des Nutzens für alle Beteiligten im Hinblick auf die Jobcenter – ebenso wie innerhalb der Jobcenter hinsichtlich der einzelnen Mitarbeiter/innen – von entscheidender Bedeutung sein.

Vor diesem Hintergrund erscheint es zunächst sinnvoll, dass der Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II sich dem Vorschlag anschließt und eine entsprechende Empfehlung formuliert. Darüber hinaus dürfte es hilfreich sein, wenn die unterschiedlichen Akteure der Governance im Rahmen ihrer jeweiligen Austauschformate mit den Jobcentern über die Ziele des Vorschlags und sein Zustandekommen als Ergebnis eines Forschungsvorhabens informieren. Hierüber hinausgehende Impulse der jeweiligen Governanceakteure sind natürlich möglich und wünschenswert. Dabei sollte jedoch darauf geachtet werden, dass das vorgeschlagene Konzept darauf abzielt, die Initiative für Vorschläge zur Qualitätsarbeit den Jobcentern zu überlassen. In diesem Sinne sollte darauf geachtet werden, dass die Impulse bei den Verantwortlichen nicht als Vorgaben missverstanden werden.

Schließlich könnte es hilfreich sein, den Prozess zunächst in kleinerem Rahmen zu beginnen und danach sukzessive auszuweiten, um die Jobcenter nicht zu überfordern. Denkbar wäre etwa eine im ersten Schritt auf einzelne Bereiche wie z.B. die Vermittlung begrenzte Erstellung lokaler Konzepte für Qualitätsarbeit, die danach auf die restlichen Bereiche ausgeweitet werden. Hierdurch könnte der Aufwand für die Prozessbeschreibungen und Status-quo-Überprüfungen am Anfang eingrenzt werden. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass auch einem „niedrigschwelligen“ Beginn ein ausreichendes Maß an nachvollziehbarer Analyse systematischer Zusammenhänge zugrunde liegt und somit nicht allein „nach Bauchgefühl“ begonnen wird. Anregungen hierfür bieten die in diesem Bericht präsentierten Good-Practice-Beispiele.

Literatur

Baethge-Kinsky, V., Bartelheimer, P., Henke, J. Land, R., Willisch, A., Wolf, A. und P. Kupka (2007), Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht, 15/2007, Nürnberg.

Bartelheimer, P. (2006), Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge: Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung, SOFI-Mitteilungen, 33, 55-79.

Bauer, T., Fertig, M. und C. Schmidt (2009): Empirische Wirtschaftsforschung: Eine Einführung, Berlin.

Benz, A. et al. (Hrsg) (2007), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.

Blien, U., Hirschenauer, F., Kaufmann, K., Moritz, M. und A. Vosseler (2011), Typisierung von SGB-II-Trägern. Vorgehensweise und Ergebnisse der Aktualisierung 2011. IAB-Stellungnahme, 08/2011, Nürnberg.

Bund-Länder-Ausschuss (2011), Gemeinsame Grundlagen der Zielsteuerung SGB II, Grundprinzipien, Steuerungsmethodik und Verfahren. Hannover, 13. Juli 2011.

Bundesagentur für Arbeit (2011): Planung und Steuerung 2012 für die gemeinsamen Einrichtungen der Grundsicherung (Vorstand der BA). Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2013), Handbuch Interne Kontrollsysteme (IKS). 2. Aufl. Nürnberg.

Bundesverwaltungsamt – Deutsches CAF-Zentrum (Hrsg.) (2009), Selbstbewertung mit CAF – Leitfaden für die Praxis, Köln.

Dauth, W., Dorner, M. und U. Blien (2013), Neukonzeption der Typisierung im SGB II-Bereich – Vorgehensweise und Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht. Im Erscheinen.

Deutscher Bundestag (2008), Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 16/11488 vom 16.12.2008.

Folke Schuppert, G. (Hrsg.), Governance-Forschung – Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden 2005.

Gawron, T. (2010), Steuerungstheorie – Policy-Forschung und Governance-Ansatz. Leipzig.

Hägele, H. (2009), Konzept einer Governance-Analyse eines innovativen arbeits(markt)politischen Programms. ISG-Working Paper No.4, Köln.

Hägele, H. und H. Webel (2008), Evaluation des Förderprogramms „Innovative arbeitsmarktpolitische Schwerpunktförderung im Land Brandenburg (INNOPUNKT)“. Endbericht, Köln/ Berlin.

Hesse, J.J. und A. Götz (2008), Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II 2005-2008, Abschlussbericht, Berlin.

Hofmann, B., Krug, G., Sowa, F., Theuer, S. und K. Wolf (2010), Modellprojekt in den Arbeitsagenturen: Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler. IAB-Kurzbericht, 09/2010, Nürnberg.

Holtkamp, L. (2008), Scheitern des Neuen Steuerungsmodells? Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2/2008, 423-446.

IAW und ZEW (2008), Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Matching. Forschungsbericht des BMAS 385.Berlin.

ISR, IAJ, infas, WZB (2008), Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Forschungsbericht des BMAS 386, Berlin.

Kaltenborn, B. und P. Kaps (2012), Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II. Forschungsbericht des BMAS 434, Berlin.

Mayntz, R. (2004), Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/2004, Köln.

Mayring, P. (2000), Qualitative Content Analysis. Forum Qualitative Sozialforschung 1(2), Art. 20.

Penz, R. und R. Mauruszat (2013), Qualität in der operativen Umsetzung in den gemeinsamen Einrichtungen, Vortragsfolien zur Sitzung der UAG „Qualitätssicherung SGB II“, 03.09.2013, Nürnberg.

Rüb, F. und D. Werner (2008), „Den Arbeitsmarkt" gibt es nicht – Arbeitsmarktregionen des SGB II im Vergleich. Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 28(2), 93-108.

Schütz, H., Kupka, P., Koch, S. und B. Kaltenborn (2011), Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht, 18/2011, Nürnberg.

Treib, O., Bähr, H. und G. Falkner (2005), Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification, European Governance Papers 05-02, Wien.

Anhang

A.1 Fragebogen der Onlinebefragung

Auf den folgenden Seiten findet sich der Fragebogen der standardisierten Onlinebefragung aller Jobcenter-Geschäftsführungen.

Eingangsfrage:

1. **Welchen Stellenwert haben das Qualitätsmanagement und die Qualität der Leistungserbringung in Ihrem Jobcenter?** Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen.

	trifft voll und ganz zu	trifft überwiegend zu	trifft teilweise zu	trifft überhaupt nicht zu
Qualitätsbewusstsein muss von den Führungskräften vorgelebt werden.	☐	☐	☐	☐
In unserem Jobcenter herrscht bei allen Fach- und Führungskräften Einigkeit darüber, was unter hoher Qualität zu verstehen ist.	☐	☐	☐	☐
Die Erbringung qualitativ hochwertiger Leistungen führt dazu, dass die Ziele des SGB II besser erreicht werden.	☐	☐	☐	☐
Das Streben nach Zielerreichung wirkt sich negativ auf die Qualität der Leistungserbringung aus.	☐	☐	☐	☐
Qualitativ hochwertige Leistungen sind kein Selbstzweck.	☐	☐	☐	☐
Der mit der Sicherung von Qualität verbundene Aufwand lohnt sich praktisch immer.	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

Block A: Strukturen (Organisation, Personal, IT)

2. Wie viele Standorte hat Ihr Jobcenter?

Anzahl Standorte:	

Ggf. Anmerkungen:

Allgemeiner Hinweis: Die nachfolgende Fragen beziehen sich jeweils

- *auf Personen, die in Ihrem Jobcenter grundsätzlich **in die Betreuung** hinsichtlich **Eingliederungsleistungen** (einschließlich Vermittlung, ggf. Fallmanagement und sozialintegrativer Leistungen) **einbezogen werden**, d.h. ohne Ausschluss nach § 10 SGB II. Diese Personen werden im Folgenden als **„zu aktivierende erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb)“** bezeichnet.*
- *auf die **überwiegende Organisation Ihres Jobcenters** (falls es organisatorische Unterschiede, z.B. zwischen Dienststellen oder Teams gibt).*

3. Wie haben Sie die operative Arbeit in Ihrem Jobcenter („unterste“ Ebene) im Wesentlichen organisiert?

☐ Mitarbeiter/innen aus Eingliederung (einschließlich Vermittlung, ggf. Fallmanagement und sozialintegrativer Leistungen) und Leistungssachbearbeitung arbeiten zusammen in einer Organisationseinheit/Team/Gruppe

☐ Mitarbeiter/innen aus Eingliederung (einschließlich Vermittlung, ggf. Fallmanagement und sozialintegrativer Leistungen) und Leistungssachbearbeitung arbeiten in getrennten Organisationseinheiten/Teams/Gruppen

Ggf. Anmerkungen:

4. Wer führt in Ihrem Jobcenter überwiegend die Berechnung und Gewährung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (materielle Leistungen) für zu aktivierende eLb (nur Ü25) durch (Stand: Ende 2012)? *(Bitte nur eine Antwort.)*

☐ Personen, die eLb auch hinsichtlich Eingliederungsleistungen und Fallmanagement betreuen.

☐ Personen, die ausschließlich für die Leistungssachbearbeitung zuständig sind.

Ggf. Anmerkungen:

5. Wird das in Ihrem Jobcenter praktizierte Fallmanagement auf alle zu aktivierenden eLb angewendet <u>oder</u> erhält lediglich ein Teil dieser Personen Fallmanagement? (Stand: Ende 2012)

Ü25	U25
☐ Alle zu aktivierenden eLb (auch arbeitsmarktnahe) erhalten Fallmanagement.	☐ Alle zu aktivierenden eLb (auch arbeitsmarktnahe) erhalten Fallmanagement.
☐ Das Fallmanagement erhält lediglich ein Teil dieser Personen. Dies waren Ende 2012 ca. _____% der zu aktivierenden eLb.	☐ Das Fallmanagement erhält lediglich ein Teil dieser Personen. Dies waren Ende 2012 ca. _____% der zu aktivierenden eLb.
☐ Vermittler bzw. pAp ist zugleich Fallmanager.	☐ Vermittler bzw. pAp ist zugleich Fallmanager.
☐ Vermittler bzw. pAp und Fallmanager sind verschiedene Personen.	☐ Vermittler bzw. pAp und Fallmanager sind verschiedene Personen.
☐ Wir haben kein Fallmanagement (Ü25).	☐ Wir haben kein Fallmanagement (U25).

Ggf. Anmerkungen:

6. Werden in Ihrem Jobcenter Arbeitgeber durch eine besondere Organisationseinheit betreut? Wenn ja, in welcher Organisationsform?

☐ Ja, eigene Arbeitgeberbetreuung

☐ Ja, gemeinsame Arbeitgeberbetreuung mit der Agentur für Arbeit

☐ Ja, gemeinsame Arbeitgeberbetreuung mit der Agentur für Arbeit und eigenes Team/eigene Arbeitgeberbetreuer/innen

☐ Nein, keine Arbeitgeberbetreuung

Ggf. Anmerkungen:

7. Haben Sie innerhalb der letzten zwei Jahre Veränderungen in der Organisationsstruktur Ihres Jobcenters (z. B. Schaffung einer spezialisierten Bearbeitungsstelle für Selbständige oder Unterhalt) vorgenommen?

☐ Ja ☐ Nein

7a. <u>Wenn ja:</u> In welchen Bereichen haben Sie eine Organisationsveränderung vorgenommen?

7b. <u>Wenn ja</u>: Inwieweit war das Ziel, Qualitätsverbesserungen zu erreichen, hierfür ursächlich?

☐ Das Erreichen von Qualitätsverbesserungen war dafür hauptsächlich ursächlich.

☐ Das Erreichen von Qualitätsverbesserungen war dafür teilweise ursächlich.

☐ Das Erreichen von Qualitätsverbesserungen war dafür nicht ursächlich.

8. Bitte benennen Sie – falls vorhanden – noch weitere organisatorische Besonderheiten, die für die Qualität der Leistungserbringung in Ihrem Jobcenter relevant sein könnten.
(Beispiel: Die Organisationsstruktur weicht in den lokalen Standorten – aufgrund der geringen Anzahl von Stellen – von der Organisation in der Hauptgeschäftsstelle ab.)

9. Würden Sie in Ihrem Jobcenter gern Organisationsveränderungen vornehmen? Wenn ja, welche? Was hält Sie ggf. davon ab?

10. Laut § 18e SGB II bestellen alle Jobcenter Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA). In welchem Maße ist die/der BCA in Ihrem Jobcenter an der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Strategien und/oder der Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Initiativen/Maßnahmen beteiligt?

Beteiligung an ….	in hohem Maße	teilweise	kaum	überhaupt nicht
der Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Strategie des Jobcenters	☐	☐	☐	☐
der konkreten Ausgestaltung einzelner Maßnahmen	☐	☐	☐	☐
einer Gender-Mainstreaming-orientierten Information, Beratung oder Schulung von Mitarbeitern/innen	☐	☐	☐	☐

11. Anzahl Mitarbeiter/innen und Stellen

	2012 (Stichtag 31.12.)
Anzahl Mitarbeiter/innen:	
davon befristet	

	2012 (Stichtag 31.12.)
Anzahl besetzte Stellen (VZÄ): (Vollzeitäquivalente)	
davon befristet:	
Anzahl unbesetzte Stellen (VZÄ):	

Ggf. Anmerkungen:

12. Wie verteilen sich die Mitarbeiter/innen auf der operativen Ebene in etwa auf die einzelnen Laufbahn-/Entgeltgruppen? (grobe Schätzung der Prozentanteile genügt)

Mitarbeiter/innen auf operativer Ebene im Funktionsbereich	**%-Anteil Mitarbeiter/innen** nach Laufbahn-/Entgeltgruppen 2012 (Stichtag 31.12.)		
	mD A 6-8 EG 5-8 TE V-VIII-	gD A 9-12 E 9-12 TE II-IV	hD ≥ A 13 ≥ E 13 TE I + AT
Leistungsgewährung			
Fallmanagement/Vermittlung/Eingliederungsleistungen			

12a. Wie verteilen sich die restlichen Mitarbeiter/innen in Ihrem Jobcenter – also ohne die Mitarbeiter/innen in der vorherigen Frage – auf die einzelnen Laufbahn-/Entgeltgruppen? (grobe Schätzung der Prozentanteile genügt)

mD: _____% gD: _____% hD: _____%

Ggf. Anmerkungen:

13. Wie hoch war in etwa die jährliche Fluktuations-/Abgangsquote (Anzahl neu zu besetzender Stellen wegen Personalsaustritts an allen Stellen in %) in den letzten drei Jahren (ohne interne Umbesetzungen)?

	Durchschnitt von 2010 bis 2012 (1)	Darunter: ausgelaufene befristete Verträge (in % von Spalte (1))
Jährliche Fluktuations-/Abgangsquote in %		

Ggf. Anmerkungen:

14. Wie schätzen Sie die Arbeitsbelastung in den einzelnen Funktionsbereichen ein?

Die Arbeitsbelastung ist …	zu hoch	sehr hoch, aber noch vertretbar	angemessen	gering	Ggf. Anmerkungen
.. in der Leistungssachbearbeitung	☐	☐	☐	☐	
.. in Fallmanagement / Vermittlung/ Eingliederungsleistungen	☐	☐	☐	☐	
.. bei Arbeitgeberbetreuung	☐	☐	☐	☐	
.. in sonstigen Einheiten (bitte nennen):					
_____	☐	☐	☐	☐	

Ggf. Anmerkungen:

14a. <u>Wenn „zu hoch“</u>: Worin äußert sich das?

(Mehrfachnennungen möglich)	Überstunden	hoher Krankenstand	Bearbeitungsfehler, Qualitäts-verluste	Sonstiges (bitte benennen):	
Leistungssachbearbeitung	☐	☐	☐	☐	_____
Fallmanagement / Vermittlung/ Eingliederungsleistungen	☐	☐	☐	☐	_____
Arbeitgeberbetreuung	☐	☐	☐	☐	_____

(Mehrfachnennungen möglich)	Über-stunden	hoher Kranken-stand	Bearbeitungs-fehler, Quali-täts-verluste	Sonstiges (bitte benennen):
sonstige Einheiten (bitte nennen):				
_____	☐	☐	☐	☐ _____

Ggf. Anmerkungen:

14b. <u>Wenn „Bearbeitungsfehler, Qualitätsverluste“:</u> Worin bestehen diese im Wesentlichen?

Leistungssachbearbeitung:

Fallmanagement/Vermittlung/Eingliederungsleistungen:

Arbeitgeberbetreuung:

Sonstige Einheiten:

15. Personalbesetzung: Wie schwer fällt bei der Besetzung vakanter Stellen innerhalb Ihres Jobcenters die Rekrutierung von qualifiziertem Personal für die jeweilige Stelle?

Rekrutierung qualifizierten Perso-nals für…	sehr leicht	eher leicht	mittel	eher schwer	sehr schwer
Fallmanagement / Vermittlung/ Eingliederungsleistungen	☐	☐	☐	☐	☐
Leistungssachbearbeitung	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeitgeberbetreuung	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstige Einheiten (bitte nen-nen):					
_____	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

15a. <u>Bei „eher schwer/sehr schwer“:</u> Was sind die wesentlichen Gründe hierfür? *(Mehrfachnennung möglich)*

- ☐ Die Ausstattung der Stellen (Bezahlung und Arbeitsbedingungen) ist nicht attraktiv genug.
- ☐ Die Arbeit in einem Jobcenter ist aus „Imagegründen“ nicht attraktiv genug.
- ☐ Die Bewerber weisen nicht die benötigten Qualifikationen auf.
- ☐ Die Verfahren sind zu umständlich und dauern zu lange.
- ☐ Unser Einfluss auf den Stellenbesetzungsprozess ist zu gering.
- ☐ Sonstiges (bitte nennen): _____

Ggf. Anmerkungen:

16. Personalentwicklung: Gibt es für Ihre Mitarbeiter/innen derzeit gültige, schriftlich fixierte Pläne/Konzepte zur Personalentwicklung, die Ausführungen zur Fort-/Weiterbildung des Personals enthalten?

Personalentwicklungskonzepte	Zugelassene kommunale Träger	Gemeinsame Einrichtungen		
		Für Mitarbeiter/innen aus der BA gesondert	Für Mitarbeiter/innen aus der Kommune gesondert	Einheitliches Konzept für alle Mitarbeiter/innen im Jobcenter
für Fach- und Führungskräfte	☐	☐	☐	☐
nur für Führungskräfte	☐	☐	☐	☐
nur für Fachkräfte	☐	☐	☐	☐
nicht vorhanden	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

16a. <u>Falls ja</u>: Orientieren sich diese Pläne/Konzepte am Empfehlungspapier zur Personalentwicklung und Qualifizierung des Bund-Länder-Ausschusses vom 13.7.2011, geändert am 14.11.2012?

- ☐ Ja, vollständig
- ☐ Ja, nur teilweise
- ☐ Nein, gar nicht
- ☐ Das Papier ist mir unbekannt

Ggf. Anmerkungen:

17. Ist der Anteil an Mitarbeiter/innen, der über eine der Wertigkeit und Fachlichkeit des Dienstpostens entsprechende Ausbildung/Studium oder eine vergleichbare Qualifikation verfügt, ausreichend?

Funktionsbereich	Ja, teilweise sogar überqualifiziert	Ja, ist ausreichend	Nein, sollte erhöht werden	Nein, muss dringend erhöht werden
Fallmanagement / Vermittlung/ Eingliederungsleistungen	☐	☐	☐	☐
Leistungssachbearbeitung	☐	☐	☐	☐
Arbeitgeberbetreuung	☐	☐	☐	☐
Sonstige Einheiten (bitte nennen):				
_____	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

18. Ist der Anteil an Mitarbeiter/innen, der in den letzten zwei Jahren an einer Fortbildung teilgenommen hat, ausreichend?

Funktionsbereich	Ja, ist ausreichend	Nein, sollte erhöht werden	Nein, muss dringend erhöht werden
Fallmanagement / Vermittlung/ Eingliederungsleistungen	☐	☐	☐
Leistungssachbearbeitung	☐	☐	☐
Arbeitgeberbetreuung	☐	☐	☐
Sonstige Einheiten (bitte nennen):			
_____	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

19. IT-Ausstattung: Wie zufrieden sind Sie und Ihre Mitarbeiter/innen mit der IT-Ausstattung und den Serviceleistungen IT in Ihrem Jobcenter?

	sehr zufrieden	eher zufrieden	eher unzufrieden	gar nicht zufrieden
Hardware	☐	☐	☐	☐
Software für Leistungssachbearbeitung	☐	☐	☐	☐
Software für Vermittlung/FM/Eingliederung	☐	☐	☐	☐
Betreuung, Support, Wartung	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

20. Unterstützung durch IT: Bitte bewerten Sie die folgenden Aspekte der IT-Unterstützung hinsichtlich Ihrer Wichtigkeit und der Umsetzung in Ihrem Jobcenter.

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie ist dieser Aspekt in Ihrem Jobcenter bisher umgesetzt?				
	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittel-mäßig	eher schlecht	gar nicht
IT-Unterstützung in der Leistungsgewährung mit hoher Funktionalität und Performance	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
IT-Unterstützung in Fallmanagement/Vermittlung/Eingliederungsleistungen mit hoher Funktionalität und Performance	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Funktionale und leistungsfähige IT-Unterstützung durch ein Arbeitsmarktportal (Jobbörse, freie Stellen)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Automatischer Datenaustausch zwischen Leistungsgewährung und Fallmanagement / Vermittlung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

Block B: Geschäftspolitische Ziele / Integrationsstrategie

21. Geschäftspolitische Ziele

Ziele für den Abschluss der Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II für das Jahr 2013 sind bekanntlich:

- Verringerung der Hilfebedürftigkeit (Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt)
- Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit (Integrationsquote)
- Vermeidung von langfristigem Langleistungsbezug (Bestand an Langzeitleistungsbeziehern)

Im Folgenden stellen wir Ihnen davon ausgehend ausgewählte geschäftspolitische Ziele vor.

Bitte priorisieren Sie für Ihr Jobcenter diese geschäftspolitischen Ziele, indem Sie sie nach Wichtigkeit ordnen, d.h. Platz 1 = wichtigstes Ziel, Platz 2 = zweitwichtigstes Ziel usw.

Dabei kann ein Rangplatz (z.B. 1) – wenn gewünscht – mehrfach genannt werden. Es müssen nicht alle Rangplätze vergeben werden.

Bitte kreuzen Sie auch an, ob das jeweilige Ziel Gegenstand einer (internen) Zielsteuerung ist.

	Rangplatz	Gegenstand einer (internen) Zielsteuerung?	Anmerkungen:
Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit	_____	☐	_____
Reduzierung der Anzahl der Langzeitleistungsbezieher/innen	_____	☐	_____

	Rangplatz	Gegenstand einer (internen) Zielsteuerung?	Anmerkungen:
Reduzierung der passiven Leistungen	_____	☐	_____
Weiterbildung von Geringqualifizierten	_____	☐	_____
Steigerung der Integrationen	_____	☐	_____
Erleichterung des Wiedereinstiegs von Frauen in den Arbeitsmarkt	_____	☐	_____
Verbesserung der Arbeitgeberorientierung	_____	☐	_____
Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt	_____	☐	_____
Steigerung der Nachhaltigkeit der Integrationen	_____	☐	_____
Verbesserung der Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung	_____	☐	_____
Förderung besonderer Zielgruppen (z.B. Migranten/innen, Alleinerziehende)	_____	☐	_____
Erhöhung der Kundenzufriedenheit/ Verbesserung des Umgangs mit Kunden/innen	_____	☐	_____
Sonstige (bitte nennen): _____	_____	☐	_____

Ggf. Anmerkungen:

22. Integrationsstrategie

Eine große Herausforderung in den Jobcentern besteht darin, den richtigen Weg zwischen kurzfristigen und langfristigen (nachhaltigen) Arbeitsmarktintegrationen zu beschreiten. Zugespitzt lassen sich zwei unterschiedliche Strategien unterscheiden:

Strategie 1: kurzfristige Integration
(potenzielle) Vorteile: schnelle Arbeitsmarkintegration, in der kurzen Frist geringere Kosten
(potenzielle) Nachteile: Teilnehmer werden wieder schneller arbeitslos („Drehtüreffekt“), Vermittlung in nicht bedarfssichernde Arbeit („Ergänzer-Problematik“)

Strategie 2: langfristige Integration
(potenzielle) Vorteile: substantielle Erhöhung der Qualifizierung, nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt
(potenzielle) Nachteile: in der kurzen Frist höhere Kosten, längere Dauer bis zu einer Integration

Für welche Integrationsstrategie entscheiden Sie sich im Zweifel?
Hinweis zur Formulierung „im Zweifel“: Es liegt auf der Hand, dass es klare Fälle gibt, in denen die eine oder die andere Strategie als dominant zu erachten ist. Wir gehen jedoch davon aus, dass es

auch Fälle gibt, in denen prinzipiell beide Strategien in Frage kämen. Die Formulierung „im Zweifel“ zielt darauf, zu erfahren, welche Strategie in solchen Fällen bevorzugt wird.

		Anmerkungen
Wir präferieren im Zweifel die Strategie 1 (kurzfristige Integration)	☐	_____
Wir präferieren im Zweifel die Strategie 2 (langfristige Integration)	☐	_____
Sonstiges (bitte benennen): _____	☐	_____

Ggf. Anmerkungen:

22a. Ergeben sich aus Ihrer präferierten Integrationsstrategie wichtige Auswirkungen für die Qualitätssicherung in Ihrem Jobcenter und wenn ja, welche?

Block C: Verfahren und Instrumente der Qualitätssicherung

23. Welche Funktionsbereiche unterliegen in Ihrem Jobcenter standardisierten Prozessen/Verfahren der Qualitätssicherung?

		Ggf. Anmerkungen
Alle Bereiche des Jobcenters	☐	
Anlaufstelle / Eingangszone	☐	
Fallmanagement / Vermittlung/ Eingliederungsleistungen	☐	
Leistungssachbearbeitung	☐	
Arbeitgeberbetreuung	☐	
Sonstige Einheiten (bitte nennen):		
_____	☐	

24. Welche Instrumente der Qualitätssicherung werden in Ihrem Jobcenter genutzt? Wie nützlich sind Ihrer Meinung nach diese Instrumente?

	Welche Instrumente werden genutzt?			Wie nützlich ist das Instrument?			
	Ja, immer/ regelmäßig	teilweise/ sporadisch	Nein, gar nicht	sehr nützlich	nützlich	weniger nützlich	gar nicht nützlich
Nutzung verfügbarer Kennzahlen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Erhebung eigener Kennzahlen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nutzung der BA-Kundenbefragung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Eigene Kundenbefragung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Schriftliches Leitbild für die Organisation und alle ihre Mitarbeiter/innen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mitarbeiter-/Teambesprechungen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sensibilisierung aller Mitarbeiter /innen hinsichtlich der Notwendigkeit der Qualitätssicherung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Aufbereitung und Verbreitung von zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Erstellung eigener Arbeitshilfen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Supervision in der Fallbearbeitung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fallkonferenzen im Fallmanagement	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nutzung des 4-Augen-Prinzips in der Leistungsgewährung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeiter/innen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Patenschaften für neue Mitarbeiter/innen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ernennung eines Verantwortlichen für Qualitätssicherung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Qualitätszirkel	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hospitationen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Definition von Geschäftsprozessen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Einhaltung von vorgegebenen Qualitätsstandards (z.B. Mindeststandards)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Einhaltung von selbst gesetzten Qualitätsstandards	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Externe Zertifizierung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Nutzung von IT- Abfragen zur Identifizierung von Qualitätsmängeln	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Systematische Auswertung von Beschwerden/Kundenreaktionen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jobcenterübergreifende Vergleichsringarbeit	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Nutzung von Beratungsdienst-leistungen Dritter	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Balanced Score Card	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Selbstbewertung mit Hilfe des Com-mon Assessment Framework (CAF)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstige (bitte nen-nen):_____	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

25. Wie ist die interne Kontrolle/Fachaufsicht in Ihrem Jobcenter ausgestaltet?

	Was wird genutzt?				Wie nützlich ist es?			
	Ja, immer/ regelmäßig	teilweise/ sporadisch	Nein, gar nicht	Nicht vorhanden	sehr nützlich	nützlich	weniger nützlich	gar nicht nützlich
Eindeutige Regelung der Zeich-nungs- und Weisungs-befugnisse	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Eindeutige Regelung und Be-schränkung der Zugriffsrechte innerhalb des IT-Systems	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bereitstellung von zentralen Checklisten, Arbeitshilfen, FAQs etc. für die Mitarbeiter/innen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Standardisierte Prozesse zur Durchführung der Fachaufsicht	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Regelmäßige Überprüfung der Einhaltung fachaufsichtlicher Vorgaben	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Systematische Dokumentation der Ergebnisse der Fachaufsicht	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Identifikation von Qualitätsrisiken als Vorgabe für die Fachaufsicht	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ufa-Tools der BA zur Durchfüh-rung der Fachaufsicht	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstiges (bitte nennen): _____	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

26. <u>Nur gE</u>: Wie nützlich finden Sie alles in allem die zentral bereitgestellten Unterstützungs-leistungen und Angebote zur Qualitätssicherung?

☐ Sehr nützlich

☐ nützlich

☐ Eher nicht nützlich

☐ Gar nicht nützlich

26a. Wenn „eher nicht nützlich/gar nicht nützlich“: Warum halten Sie diese nicht für nützlich? Wo sehen sie ggf. Verbesserungsmöglichkeiten?

27. Wenden Sie in Ihrem Jobcenter regelmäßig Methoden des Risikomanagements (d.h. systematische Verfahren zur Identifizierung und Bewertung von Risiken sowie zur Ableitung und Verfolgung von Gegenmaßnahmen) an?

- ☐ Ja, regelmäßig
- ☐ Ja, teilweise/sporadisch
- ☐ Nein, gar nicht

27a. Wenn ja: Auf welche Themenfelder ist das Risikomanagement im Wesentlichen ausgerichtet?

27b. Wenn ja: Welche Daten / Erkenntnisquellen nutzen Sie hierfür?

- ☐ Erkenntnisse aus der (internen/externen) Fachaufsicht
- ☐ Erkenntnisse aus der internen Revision
- ☐ Erkenntnisse aus den Rückmeldungen von Kunden
- ☐ Standardisierte Kennzahlen
- ☐ Erkenntnisse aus externen Prüfungen (BRH / Prüfdienst SGB II)
- ☐ Sonstiges und zwar: _____

Ggf. Anmerkungen:

28. Wie häufig führten Qualitätssicherung und Risikomanagement in den letzten beiden Jahren zu Aktivitäten/Interventionen in den Funktionsbereichen aus?

	regelmäßig (monatlich-vierteljährlich)	eher selten (halbjährlich-jährlich)	gar nicht
Anlaufstelle / Eingangszone	☐	☐	☐
Fallmanagement / Vermittlung/Eingliederungsleistungen	☐	☐	☐
Leistungssachbearbeitung	☐	☐	☐
Arbeitgeberbetreuung	☐	☐	☐
Sonstige Einheiten (bitte nennen):			

	regelmäßig (monatlich-vierteljährlich)	eher selten (halbjährlich-jährlich)	gar nicht
_____	☐	☐	☐

29. Gibt es im Falle einer Aktivität/Intervention standardisierte Verfahren zur Nachhaltung der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen?

☐ Ja ☐ Nein

Wenn ja: bitte kurz darstellen:

30. Inwieweit können Sie besonders hervorzuhebende/herausragende Lerneffekte oder Verbesserungen benennen, zu denen es in Ihrem Jobcenter aufgrund der Nutzung der Qualitätssicherung gekommen ist?

31. Planen Sie, das bestehende System der Qualitätssicherung in Ihrem Jobcenter weiterzuentwickeln und auszubauen?

☐ Ja ☐ Nein

29a. Wenn ja: In welcher Form? (kurze Darstellung reicht)

Block C: Prozesse

In den Jobcentern werden unterschiedliche Prozesse durchgeführt. Im Folgenden möchten wir Sie bitten, ausgewählte Prozesse aus Ihrer Sicht einzuschätzen.

Aktivierung

32. Bitte bewerten Sie die folgenden Aspekte nach Ihrer Wichtigkeit und der Umsetzung in Ihrem Jobcenter.

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie ist dieser Aspekt in Ihrem Jobcenter bisher umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittelmäßig	eher schlecht	gar nicht
schnelle Aktivierung von Neukunden/innen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

intensive Aktivierung von Neukunden/innen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
systematische (Neu-)Kundensteuerung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
besondere Aktivierung von Langzeitleistungsbeziehern/innen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstiges (bitte benennen): _____	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

Fallmanagement / Vermittlung / Eingliederungsleistungen

33. Bitte bewerten Sie die folgenden Aspekte nach Ihrer Wichtigkeit und der Umsetzung in Ihrem Jobcenter.

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie ist dieser Aspekt in Ihrem Jobcenter bisher umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittelmäßig	eher schlecht	gar nicht
niedriger Betreuungsschlüssel in Fallmanagement / Vermittlung (U25 < 1:75 / Ü25 < 1:150)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
genaue Kenntnisse der Stärken und Schwächen der Kunden durch ein intensives Profiling	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ableitung / Umsetzung bedarfsorientierter Integrationsstrategien	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
klare Abstimmungsprozesse zwischen Leistungsgewährung, Fallmanagement/ Vermittlung und Arbeitgeberbetreuung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
fachlich und methodisch geschulte Mitarbeiter/innen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstige (bitte benennen): _____	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

34. <u>Nur gE</u>: Wie förderlich erachten Sie das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit als Instrument der Qualitätssicherung im Vermittlungsprozess?

☐ Sehr förderlich

☐ förderlich

☐ Eher nicht förderlich

☐ Gar nicht förderlich

Ggf. Anmerkungen:

35. <u>Nur zkT</u>: Verfügen Sie über ein Profilingkonzept zur Kundensegmentierung und Bedarfsfeststellung?

☐ Ja, selbst entwickelt

☐ Ja, in Anlehnung an das 4-Phasen-Modell der BA

☐ Ja, übernommenes Konzept und zwar: _____

☐ Nein

Ggf. Anmerkungen

Leistungsgewährung

36. Bitte bewerten Sie die folgenden Aspekte nach Ihrer Wichtigkeit und der Umsetzung in Ihrem Jobcenter.

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie ist dieser Aspekt in Ihrem Jobcenter bisher umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittelmäßig	eher schlecht	gar nicht
niedriger Betreuungsschlüssel in der Leistungsgewährung (max. 1:110)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Entlastung der Leistungssachbearbeiter von einer allgemeinen Anliegensklärung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Qualitätssteigerung durch Stellenhebungen (z.B. Tausch zwei mD in einen gD)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vervollständigung von Unterlagen durch eine Anlaufstelle/ Eingangszone	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Geringer Anteil an stattgegebenen Widersprüchen/ erfolgreichen Klagen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
fachlich und methodisch geschulte Mitarbeiter/innen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Schnelligkeit der Antragsklärung und der Leistungsbewilligung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie ist dieser Aspekt in Ihrem Jobcenter bisher umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittel-mäßig	eher schlecht	gar nicht
Hohe fachliche Spezialisierung der Leistungssachbearbeitung (z.B. Selbständige, Unterhalt)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
klare Abstimmungsprozesse zwischen Leistungsgewährung, Fallmanagement/Vermittlung und Arbeitgeberbetreuung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Systematischer Einsatz von Hilfsmittel (Checklisten, Wissensmanagement, Rechtskommentare)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstige (bitte benennen): _____	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen

37. Wie wichtig erachten Sie eine gesetzliche Vereinfachung des Leistungsrechts als unabdingbare Voraussetzung für Qualitätsverbesserungen?

sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig
☐	☐	☐	☐

37a. <u>Falls „wichtig/sehr wichtig“</u>: Welche Vereinfachungen erachten Sie als besonders relevant?

Arbeitgeberbetreuung

38. Bitte bewerten Sie die folgenden Aspekte nach Ihrer Wichtigkeit und der Umsetzung in Ihrem Jobcenter.

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie ist dieser Aspekt in Ihrem Jobcenter bisher umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittel-mäßig	eher schlecht	gar nicht
Akquisition von zur Struktur der eLb passenden Stellen bei Betrieben	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Aktives Aufsuchen von Betrieben	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
enge Abstimmung zwischen Arbeitgeberbetreuung und Fallmanagement/Vermittlung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Rasche Reaktion auf Stellenangebote	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie ist dieser Aspekt in Ihrem Jobcenter bisher umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittel-mäßig	eher schlecht	gar nicht
Nach Branchen spezialisierte Arbeitgeberbetreuer/innen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kontrolle (fast) aller Bewerbungen an Betriebe	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ausschließlich Unterbreitung passgenauer Vermittlungsvorschläge an Betriebe	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstige (bitte benennen): _____	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen

Kommunale Eingliederungsleistungen

39. Bitte bewerten Sie die folgenden Aspekte nach Ihrer Wichtigkeit und der Umsetzung vor Ort.

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie gut ist dieser Aspekt vor Ort umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittel-mäßig	eher schlecht	gar nicht
Schuldnerberatung (Schnelligkeit, Umfang, Qualität)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Psychosoziale Betreuung (Schnelligkeit, Umfang, Qualität)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Suchtberatung (Schnelligkeit, Umfang, Qualität)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder (Schnelligkeit, Umfang, Qualität)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Häusliche Pflege von Angehörigen (Schnelligkeit, Umfang, Qualität)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

Maßnahme-Management

40. Bitte bewerten Sie die folgenden Aspekte nach Ihrer Wichtigkeit und der Umsetzung vor Ort.

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie ist dieser Aspekt in Ihrem Jobcenter bisher umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittel-mäßig	eher schlecht	gar nicht
Es werden präventive und lokal vernetzte Angebote (z.B.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie ist dieser Aspekt in Ihrem Jobcenter bisher umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittel-mäßig	eher schlecht	gar nicht
Kinderbetreuung während Maßnahmeteilnahme) etabliert.									
Sicherung der Qualität der Maßnahmen durch Dokumentation und Teilnehmerbefragungen.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Maßnahmen werden systematisch an den Kundenbedarfen ausgerichtet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Maßnahmen werden zielgruppenspezifisch gestaltet.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Maßnahmen wird systematisch überprüft.	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Maßnahmen werden individuell ausgerichtet (z.B. sozialpädagogische Begleitung, individuelles Coaching).	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
weitgehende Ausschöpfung der bereitgestellten Eingliederungsmittel für Maßnahmen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Überprüfung der Maßnahmequalität durch Prüfungen beim Maßnahmeträger	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Frühzeitig vor Ende der Maßnahme werden Anschlussaktivitäten festgelegt (Absolventenmanagement).	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstige (bitte benennen): _____	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

Schnittstellen zu anderen Sozialgesetzbüchern

41. Bitte bewerten Sie die folgenden Aspekte nach Ihrer Wichtigkeit und der Umsetzung in Ihrem Jobcenter.

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie gut ist dieser Aspekt vor Ort umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittel-mäßig	eher schlecht	gar nicht
Ausbildungsplatzvermittlung bei Jugendlichen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Abstimmung der Angebote an Jugendliche aus den Rechtskreisen SGB II, SGB III, SGB VIII	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

	Wie wichtig ist Ihnen dieser Aspekt?				Wie gut ist dieser Aspekt vor Ort umgesetzt?				
Zutreffendes ankreuzen	sehr wichtig	wichtig	weniger wichtig	gar nicht wichtig	sehr gut	gut	mittel-mäßig	eher schlecht	gar nicht
Abgestimmtes Vorgehen beim Übergang vom SGB III ins SGB II	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ggf. Anmerkungen:

Block D: Governance

42. <u>Nur zkT</u>: Bitte bewerten Sie den Einfluss der kommunalen Führungsspitzen (Landräte, Ober/- Bürgermeister, Sozialdezernenten), der kommunalen Gremien (Kreistag, Stadtrat, Ausschüsse) sowie des Landes auf die Arbeit in Ihrem Jobcenter.

Der Einfluss des …					<u>wenn (sehr)hoch</u>: Auf welchen Aspekt der Arbeit des Jobcenters konzentriert sich die Einflussnahme?
Zutreffendes ankreuzen	sehr hoch	hoch	mittel	gering/ nicht vorhanden	
Landrats / des Oberbürgermeisters ist …	☐	☐	☐	☐	_____
Sozialdezernenten / Bürgermeisters ist …	☐	☐	☐	☐	_____
Kreistages, Stadtrates (inkl. Ausschüsse) ist …	☐	☐	☐	☐	_____
Landes ist …	☐	☐	☐	☐	_____

Ggf. Anmerkungen:

43. <u>Nur zkT</u>: Wie bewerten Sie die folgenden Aussagen?

Zutreffendes ankreuzen	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Ggf. Anmerkungen
Die Einflussnahme der kommunalen Führungsspitzen trägt zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	☐	☐	☐	☐	_____
Ich würde mir mehr Unterstützung der Kommune bei der Qualitätssicherung im Jobcenter wünschen.	☐	☐	☐	☐	_____
Der Zielvereinbarungsprozess mit dem Land findet „auf Augenhöhe“ statt.	☐	☐	☐	☐	_____
Im Zielsteuerungsprozess mit dem Land müssten Fragen der Qualität und Qualitätssicherung stärker berücksichtigt werden.	☐	☐	☐	☐	_____
Die an den Kennzahlen orientierte	☐	☐	☐	☐	_____

Zutreffendes ankreuzen	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Ggf. Anmerkungen
Steuerung der JC empfinde ich als angemessen.					
Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof / der Prüfgruppe SGB II tragen zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	☐	☐	☐	☐	_____
Ich würde mir mehr lokalen Handlungsspielraum für meine Arbeit wünschen.	☐	☐	☐	☐	_____
Die Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt tragen zur Sicherung der Qualität der Arbeit in meinem Jobcenter bei.	☐	☐	☐	☐	_____

Ggf. Anmerkungen:

44. **<u>Nur gE:</u> Bitte bewerten Sie den Einfluss der BA, des Landes sowie der Trägerversammlung auf die Arbeit in Ihrem Jobcenter.**

Der Einfluss…					<u>wenn (sehr)hoch</u>: Auf welchen Aspekt der Arbeit des Jobcenters konzentriert sich die Einflussnahme?
Zutreffendes ankreuzen	sehr hoch	hoch	mittel	gering/ nicht vorhanden	
der BA auf unser JC ist	☐	☐	☐	☐	_____
der Kommune auf unser JC ist	☐	☐	☐	☐	_____
der Trägerversammlung auf unser JC ist	☐	☐	☐	☐	_____
des Landes auf das JC ist	☐	☐	☐	☐	_____

Ggf. Anmerkungen:

45. <u>Nur gE</u>: Wie bewerten Sie die folgenden Aussagen?

Zutreffendes ankreuzen	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Ggf. Anmerkungen
Die Einflussnahme des kommunalen Trägers in der Trägerversammlung trägt zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	☐	☐	☐	☐	_____
Die Einflussnahme der BA in der Trägerversammlung trägt zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	☐	☐	☐	☐	_____
Der Zielvereinbarungsprozess mit der BA findet „auf Augenhöhe“ statt.	☐	☐	☐	☐	_____
Ich würde mir mehr lokalen Handlungsspielraum für meine Arbeit wünschen.	☐	☐	☐	☐	_____

Zutreffendes ankreuzen	Trifft zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Ggf. Anmerkungen
Im Zielsteuerungsprozess müssten Fragen der Qualität und Qualitätssicherung stärker berücksichtigt werden.	☐	☐	☐	☐	_____
Die an den Kennzahlen orientierte Steuerung der JC empfinde ich als angemessen.	☐	☐	☐	☐	_____
Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof tragen zur Sicherung der Qualität der Arbeit in meinem Jobcenter bei.	☐	☐	☐	☐	_____
Die Arbeit der Innenrevision unterstützt die Sicherung der Qualität im Jobcenter.	☐	☐	☐	☐	_____

Ggf. Anmerkungen:

Sonstige Anmerkungen/Anregungen

A.2 Auswahl der Fallstudienstandorte

Für die Auswahl der 15 Fallstudienstandorte wurden zum einen Umsetzungsmerkmale aus der eigenen Onlinebefragung und zum anderen exogene bzw. prädeterminierte Charakteristika der Jobcenter betrachtet. Durch die Nutzung der Informationen aus der Onlinebefragung war die Auswahl der Fallstudienstandorte naturgemäß auf diejenigen Jobcenter begrenzt, die sich an der Befragung beteiligt haben. Dies waren zum Auswahlzeitpunkt 257, also rund 63% aller Jobcenter[75]. Darüber hinaus musste angesichts der Vielzahl der in der Onlinebefragung erhobenen Umsetzungsmerkmale eine Auswahl getroffen werden, um die Festlegung der Fallstudienstandorte handhabbar zu machen. Dies wird im Folgenden kurz erläutert.

a) Betrachtete Umsetzungsmerkmale der Jobcenter

In Anlehnung an die diesbezüglichen Vorschläge aus dem Angebot wurden für die Auswahl der Fallstudienstandorte zentrale Indikatoren der Qualitätssicherung und Governance-Merkmale genutzt.

Bei den Indikatoren der Qualitätssicherung wurde auf folgende Fragen zurückgegriffen:

a) Welche Instrumente der Qualitätssicherung werden in Ihrem Jobcenter genutzt? Diese Frage umfasst insgesamt 27 Einzelitems.
b) Wie ist die interne Kontrolle/Fachaufsicht in Ihrem Jobcenter ausgestaltet? Diese Frage umfasst insgesamt acht Items.
c) Wenden Sie in Ihrem Jobcenter regelmäßig Methoden des Risikomanagements (d.h. systematische Verfahren zur Identifizierung und Bewertung von Risiken sowie zur Ableitung und Verfolgung von Gegenmaßnahmen) an? Hierbei handelt es sich um eine Einzelfrage.

Um die Informationsfülle – insbesondere bei der ersten der oben genannten Fragen – zu reduzieren, wurden Faktoranalysen durchgeführt.

Exkurs: Faktoranalyse

Unter Faktoranalyse versteht man ein multivariates Verfahren der Informationsverdichtung, mit dem Zusammenhänge in Form von Korrelationen zwischen einer – zumeist größeren – Anzahl an Variablen sichtbar gemacht und auf wenige, unabhängige „Faktoren“ reduziert werden können. Diese repräsentieren (als Linearkombinationen) in Form neu gebildeter „Konstrukt-Variablen“ die Gemeinsamkeiten der originären Variablen. Statistisch gesehen wird dazu ein neues Koordinatenachsensystem aufgespannt, das die Korrelationsstruktur zwischen den einzelnen Variablen darstellt, ähnlich wie bei einer Regressionsgeraden. Voraussetzung für eine statistisch befriedigende Faktorenlösung ist somit, dass Korrelationen zwischen den einzelnen Variablen bestehen. Sofern diese bestehen, werden sie durch die „Faktoren“ sichtbar.

Dabei hängt es von der zwischen den einzelnen Variablen bestehenden Korrelationsstruktur ab, wie viele Faktoren zur Abbildung dieser Struktur erforderlich sind, d.h. „extrahiert“ werden müssen, um die Komplexität der statistischen Zusammenhänge zwischen den Variablen hinreichend

[75] Die restlichen drei Fragebögen sind etwas verspätet eingegangen und konnten daher hier nicht berücksichtigt werden.

differenziert abzubilden. Das bedeutet, dass im Extremfall, wenn keine nennenswerten Korrelationen zwischen den Variablen bestehen, ebenso viele Faktoren wie Variablen zu extrahieren wären, eine Faktorenanalyse zur Datenreduktion also nicht weiter führt. Im anderen Extrem, wenn sich nur ein einziger Faktor extrahieren lässt, stehen alle einbezogenen Variablen in einer relativ engen, eindimensionalen Beziehung untereinander. Der Informationsgehalt der Variablen ist dann insgesamt höchst redundant. Lassen sich jedoch mehrere Faktoren extrahieren, repräsentiert jeder eine eigenständige, d.h. zu den anderen Faktoren statistisch (linear) unabhängige Dimension, die in einer umfassenden Analyse berücksichtigt werden sollte.

Da diese Faktoren ihrerseits konstruierte Größen sind, können sie meist inhaltlich nur bedingt interpretiert werden. Dies wird oft dadurch überspielt, dass für jeden der Faktoren griffige Bezeichnungen gesucht werden. Ein solches Vorgehen ist allerdings recht willkürlich und lässt leicht vergessen, dass sich die Diskussion auf konstruierte Faktoren und nicht auf direkt zu erfassende Größen bezieht. Daher verfolgen wir hier ein inhaltlich orientiertes Vorgehen: Jeder Faktor bzw. jede Dimension kann meist weitgehend auf eine oder mehrere Ursprungsvariablen, die sog. markierenden Variablen, zurückgeführt werden, welche die jeweilige Dimension repräsentieren. Diese stellen wir in den Mittelpunkt der Betrachtungen.

Exkurs Ende

Für die Analysen zu Frage a) wurden aus den Antworten der Befragten jeweils 0/1-Indikatoren konstruiert, wobei diese für jedes Einzelitem den Wert 1 annehmen, wenn ein Jobcenter angab, das abgefragte Qualitätssicherungsinstrument immer/regelmäßig zu nutzen und 0 sonst. In die Faktoranalyse für Frage a) gingen 22 der 27 Items ein. Nicht berücksichtigt werden konnten mangels Variation folgende Items: Eigene Kundenbefragung; Mitarbeiter-/Teambesprechungen; Externe Zertifizierung; Balanced Score Card und Selbstbewertung mit Hilfe des Common Assessment Framework (CAF).

Tabelle A.2.1 fasst die Ergebnisse der Faktoranalyse für die Nutzung der Qualitätssicherungsinstrumente zusammen. Der obere Teil der Tabelle enthält die Eigenwerte für eine Reihe an Faktoren, die sich aus den Originalvariablen in der beschriebenen Linearkombination ergeben. Nutzt man als Orientierungsmerkmal das sog. Kaiser-Guttman-Kriterium (Eigenwert > 1,0), wonach die zu extrahierenden Faktoren mindestens so viel Varianz aufklären müssen wie die einzelnen Originalvariablen, so ergeben sich für diesen Indikatorenkomplex drei Faktoren, welche die komplette Korrelationsstruktur der zugrunde liegenden Originalvariablen erfassen und 92% der darin enthaltenen Varianz abbilden.

Tabelle A.2.1: Ergebnisse Faktoranalyse zur Nutzung von Qualitätssicherungsinstrumenten

Faktor	Varianz	Differenz	Anteil	Kumulativ
Faktor 1	2,24	0,88	0,43	0,43
Faktor 2	1,36	0,20	0,26	0,70
Faktor 3	1,16	.	0,22	0,92
Indikator	**Faktor 1**	**Faktor 2**	**Faktor 3**	**Uniqueness**
Nutzung verfügbarer Kennzahlen	0,199	-0,025	0,045	0,958
Erhebung eigener Kennzahlen	-0,160	0,248	0,316	0,813
Nutzung der BA-Kundenbefragung	0,552	-0,172	0,092	0,657
Schriftliches Leitbild für die Organisation und alle ihre Mitarbeiter/innen	0,119	0,252	0,195	0,884
Sensibilisierung aller Mitarbeiter/innen hinsichtlich der Notwendigkeit der Qualitätssicherung	0,444	0,067	0,094	0,790
Aufbereitung und Verbreitung von zur Verfügung gestellten Arbeitshilfen	0,314	0,413	0,046	0,729
Erstellung eigener Arbeitshilfen	-0,101	0,638	-0,025	0,582
Supervision in der Fallbearbeitung	0,009	0,013	0,469	0,780
Fallkonferenzen im Fallmanagement	0,098	0,017	0,551	0,686
Nutzung des 4-Augen-Prinzips in der Leistungsgewährung	0,053	-0,079	0,113	0,978
Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeiter/innen	0,342	0,070	0,105	0,867
Patenschaften für neue Mitarbeiter/innen	0,302	-0,022	0,035	0,907
Ernennung eines Verantwortlichen für Qualitätssicherung	0,519	0,107	-0,034	0,718
Qualitätszirkel	0,119	0,171	0,222	0,907
Hospitationen	0,229	0,056	0,426	0,763
Definition von Geschäftsprozessen	0,383	0,356	0,181	0,694
Einhaltung von vorgegebenen Qualitätsstandards (z.B. Mindeststandards)	0,566	-0,122	0,042	0,663
Einhaltung von selbst gesetzten Qualitätsstandards	-0,014	0,421	0,342	0,705
Nutzung von IT-Abfragen zur Identifizierung von Qualitätsmängeln	0,212	0,240	0,077	0,892
Systematische Auswertung von Beschwerden/ Kundenreaktionen	0,542	0,084	0,066	0,695
Jobcenterübergreifende Vergleichsringarbeit	-0,425	0,390	0,072	0,663
Nutzung von Beratungsdienstleistungen Dritter	-0,057	0,166	0,232	0,916

Betrachtet man die im unteren Tabellenteil aufgeführten Faktorladungen, also die Korrelationskoeffizienten der Originalvariablen mit den ermittelten Faktoren, so zeigt sich, dass für den ersten Faktor vor allem für die gelb unterlegten Indikatoren hohe Ladungen zu beobachten sind. Dies impliziert, dass sich der erste Faktor – im Folgenden als Instrumenten-Typ 1 bezeichnet – durch die Nutzung der BA-Kundenbefragung, die Ernennung eines Verantwortlichen für Qualitätssicherung, die Einhaltung von vorgegebenen Qualitätsstandards (z.B. Mindeststandards) sowie die systematische Auswertung von Beschwerden/Kundenreaktionen auszeichnet. Diese Instrumente zählen eher zum „Standardinstrumentarium“ der BA. Daher finden sich unter den insgesamt 71 Jobcentern in der Onlinebefragung, die bei allen diesen Merkmalen eine 1 aufweisen und damit zu Instrument-Typ 1 gehören, wenig überraschend auch ausschließlich gE.

Der zweite Faktor (Instrument-Typ 2) wird durch die grün unterlegten Merkmale Erstellung eigener Arbeitshilfen, Einhaltung von selbst gesetzten Qualitätsstandards und jobcenterübergreifende Vergleichsringarbeit charakterisiert. Diese Instrumente erscheinen auf den ersten Blick vor allem zum Repertoire der zkT zu gehören. Unter den 39 Jobcentern in der Befra-

gung, die diese drei Merkmale gleichzeitig angegeben haben, finden sich dann auch mehrheitlich zkT (24 JC). Allerdings fallen in diesen Typen auch 15 gE.

Der dritte Instrument-Typ zeichnet sich durch die ockerfarben unterlegten Charakteristika Supervision in der Fallbearbeitung, Fallkonferenzen im Fallmanagement und Hospitationen aus. Diese drei Merkmale weisen nur 17 Jobcenter gleichzeitig auf, wovon 16 gE sind. Die Besetzung des Instrument-Typs 3 ist also recht dünn, was bei der Auswahl der Fallstudienstandorte besonders beachtet werden muss (vgl. unten).

Für die rot hervorgehobenen Indikatoren lässt sich jeweils ein sehr hoher sog. „Uniqueness-Wert“ beobachten. Dieser bezeichnet den Anteil der Varianz der Variable, der nicht durch die extrahierten Faktoren beschrieben werden kann. Dies kann reinen „Noise“ darstellen oder aber auf ein spezifisches in der Variable enthaltenes Phänomen hindeuten, das durch die anderen Variablen und damit die extrahierten Faktoren nicht adäquat erfasst wird. Zur Beurteilung dieser Uniqueness-Werte existieren in der Literatur unterschiedliche Daumenregeln. Zumeist werden Werte über 0,7 oder 0,8 als zu hoch erachtet, was auf die markierten Indikatoren zutrifft. Für die Auswahl der Fallstudienstandorte wurden diese Merkmale nicht berücksichtigt, also als „Noise“ erachtet, da die drei extrahierten Faktoren über 90% der Gesamtvarianz abbilden und die konkrete Auswahl ohnehin nur ein kleines Set an Merkmalen systematisch berücksichtigen kann. Bei allen anderen Analyseschritten wurde hierzu analog verfahren.

Für die Analysen zu den Fragen b) und c) wurden aus den Antworten der Befragten zum Thema IKS/Fachaufsicht wiederum jeweils 0/1-Indikatoren konstruiert, wobei diese für jedes Einzelitem den Wert 1 annehmen, wenn ein Jobcenter angab, das abgefragte Item immer/regelmäßig zu nutzen und 0 sonst. Die Angaben zur Nutzung von Methoden des Risikomanagements wurden in drei Nutzungsindikatoren (regelmäßig, teilweise, nie) überführt. Die Ergebnisse der zugehörigen Faktoranalysen sind in **Tabelle A.2.2** zusammengefasst.

Hier ergeben sich zwei Faktoren mit einem Eigenwert größer 1. Der erste dieser Faktoren wird eindeutig durch die regelmäßige Anwendung von Methoden des Risikomanagements dominiert. Zwar lädt er auch vergleichsweise hoch auf die Merkmale regelmäßige Überprüfung der Einhaltung fachaufsichtlicher Vorgaben, systematische Dokumentation der Ergebnisse der Fachaufsicht und Identifikation von Qualitätsrisiken als Vorgabe für die Fachaufsicht, die zugehörigen Ladungsfaktoren sind jedoch deutlich geringer. Außerdem lässt sich ein sehr hoher negativer Korrelationskoeffizient mit der sporadischen Anwendung von Risikomanagementmethoden erkennen.

Tabelle A.2.2: Ergebnisse Faktoranalyse IKS/Fachaufsicht und Risikomanagement

Faktor	Varianz	Differenz	Anteil	Kumulativ
Faktor 1	2,60	1,05	0,53	0,53
Faktor 2	1,55	.	0,31	0,84
Indikator	**Faktor 1**	**Faktor 2**	**Uniqueness**	
Eindeutige Regelung der Zeichnungs- und Weisungsbefugnisse	0,185	0,088	0,958	
Eindeutige Regelung und Beschränkung der Zugriffsrechte innerhalb des IT-Systems	0,099	0,047	0,988	
Bereitstellung von zentralen Checklisten, Arbeitshilfen, FAQs etc. für die Mitarbeiter/innen	0,282	0,143	0,900	
Standardisierte Prozesse zur Durchführung der Fachaufsicht	0,414	0,376	0,688	
Regelmäßige Überprüfung der Einhaltung fachaufsichtlicher Vorgaben	0,473	0,320	0,674	
Systematische Dokumentation der Ergebnisse der Fachaufsicht	0,460	0,451	0,585	
Identifikation von Qualitätsrisiken als Vorgabe für die Fachaufsicht	0,463	0,311	0,689	
Ufa-Tools der BA zur Durchführung der Fachaufsicht	0,277	0,282	0,844	
Regelmäßige Anwendung von Risikomanagementmethoden	0,829	0,228	0,261	
Sporadische Anwendung von Risikomanagementmethoden	-0,926	0,321	0,039	
Keine Anwendung von Risikomanagementmethoden	0,184	-0,858	0,229	

Demgegenüber zeichnet sich der zweite Faktor durch eine extrem hohe negative Ladung auf die Nichtnutzung von Risikomanagementmethoden aus. Daher wurde dieser Themenkomplex in der Fallstudienauswahl dadurch berücksichtigt, dass die drei Ausprägungen der Nutzung von Risikomanagementmethoden betrachtet werden. In die Gruppe der regelmäßigen Nutzer fallen demnach (eigenen Angaben zufolge) 78 Jobcenter, als sporadische Nutzer bezeichnen sich 171 regionale Einheiten und 53 gaben an, derartige Methoden nie zu nutzen.

Schließlich wurden wie eingangs bereits erwähnt noch Governance-Merkmale betrachtet. Dabei wurde bei jedem Item zur Bewertung der Governance aus Sicht der Jobcenter die Originalskalierung beibehalten, d.h. die Zustimmung zu den jeweiligen Aussagen auf einer 4er-Skala, wobei ein höherer Wert eine größere Zustimmung abbildet. Für die zkT sind die Ergebnisse der Faktoranalyse in **Tabelle A.2.3** zusammengefasst.

Tabelle A.2.3: Ergebnisse Faktoranalyse Governance – zkT

Faktor	Varianz	Differenz	Anteil	Kumulativ
Faktor 1	1,12	0,02	0,55	0,55
Faktor 2	1,09	.	0,54	1,10
Indikator	**Faktor 1**	**Faktor 2**	**Uniqueness**	
Die Einflussnahme der kommunalen Führungsspitzen trägt zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	0,003	0,240	0,943	
Ich würde mir mehr Unterstützung der Kommune bei der Qualitätssicherung im Jobcenter wünschen.	0,635	0,238	0,540	
Der Zielvereinbarungsprozess mit dem Land findet „auf Augenhöhe“ statt.	-0,419	0,141	0,805	
Im Zielsteuerungsprozess mit dem Land müssten Fragen der Qualität und Qualitätssicherung stärker berücksichtigt werden.	0,577	0,028	0,666	
Die an den Kennzahlen orientierte Steuerung der JC empfinde ich als angemessen.	0,005	0,635	0,597	
Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof/der Prüfgruppe SGB II tragen zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	0,130	0,645	0,567	
Ich würde mir mehr lokalen Handlungsspielraum für meine Arbeit wünschen.	0,431	-0,202	0,774	
Die Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt tragen zur Sicherung der Qualität der Arbeit in meinem Jobcenter bei.	0,035	0,314	0,900	

Aus obiger Tabelle wird erkennbar, dass sich erneut zwei Faktoren extrahieren lassen. Der erste Faktor (Governance-Typ zkT-1) zeichnet sich durch hohe Ladungen auf die Aussagen „Ich würde mir mehr Unterstützung der Kommune bei der Qualitätssicherung im Jobcenter wünschen.“ und „Im Zielsteuerungsprozess mit dem Land müssten Fragen der Qualität und Qualitätssicherung stärker berücksichtigt werden.“ aus. Demgegenüber wird der Governance-Typ zkT-2 durch hohe Zustimmungen zu den Aussagen „Die an den Kennzahlen orientierte Steuerung der JC empfinde ich als angemessen.“ und „Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof/der Prüfgruppe SGB II tragen zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.“ bestimmt. Zu Typ zkT-1 zählen sieben Jobcenter, die sich dezidiert für eine größere Unterstützung bei bzw. Berücksichtigung der Qualitätssicherung aussprechen. Zu Typ zkT-2 zählen 29 Jobcenter, die sich mit der derzeitigen Ausgestaltung der Steuerung einverstanden zeigen und den Beitrag externer Prüfungen zur Qualitätssicherung explizit zu schätzen wissen.

Die hierzu korrespondierenden Ergebnisse für die gE finden sich in **Tabelle A.2.4**. Auch hier ergibt sich ein Governance-Typ (gE-1), der sich dadurch auszeichnet, dass sich die zugehörigen Jobcenter mit dem existierenden Prozedere dezidiert einverstanden zeigen. In diese Gruppe fallen 33 Jobcenter. Der zweite Typ (gE-2) wird durch hohe Zustimmung zu den Aussagen „Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof tragen zur Sicherung der Qualität der Arbeit in meinem Jobcenter bei.“ und „Die Arbeit der Innenrevision unterstützt die Sicherung der Qualität im Jobcenter.“ charakterisiert. Zu diesem Typ zählen 96 gE.

Tabelle A.2.4: Ergebnisse Faktoranalyse Governance – gE

Faktor	Varianz	Differenz	Anteil	Kumulativ
Factor1	1,31	0,21	0,60	0,60
Factor2	1,10	.	0,50	1,10
Indikator	**Faktor 1**	**Faktor 2**	**Uniqueness**	
Die Einflussnahme des kommunalen Trägers in der Trägerversammlung trägt zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	0,139	0,427	0,798	
Die Einflussnahme der BA in der Trägerversammlung trägt zur Qualitätssicherung der Arbeit im Jobcenter bei.	0,334	0,443	0,693	
Der Zielvereinbarungsprozess mit der BA findet „auf Augenhöhe“ statt.	0,642	0,207	0,545	
Ich würde mir mehr lokalen Handlungsspielraum für meine Arbeit wünschen.	-0,523	0,005	0,726	
Im Zielsteuerungsprozess müssten Fragen der Qualität und Qualitätssicherung stärker berücksichtigt werden.	-0,252	-0,029	0,936	
Die an den Kennzahlen orientierte Steuerung der JC empfinde ich als angemessen.	0,583	0,169	0,632	
Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof tragen zur Sicherung der Qualität der Arbeit in meinem Jobcenter bei.	0,043	0,602	0,636	
Die Arbeit der Innenrevision unterstützt die Sicherung der Qualität im Jobcenter.	0,293	0,537	0,626	

b) Betrachte exogene und prädeterminierte Merkmale der Jobcenter

Neben den oben genannten Umsetzungsmerkmalen wurden noch die folgenden exogenen bzw. prädeterminierten Charakteristika der Jobcenter betrachtet:

1. **Größe des Jobcenters**: Mit Hilfe der Anzahl an Bedarfsgemeinschaften im Dezember 2012 wurden alle Jobcenter in drei Gruppen eingeteilt, wobei diese so gebildet wurden, dass jeweils 25% aller Jobcenter in die beiden Randgruppen und 50% in die Mittelgruppe fallen. Konkret bedeutet dies:
    a. Die 103 Jobcenter mit weniger als 2.441 Bedarfsgemeinschaften werden als kleine Jobcenter bezeichnet.
    b. Die 104 Jobcenter mit mehr als 9.262 Bedarfsgemeinschaften werden als große Jobcenter bezeichnet.
    c. Die 207 Jobcenter mit mehr als 2.441 und weniger als 9.262 Bedarfsgemeinschaften werden als mittlere Jobcenter bezeichnet.
2. **Arbeitsmarklage des Jobcenters**: Mit Hilfe der IAB-Typen wurden die Jobcenter in folgende drei Gruppen eingeteilt:
    a. Die 134 Jobcenter der Typen 2, 9 und 10 werden als Jobcenter mit guter Arbeitsmarktlage bezeichnet.
    b. Die 127 Jobcenter der Typen 3, 5, 6, 11 und 12 als Jobcenter mit schlechter Arbeitsmarktlage bezeichnet.
    c. Die 153 Jobcenter der Typen 1, 4, 7 und 8 werden als Jobcenter mit mittlerer Arbeitsmarktlage bezeichnet.
3. **Kennzahlenperformance des Jobcenters**: Mit Hilfe des Verbundindikators K1-K2-K3, der die Gesamtperformance der Jobcenter bei den drei genannten Kennzahlen abbildet (für eine ausführliche Beschreibung der Generierung dieses Index vgl. **Kapi-**

tel 3), wurden wiederum drei Gruppen gebildet, wobei auch hier der Einteilung 25-50-25 gefolgt wurde. Konkret bedeutet dies:

a. Die 103 Jobcenter mit einem Indexwert unter 0,09 werden als Low Performer bezeichnet.
b. Die 104 Jobcenter mit einem Indexwert über 0,23 werden als High Performer bezeichnet.
c. Die 207 Jobcenter mit einem Indexwert über 0,09 und unter 0,23 werden als Medium Performer bezeichnet.

4. **Stattgabequote des Jobcenters bei Widersprüchen**: Mit Hilfe der Stattgabequote bei Widersprüchen, die als Indikator für die Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung interpretiert wird[76], wurden auch hier drei Gruppen mit der Einteilung 25-50-25 gebildet, wobei dieser Indikator nur für 411 Jobcenter zur Verfügung stand. Konkret bedeutet dies:

   a. Die 103 Jobcenter mit einer Stattgabequote über 31,8% werden als Jobcenter mit hoher Stattgabequote bezeichnet.
   b. Die 102 Jobcenter mit einer Stattgabequote unter 20,4% werden als Jobcenter mit geringer Stattgabequote bezeichnet.
   c. Die 206 Jobcenter mit einer Stattgabequote über 20,4% und unter 31,8% werden als Jobcenter mit mittlerer Stattgabequote bezeichnet.

c) Auswahl der Bundesländer

Gemäß Angebot und den nachfolgenden Diskussionen in der UAG sollten sich die Fallstudien auf fünf bis sechs Bundesländer konzentrieren. Der erste Schritt für die konkrete Auswahl der Fallstudienstandorte bestand demnach darin, diejenigen Bundesländer auszuwählen, in denen die zu besuchenden Jobcenter lokalisiert sein sollen. Hierfür wurde zunächst auf die Ergebnisse der Regressionsanalysen zur Kennzahlenperformance der Jobcenter und dem zur Verfügung stehenden Rechtmäßigkeitsindikator (Stattgabequote bei Widersprüchen) zurückgegriffen (für eine detaillierte Darstellung vgl. **Kapitel 3**). Aus diesen ergaben sich bundeslandspezifische Abweichungen bei den beiden Ergebnisindikatoren, die darauf hindeuten, dass die Zugehörigkeit eines Jobcenters zu einem bestimmten Bundesland mit besseren oder schlechteren Ergebnissen einhergeht, auch wenn gleichzeitig die Arbeitsmarktlage (via IAB-Typen) und das Modell der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigt werden. Ordnet man diese bundeslandspezifischen Abweichungen jeweils vom besten zum schlechtesten Ergebnis, so ergibt sich die in **Tabelle A.2.5** zusammengefasste Rangfolge[77].

[76] Wie bereits ausgeführt, konnte die Rechtmäßigkeit der Leistungsgewährung mit dem zum Zeitpunkt der Fallstudienauswahl vorhandenen Datenmaterial nur durch die Stattgabequote approximiert werden. Sofern Informationen zum Anteil erfolgreicher Klagen auf Ebene der einzelnen Jobcenter zeitnah zur Verfügung gestellt werden können, wird dieser Indikator im Rahmen der Fallstudien selbstverständlich berücksichtigt. Eine Änderung der Fallstudienstandorte ist sowohl aus organisatorischen als auch aus methodischen Gründen nicht mehr möglich, da die Feldphase der Fallstudien aller Voraussicht nach bereits begonnen hat, bevor die genannten Daten zur Verfügung stehen.

[77] Betont werden muss an dieser Stelle, dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Rangplätzen nicht immer statistisch signifikant sind. Dies gilt vor allem im Mittelfeld. Die Unterschiede zwischen den besten und schlechtesten Rangplätzen sind jedoch signifikant, d.h. die betrachteten Ergebnisse von

Tabelle A.2.5: Rangfolge der Bundesländer beim Performancemaß und Rechtmäßigkeitsindikator

Bundesland	Rang Verbundindex*	Bundesland	Rang Stattgabequote*
Thüringen	1	Berlin	1
Mecklenburg-Vorpommern	2	Schleswig-Holstein	2
Bayern	3	Bayern	3
Sachsen	4	Brandenburg	4
Baden-Württemberg	5	NRW	5
Sachsen-Anhalt	6	Mecklenburg-Vorpommern	6
Brandenburg	7	Niedersachsen	7
Hamburg	8	Baden-Württemberg	8
Hessen	9	Sachsen-Anhalt	9
Saarland	10	Rheinland-Pfalz	10
Niedersachsen	11	Hessen	11
Rheinland-Pfalz	12	Thüringen	12
Bremen	13	Hamburg	13
Berlin	14	Sachsen	14
NRW	15	Bremen	15
Schleswig-Holstein	16	Saarland	16

* Rangplatz 1 kennzeichnet jeweils das Bundesland mit den besten Werten beim betrachteten Index, d.h. der höchsten Performance beim Verbundindex und der niedrigsten Stattgabequote. Die folgenden Rangplätze ergeben sich dann analog hierzu.

Auf Basis dieser Ergebnisse bot es sich an, folgende Bundesländer für die Fallstudien in Betracht zu ziehen:

- *Schleswig-Holstein* und *Berlin*, da sich für die dortigen Jobcenter im Schnitt eine schlechte Performance bei geringer Stattgabequote beobachten lässt. Gleichzeitig handelt es sich um ein Flächenland und einen Stadtstaat.
- *Sachsen*, da sich die dortigen Jobcenter im Schnitt durch eine gute Performance bei hoher Stattgabequote auszeichnen.
- *Bayern*, da die dortigen Jobcenter im Schnitt eine gute Performance bei geringer Stattgabequote aufweisen.
- *Hessen*, da sich die dortigen Jobcenter im Schnitt bei beiden Indikatoren im Mittelfeld befinden, dem Bundesland (ähnlich wie NRW) in den bislang durchgeführten Expertengesprächen jedoch ein ausgeprägtes Steuerungsinteresse zugeschrieben wird, das u.a. auch durch ein eigenes Umsetzungsgesetz zum Ausdruck kommt.
- *Bremen*, da sich die dortigen Jobcenter im Schnitt durch eine schlechte Performance und eine hohe Stattgabequote auszeichnen. Außerdem kann dadurch ein zweiter Stadtstaat in die Betrachtung einbezogen werden. Dies impliziert, dass aus Berlin zwei und aus Bremen ein Jobcenter in die Auswahl einbezogen wird.

d) Auswahl der Jobcenter in den genannten Bundesländern

Für die konkrete Auswahl der Jobcenter aus den genannten Bundesländern wurden folgende Kriterien angelegt, um eine möglichst *kontrastive* Stichprobe[78] zu generieren:

- Acht gE und sieben zkT.

Jobcentern in den grün markierten Bereichen unterscheiden sich systematisch von denen in den rot markierten Bereichen.

[78] Eine Auswahl von 15 aus über 400 Fällen kann natürlich niemals den Anspruch auf Repräsentativität erheben. Daher wird mit der Auswahl einer möglichst kontrastiven Stichprobe das Ziel verfolgt, die Heterogenität des Untersuchungsgegenstands anhand der ausgewählten Merkmale möglichst umfassend abzubilden. Dies kann in der vorliegenden Anwendung natürlich nur für diejenigen Jobcenter gelingen, die sich an der Onlinebefragung beteiligt haben, da nur für diese die Umsetzungsmerkmale verfügbar sind.

- Jeder der drei „Instrument-Typen“ muss mindestens zwei Mal vertreten sein.
- Jede Nutzungsintensität von Methoden des Risikomanagements muss mindestens zwei Mal vertreten sein.
- Innerhalb der beiden Trägerschaften muss jeder der beiden „Governance-Typen“ mindestens zwei Mal vertreten sein.
- Jede der drei Größenklassen muss mindestens zwei Mal vertreten sein.
- Jede der drei Arbeitsmarktlagen muss mindestens zwei Mal vertreten sein.
- Jede der drei Performancegruppen muss mindestens zwei Mal vertreten sein.
- Jede der drei Rechtmäßigkeitsgruppen muss mindestens zwei Mal vertreten sein.

Dabei wurde nach der „Methode des größten Engpasses“ vorgegangen, d.h. es wurden zunächst solche Jobcenter ausgewählt, die diejenigen Umsetzungsmerkmale aufweisen, die am seltensten vorkommen. Wie aus obigen Ausführungen erkennbar wurde, betraf dies vor allem den Instrumenten-Typ 3 sowie den Governance-Typ zkT-1. Nachdem diese Jobcenter festgelegt waren, wurden die restlichen so aufgefüllt, dass die obigen Bedingungen erfüllt sind. Für alle Fallstudienstandorte wurden des Weiteren Ersatzkandidaten festgelegt, die kontaktiert wurden, wenn sich ein ausgewähltes Jobcenter an den Fallstudien nicht beteiligen wollte. Die letztlich untersuchten Standorte finden sich in **Kapitel 2**.

A.3 SGB-II-Vergleichstypen

Zur Beschreibung des regionalen Kontextes, d.h. derjenigen Faktoren, die durch die Jobcenter nicht oder zumindest nicht unmittelbar beeinflusst werden können, aber Auswirkungen auf die Zielerreichung haben, existieren die SGB-II-Vergleichstypen. Diese wurden jüngst verändert. Im vorliegenden Bericht werden aus pragmatischen Gründen beide Typologien verwendet. Diese werden im Folgenden kurz erläutert.

„Alte“ Vergleichstypen

Die „alten“ SGB-II-Vergleichstypen (vgl. Rüb und Werner 2008 sowie Blien et al. 2011) bestehen aus insgesamt zwölf Typen, die wie folgt definiert sind:

Typ 1 (umfasst 12 Jobcenter): Städte in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage, hohem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf und überdurchschnittlich hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen und ausländischen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten

Typ 2 (umfasst 16 Jobcenter): Städte in Westdeutschland mit vorwiegend überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem BIP pro Kopf

Typ 3 (umfasst 21 Jobcenter): Berlin und Städte in Westdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage, sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen und geringer Saisondynamik

Typ 4 (umfasst 22 Jobcenter): Vorwiegend Städte in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage

Typ 5 (umfasst 15 Jobcenter): Städte vorwiegend in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage und sehr hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen

Typ 6 (umfasst 28 Jobcenter): Vorwiegend städtisch geprägte Gebiete in Westdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen

Typ 7 (umfasst 55 Jobcenter): Vorwiegend ländliche Gebiete in West- und Ostdeutschland mit leicht unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage

Typ 8 (umfasst 64 Jobcenter): Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlichen Rahmenbedingungen

Typ 9 (umfasst 63 Jobcenter): Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage, saisonaler Dynamik und niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen

Typ 10 (umfasst 55 Jobcenter): Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit überdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und vorwiegend niedrigem Anteil an Langzeitarbeitslosen

Typ 11 (umfasst 38 Jobcenter): Vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit unterdurchschnittlicher Arbeitsmarktlage und niedrigem BIP pro Kopf

Typ 12 (umfasst 21 Jobcenter): Vorwiegend ländliche Gebiete in Ostdeutschland mit schlechter Arbeitsmarktlage, niedrigem BIP pro Kopf und hohem Anteil an Langzeitarbeitslosen

„Neue“ Vergleichstypen

Die „neuen“ SGB-II-Vergleichstypen (vgl. Dauth et al. 2013) umfassen 15 Typen und unterteilen sich auf der obersten Ebene in drei Gruppen:

Typ I: Jobcenter mit unterdurchschnittlicher eLb-Quote

Typ II: Jobcenter mit durchschnittlicher eLb-Quote

Typ III: Jobcenter mit überdurchschnittlicher eLb-Quote

Innerhalb jeder dieser drei Gruppen werden dann weitere fünf Teilgruppen unterschieden. Diese setzen sich wie folgt zusammen:

Typ I: Jobcenter mit unterdurchschnittlicher eLb-Quote

Typ Ia (umfasst 19 Jobcenter): Landkreise überwiegend in Bayern mit kleinbetrieblich geprägten Arbeitsmärkten, niedrigem Anteil an Geringqualifizierten, hohen Wohnkosten und hohem Bevölkerungszuwachs:

- Hoher Anteil an Kleinbetrieben
- Niedriger Anteil an gering qualifizierten Arbeitslosen
- Sehr geringer Anteil an Langzeitleistungsbeziehern (Bezugsdauer > 4 Jahre)
- Hoher Anteil ältere eLb (50 Jahre und älter)
- Überdurchschnittlicher Anteil an erwerbstätigen SGB-II-Beziehern
- Geringer Anteil großer BG
- Hohe Wohnkosten im SGB II
- Überdurchschnittlicher Ausländeranteil
- Hohes Bevölkerungswachstum
- Günstige allgemeine Arbeitsmarktlage im Umland

Typ Ib (umfasst 27 Jobcenter): Landkreise überwiegend in Bayern mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt, hoher Saisonalität, hoher Arbeitsplatzdichte und hohem Anteil an Kleinbetrieben:

- Hohe Saisonspanne
- Hoher Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Hohe Arbeitsplatzdichte
- Hoher Anteil an Kleinbetrieben
- Geringer Anteil an Langzeitleistungsbeziehern (Bezugsdauer > 4 Jahre)
- Überdurchschnittlicher Anteil an erwerbstätigen SGB-II-Beziehern
- Unterdurchschnittlicher Anteil großer BG
- Geringe Wohnkosten im SGB II
- Günstige allgemeine Arbeitsmarktlage im Umland

Typ Ic (umfasst 33 Jobcenter): Überwiegend Landkreise in Süddeutschland mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Anteil Geringqualifizierter:

- Hoher Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Hohe Arbeitsplatzdichte
- Hohes Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten

- Hoher Anteil an gering qualifizierten Arbeitslosen
- Geringer Anteil an Langzeitleistungsbeziehern (Bezugsdauer > 4 Jahre)
- Hoher Anteil älterer eLb (50 Jahre und älter)
- Unterdurchschnittlicher Anteil an erwerbstätigen SGB-II-Beziehern
- Geringe Wohnkosten im SGB II
- Günstige allgemeine Arbeitsmarktlage im Umland

Typ Id (umfasst 31 Jobcenter): Überwiegend Landkreise in Baden-Württemberg mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Migrantenanteil:

- Hoher Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Unterdurchschnittliches Beschäftigungspotential im Niedriglohnbereich
- Hohes Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten
- Geringer Anteil an Langzeitleistungsbeziehern (Bezugsdauer > 4 Jahre
- Überdurchschnittlicher Anteil großer BG
- Hoher Migrantenanteil
- Überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum
- Günstige allgemeine Arbeitsmarktlage im Umland

Typ Ie (umfasst 18 Jobcenter): Regionen abseits der Ballungsräume, oftmals an der früheren innerdeutschen Grenze, mit gewerblich geprägtem Arbeitsmarkt und hohem Anteil älterer eLb:

- Hohe Saisonspanne
- Überdurchschnittlicher Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Hohe Arbeitsplatzdichte
- Hohes Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich
- Überdurchschnittlicher Anteil an Langzeitleistungsbeziehern (Bezugsdauer > 4 Jahre)
- Hoher Anteil älterer eLb (50 Jahre und älter)
- Überdurchschnittlicher Anteil an erwerbstätigen SGB-II-Beziehern
- Unterdurchschnittlicher Anteil großer BG
- Geringe Wohnkosten im SGB II
- Geringer Migrantenanteil
- Hoher Bevölkerungsrückgang

Typ II: Jobcenter mit durchschnittlicher eLb-Quote

Typ IIa (umfasst 27 Jobcenter): Überwiegend Landkreise mit einem ausgeprägten Industriesektor und Niedriglohnbereich bei gleichzeitig hohem Anteil Geringqualifizierter und unterdurchschnittlichen Wohnkosten:

- Überdurchschnittliche Saisonspanne
- Hoher Anteil an gering qualifizierten Arbeitslosen
- Überdurchschnittlicher Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Unterdurchschnittliche Arbeitsplatzdichte
- Hohes Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich
- Überdurchschnittliches Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten

- Unterdurchschnittlicher Anteil an erwerbstätigen SGB-II-Beziehern
- Unterdurchschnittliche Wohnkosten im SGB II
- Hoher Bevölkerungsrückgang

Typ IIb (umfasst 26 Jobcenter): Städte mit eher geringer eLb-Quote im Vergleich zu anderen Städten, hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten, günstigen allgemeinen Arbeitsmarktbedingungen im Umland sowie hohen Wohnkosten und hohem Migrantenanteil:

- Durchschnittliche, aber im Vergleich der Städte eher geringe eLb-Quote
- Unterdurchschnittlicher Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Unterdurchschnittliches Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich
- Geringer Anteil an Kleinbetrieben
- Hohes Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten
- Überdurchschnittlicher Anteil an gering qualifizierten Arbeitslosen
- Überdurchschnittlicher Anteil älterer eLb (50 Jahre und älter)
- Unterdurchschnittlicher Anteil großer BG
- Hohe Wohnkosten im SGB II
- Hoher Migrantenanteil
- Hohes Bevölkerungswachstum
- Günstige allgemeine Arbeitsmarktbedingungen im Umland

Typ IIc (umfasst 41 Jobcenter): Regionen schwerpunktmäßig in Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit einem sehr ausgeprägten Niedriglohnbereich und einem hohen Anteil an Kleinbetrieben:

- Unterdurchschnittlicher Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Hohes Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich
- Hoher Anteil an Kleinbetrieben
- Geringer Anteil älterer eLb (50 Jahre und älter)
- Überdurchschnittlicher Anteil an erwerbstätigen Langzeitleistungsbeziehern
- Hoher Anteil großer BG
- Unterdurchschnittlicher Migrantenanteil
- Ungünstige allgemeine Arbeitsmarktbedingungen im Umland

Typ IId (umfasst 44 Jobcenter): Überwiegend Landkreise mit Schwerpunkt in Nordrhein-Westfalen mit eher durchschnittlichen Rahmenbedingungen und geringer saisonaler Dynamik:

- Geringe Saisonspanne
- Hohes Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten
- Geringer Anteil älterer eLb (50 Jahre und älter)
- Unterdurchschnittlicher Anteil an erwerbstätigen SGB-II-Beziehern
- Hoher Anteil großer BG
- Unterdurchschnittliche Wohnkosten im SGB II
- Unterdurchschnittlicher Migrantenanteil

Typ IIe (umfasst 12 Jobcenter): Städte und (hoch-)verdichtete Landkreise mit eher geringer eLb-Quote im Vergleich zu ähnlich verdichteten Räumen, sehr hohen Wohnkosten und sehr

hohem Migrantenanteil sowie durch Großbetriebe gekennzeichneten Arbeitsmärkten mit gering ausgeprägtem Niedriglohnbereich:

- Durchschnittliche, aber im Vergleich zu ähnlich verdichteten Räumen eher geringe eLb-Quote
- Geringe Saisonspanne
- Unterdurchschnittlicher Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Sehr geringes Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich
- Geringer Anteil an Kleinbetrieben
- Unterdurchschnittlicher Anteil an Langzeitleistungsbeziehern (Bezugsdauer > 4 Jahre)
- Geringer Anteil älterer eLb (50 Jahre und älter)
- Hoher Anteil großer BG
- Sehr hohe Wohnkosten im SGB II
- Sehr hoher Migrantenanteil
- Hohes Bevölkerungswachstum
- Leicht angespannte allgemeine Arbeitsmarktlage im Umland

Typ III: Jobcenter mit überdurchschnittlicher eLb-Quote

Typ IIIa (umfasst 26 Jobcenter): Überwiegend Landkreise, meist im Einzugsbereich größerer Städte in den neuen Bundesländern, mit einem sehr hohen Anteil an erwerbstätigen SGB II-Beziehern bei gleichzeitig geringem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten:

- Hohe Saisonspanne
- Geringer Anteil an gering qualifizierten Arbeitslosen
- Hohe Arbeitsplatzdichte
- Hoher Anteil an Kleinbetrieben
- Geringes Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten
- Hoher Anteil an Langzeitleistungsbeziehern (Bezugsdauer > 4 Jahre)
- Hoher Anteil älterer eLb (50 Jahre und älter)
- Sehr hoher Anteil an erwerbstätigen SGB-II-Beziehern
- Geringer Anteil großer BG
- Geringe Wohnkosten im SGB II
- Geringer Migrantenanteil
- Hoher Bevölkerungsrückgang
- Ungünstige Arbeitsmarktlage im Umland

Typ IIIb (umfasst 25 Jobcenter): Überwiegend städtische bzw. verstädterten Regionen mit hohen Wohnkosten, Dienstleistungsarbeitsmärkten und geringer Arbeitsplatzdichte:

- Unterdurchschnittliche Saisonspanne
- Geringer Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Geringe Arbeitsplatzdichte
- Geringer Anteil an Kleinbetrieben
- Überdurchschnittlicher Anteil an Langzeitleistungsbeziehern (Bezugsdauer > 4 Jahre)
- Geringer Anteil älterer eLb (50 Jahre und älter)
- Geringer Anteil an erwerbstätigen SGB-II-Beziehern

- Überdurchschnittlicher Anteil großer BG
- Hohe Wohnkosten im SGB II
- Hoher Migrantenanteil
- Hohes Bevölkerungswachstum

Typ IIIc (umfasst 20 Jobcenter): Städte bzw. (hoch-)verdichtete Landkreise überwiegend im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr mit sehr geringer Arbeitsplatzdichte, geringer saisonaler Dynamik bei gleichzeitig hohem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Migrantenanteil:

- Geringe Saisonspanne
- Geringe Arbeitsplatzdichte
- Geringer Anteil an Kleinbetrieben
- Hohes Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten
- Überdurchschnittlicher Anteil an Langzeitleistungsbeziehern (Bezugsdauer > 4 Jahre)
- Geringer Anteil älterer eLb (50 Jahre und älter)
- Sehr geringer Anteil an erwerbstätigen SGB II-Beziehern
- Hoher Anteil großer BG
- Hohe Wohnkosten im SGB II
- Hoher Migrantenanteil
- Überdurchschnittlicher Bevölkerungsrückgang
- Aufgrund der Lage überwiegend im Agglomerationsraum Rhein-Ruhr bestehen auch im Umland ungünstige Arbeitsmarktbedingungen

Typ IIId (umfasst 32 Jobcenter): Landkreise in den neuen Bundesländern mit sehr geringem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten bei gleichzeitig hoher saisonaler Dynamik und sehr hoher Tendenz zur Verfestigung des Langzeitleistungsbezugs:

- Hohe Saisonspanne
- Niedriger Anteil an gering qualifizierten Arbeitslosen
- Unterdurchschnittlicher Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Hoher Anteil an Kleinbetrieben
- Sehr geringes Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten
- Sehr hoher Anteil Langzeitleistungsbezieher (Bezugsdauer > 4 Jahre)
- Hoher Anteil älterer eLb (50 Jahre und älter)
- Geringer Anteil großer BG
- Geringe Wohnkosten im SGB II
- Geringer Migrantenanteil
- Sehr großer Bevölkerungsrückgang
- Ungünstige Arbeitsmarktlage im Umland

Typ IIIe (umfasst 18 Jobcenter): Überwiegend Städte in den neuen Bundesländern mit geringem Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten und hohem Risiko zur Verfestigung des Langzeitleistungsbezugs:

- Niedriger Anteil an gering qualifizierten Arbeitslosen
- Geringer Anteil an verarbeitendem Gewerbe
- Unterdurchschnittliches Beschäftigungspotenzial im Niedriglohnbereich

- Geringer Anteil an Kleinbetrieben
- Geringes Beschäftigungspotenzial in einfachen Tätigkeiten
- Hoher Anteil an Langzeitleistungsbeziehern (Bezugsdauer > 4 Jahre)
- Hoher Anteil an erwerbstätigen SGB II-Beziehern
- Geringer Anteil großer BG
- Geringer Migrantenanteil
- Ungünstige allgemeine Arbeitsmarktlage im Umland

A.4 Tabellen zu Kapitel 3

Im Folgenden finden sich die folgenden, im Text von Kapitel 3 erwähnten Tabellen:

Tabelle A.4.1: Schätzergebnisse zur Kennzahl K1

Tabelle A.4.2: Schätzergebnisse zur Kennzahl K2

Tabelle A.4.3: Schätzergebnisse zur Ergänzungsgröße K2E3

Tabelle A.4.4: Schätzergebnisse zur Kennzahl K3

Tabelle A.4.5: Schätzergebnisse zur Ergänzungsgröße K3E3

Tabelle A.4.1: Schätzergebnisse zur Kennzahl K1

	K1: Veränderung Summe LLU					
	Koeffizient	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**
zkT	1,01	**9,57**	1,05	**11,24**	0,75	**8,31**
Januar 2011	-7,61	**-25,68**	-7,62	**-30,45**	-7,65	**-33,02**
Februar 2011	-7,49	**-25,28**	-7,50	**-29,98**	-7,53	**-32,51**
März 2011	-8,00	**-27,01**	-8,02	**-32,03**	-8,04	**-34,72**
April 2011	-8,47	**-28,59**	-8,48	**-33,89**	-8,51	**-36,74**
Mai 2011	-8,75	**-29,54**	-8,76	**-35,01**	-8,79	**-37,95**
Juni 2011	-9,23	**-31,15**	-9,24	**-36,92**	-9,27	**-40,01**
Juli 2011	-8,88	**-29,98**	-8,89	**-35,53**	-8,92	**-38,51**
August 2011	-8,50	**-28,67**	-8,51	**-33,99**	-8,53	**-36,85**
September 2011	-8,51	**-28,71**	-8,52	**-34,03**	-8,54	**-36,89**
Oktober 2011	-8,31	**-28,05**	-8,32	**-33,25**	-8,35	**-36,05**
November 2011	-8,05	**-27,18**	-8,07	**-32,22**	-8,09	**-34,94**
Dezember 2011	-8,23	**-27,79**	-8,25	**-32,94**	-8,27	**-35,72**
Januar 2012	-4,90	**-16,55**	-4,92	**-19,65**	-4,91	**-21,23**
Februar 2012	-5,14	**-17,34**	-5,15	**-20,59**	-5,15	**-22,24**
März 2012	-5,22	**-17,63**	-5,24	**-20,93**	-5,23	**-22,61**
April 2012	-4,98	**-16,82**	-5,00	**-19,98**	-4,99	**-21,58**
Mai 2012	-4,46	**-15,05**	-4,47	**-17,87**	-4,47	**-19,30**
Juni 2012	-3,68	**-12,43**	-3,70	**-14,78**	-3,69	**-15,96**
Juli 2012	-3,15	**-10,64**	-3,17	**-12,66**	-3,16	**-13,66**
August 2012	-2,63	**-8,88**	-2,65	**-10,58**	-2,64	**-11,42**
September 2012	-2,04	**-6,88**	-2,05	**-8,21**	-2,05	**-8,85**
Oktober 2012	-1,00	**-3,37**	-1,00	**-3,99**	-1,00	**-4,31**
November 2012	-0,75	**-2,52**	-0,75	**-2,98**	-0,75	**-3,22**
Typ 1	-	-	3,37	**14,55**	4,25	**18,44**
Typ 2	-	-	-2,12	**-10,33**	0,71	**3,06**
Typ 3	-	-	4,83	**25,93**	3,88	**15,00**
Typ 4	-	-	1,44	**7,95**	3,19	**17,24**
Typ 5	-	-	2,47	**12,13**	4,20	**16,92**
Typ 6	-	-	3,50	**20,97**	2,66	**16,15**
Typ 7	-	-	0,27	**1,96**	0,97	**6,65**
Typ 9	-	-	-3,65	**-27,41**	-0,92	**-4,98**
Typ 10	-	-	-1,06	**-7,88**	1,50	**9,03**
Typ 11	-	-	-0,69	**-4,64**	2,04	**9,45**
Typ 12	-	-	0,90	**4,92**	3,27	**12,82**
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-0,35	**-2,02**
Berlin	-	-	-	-	3,43	**9,76**
Brandenburg	-	-	-	-	1,45	**5,13**
Bremen	-	-	-	-	3,38	**6,44**
Hamburg	-	-	-	-	0,88	1,22
Hessen	-	-	-	-	1,95	**9,96**
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	0,67	**2,17**
NRW	-	-	-	-	4,38	**22,88**
Niedersachsen	-	-	-	-	2,64	**13,12**
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	3,22	**17,42**
Schleswig-Holstein	-	-	-	-	5,24	**21,64**
Saarland	-	-	-	-	2,61	**8,04**
Sachsen	-	-	-	-	-0,51	-1,66
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	1,19	**3,91**
Thüringen	-	-	-	-	-1,51	**-5,85**
Konstante	0,79	**3,70**	0,79	**3,97**	-2,11	**-8,90**
Anzahl Beobachtungen	9.915		9.915		9.915	
R-Quadrat	0,33		0,52		0,59	

Referenzgruppen: Dezember 2012, Typ 8 und Bayern. Fett markierte t-Werte kennzeichnen statistisch signifikante Koeffizienten (95%-Niveau).

Tabelle A.4.2: Schätzergebnisse zur Kennzahl K2

	K2: Integrationsquote					
	Koeffizient	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**
zkT	-5,34	**-31,39**	-4,75	**-40,84**	-3,72	**-33,86**
Januar 2011	-7,98	**-16,70**	-7,85	**-25,13**	-7,80	**-27,66**
Februar 2011	-6,62	**-13,85**	-6,49	**-20,77**	-6,43	**-22,83**
März 2011	-4,52	**-9,46**	-4,39	**-14,05**	-4,33	**-15,38**
April 2011	-1,90	**-3,98**	-1,77	**-5,67**	-1,72	**-6,09**
Mai 2011	-0,41	-0,86	-0,28	-0,89	-0,22	-0,79
Juni 2011	0,72	1,51	0,85	**2,72**	0,91	**3,22**
Juli 2011	0,79	1,65	0,92	**2,95**	0,98	**3,46**
August 2011	2,47	**5,18**	2,60	**8,33**	2,66	**9,43**
September 2011	4,01	**8,38**	4,14	**13,23**	4,19	**14,87**
Oktober 2011	3,70	**7,75**	3,83	**12,27**	3,89	**13,80**
November 2011	3,51	**7,34**	3,64	**11,65**	3,69	**13,11**
Dezember 2011	2,70	**5,65**	2,83	**9,06**	2,89	**10,24**
Januar 2012	3,31	**6,94**	3,38	**10,83**	3,33	**11,84**
Februar 2012	3,05	**6,39**	3,12	**9,99**	3,07	**10,91**
März 2012	2,84	**5,96**	2,91	**9,33**	2,87	**10,18**
April 2012	2,61	**5,47**	2,68	**8,58**	2,63	**9,35**
Mai 2012	2,43	**5,09**	2,50	**8,01**	2,45	**8,71**
Juni 2012	1,62	**3,39**	1,69	**5,41**	1,64	**5,82**
Juli 2012	1,43	**2,99**	1,50	**4,79**	1,45	**5,14**
August 2012	0,96	**2,02**	1,03	**3,31**	0,98	**3,49**
September 2012	0,69	1,44	0,76	**2,43**	0,71	**2,52**
Oktober 2012	0,79	1,65	0,79	**2,52**	0,79	**2,79**
November 2012	0,17	0,36	0,17	0,55	0,17	0,61
Typ 1	-	-	-6,73	**-23,27**	-6,67	**-23,82**
Typ 2	-	-	7,96	**31,10**	3,58	**12,67**
Typ 3	-	-	-9,87	**-42,44**	-9,34	**-29,64**
Typ 4	-	-	-1,99	**-8,80**	-3,29	**-14,62**
Typ 5	-	-	-4,51	**-17,73**	-6,65	**-22,02**
Typ 6	-	-	-6,72	**-32,24**	-5,10	**-25,44**
Typ 7	-	-	-2,46	**-14,59**	-3,07	**-17,38**
Typ 9	-	-	8,30	**49,91**	3,88	**17,17**
Typ 10	-	-	1,59	**9,42**	-0,29	-1,44
Typ 11	-	-	-3,25	**-17,50**	-5,92	**-22,57**
Typ 12	-	-	-5,71	**-25,09**	-8,64	**-27,83**
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-2,59	**-12,17**
Berlin	-	-	-	-	-3,61	**-8,44**
Brandenburg	-	-	-	-	-4,06	**-11,79**
Bremen	-	-	-	-	-8,64	**-13,54**
Hamburg	-	-	-	-	-4,92	**-5,63**
Hessen	-	-	-	-	-6,38	**-26,86**
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	1,09	**2,92**
NRW	-	-	-	-	-7,58	**-32,57**
Niedersachsen	-	-	-	-	-4,33	**-17,71**
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-4,03	**-17,94**
Schleswig-Holstein	-	-	-	-	-5,39	**-18,30**
Saarland	-	-	-	-	-5,34	**-13,54**
Sachsen	-	-	-	-	-2,46	**-6,54**
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-4,40	**-11,86**
Thüringen	-	-	-	-	-0,15	-0,49
Konstante	30,13	**88,08**	30,50	**122,03**	35,11	**121,73**
Anzahl Beobachtungen	9.915		9.915		9.915	
R-Quadrat	0,22		0,67		0,73	

Referenzgruppen: Dezember 2012, Typ 8 und Bayern. Fett markierte t-Werte kennzeichnen statistisch signifikante Koeffizienten (95%-Niveau).

Tabelle A.4.3: Schätzergebnisse zur Ergänzungsgröße K2E3

	K2E3: Nachhaltigkeitsquote					
	Koeffizient	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**
zkT	1,28	**6,58**	1,16	**5,79**	1,14	**5,66**
Februar 2012	-1,15	**-3,87**	-1,15	**-3,98**	-1,15	**-4,11**
März 2012	-1,30	**-4,39**	-1,31	**-4,52**	-1,31	**-4,67**
April 2012	-1,37	**-4,61**	-1,37	**-4,74**	-1,37	**-4,90**
Mai 2012	-1,67	**-5,62**	-1,67	**-5,78**	-1,67	**-5,97**
Juni 2012	-2,09	**-7,05**	-2,10	**-7,25**	-2,09	**-7,49**
Typ 1	-	-	-0,93	-1,73	-1,56	**-2,80**
Typ 2	-	-	0,28	0,60	-0,32	-0,57
Typ 3	-	-	-1,41	**-3,27**	-3,17	**-5,07**
Typ 4	-	-	-0,30	-0,72	-1,00	**-2,24**
Typ 5	-	-	-1,84	**-3,90**	-3,14	**-5,24**
Typ 6	-	-	-0,96	**-2,47**	-1,36	**-3,41**
Typ 7	-	-	0,28	0,90	-0,73	**-2,08**
Typ 9	-	-	1,23	**3,98**	0,86	1,91
Typ 10	-	-	1,65	**5,27**	0,26	0,64
Typ 11	-	-	1,20	**3,46**	-0,76	-1,46
Typ 12	-	-	-0,38	-0,89	-1,63	**-2,64**
Baden-Württemberg	-	-	-	-	1,63	**3,83**
Berlin	-	-	-	-	2,38	**2,80**
Brandenburg	-	-	-	-	1,38	**2,01**
Bremen	-	-	-	-	2,68	**2,11**
Hamburg	-	-	-	-	1,39	0,80
Hessen	-	-	-	-	-0,19	-0,40
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-1,27	-1,72
NRW	-	-	-	-	-0,21	-0,45
Niedersachsen	-	-	-	-	0,83	1,70
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-1,34	**-3,00**
Schleswig-Holstein	-	-	-	-	0,54	0,92
Saarland	-	-	-	-	-4,11	**-5,23**
Sachsen	-	-	-	-	4,15	**5,54**
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	0,80	1,08
Thüringen	-	-	-	-	1,34	**2,15**
Konstante	64,71	**299,50**	64,45	**218,62**	64,91	**141,62**
Anzahl Beobachtungen	2.481		2.481		2.481	
R-Quadrat	0,04		0,08		0,15	

Referenzgruppen: Januar 2012, Typ 8 und Bayern. Fett markierte t-Werte kennzeichnen statistisch signifikante Koeffizienten (95%-Niveau).

Tabelle A.4.4: Schätzergebnisse zur Kennzahl K3

	K3: Veränderung Bestand an Langzeitleistungsbeziehern/innen					
	Koeffizient	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**
zkT	0,97	**9,69**	1,02	**11,60**	0,96	**11,28**
Januar 2011	2,29	**8,17**	2,31	**9,85**	2,32	**10,64**
Februar 2011	2,36	**8,43**	2,38	**10,16**	2,39	**10,97**
März 2011	2,22	**7,92**	2,24	**9,56**	2,24	**10,30**
April 2011	1,93	**6,90**	1,95	**8,33**	1,96	**8,98**
Mai 2011	1,86	**6,65**	1,88	**8,03**	1,89	**8,66**
Juni 2011	1,50	**5,36**	1,52	**6,49**	1,52	**7,00**
Juli 2011	1,39	**4,97**	1,41	**6,02**	1,41	**6,50**
August 2011	1,36	**4,86**	1,38	**5,90**	1,39	**6,36**
September 2011	0,82	**2,93**	0,84	**3,59**	0,84	**3,88**
Oktober 2011	0,55	**1,98**	0,57	**2,44**	0,58	**2,65**
November 2011	0,34	1,23	0,36	**1,54**	0,37	1,68
Dezember 2011	-0,05	-0,19	-0,04	-0,16	-0,03	-0,14
Januar 2012	-0,20	-0,71	-0,19	-0,80	-0,17	-0,80
Februar 2012	-0,52	-1,85	-0,51	**-2,16**	-0,50	**-2,28**
März 2012	-0,74	**-2,64**	-0,73	**-3,10**	-0,72	**-3,29**
April 2012	-0,91	**-3,25**	-0,90	**-3,83**	-0,89	**-4,07**
Mai 2012	-0,92	**-3,29**	-0,91	**-3,89**	-0,90	**-4,13**
Juni 2012	-0,95	**-3,40**	-0,94	**-4,02**	-0,93	**-4,27**
Juli 2012	-1,01	**-3,61**	-1,00	**-4,26**	-0,99	**-4,54**
August 2012	-1,01	**-3,62**	-1,00	**-4,28**	-0,99	**-4,55**
September 2012	-0,87	**-3,11**	-0,86	**-3,67**	-0,85	**-3,90**
Oktober 2012	-0,38	-1,37	-0,38	-1,64	-0,38	-1,76
November 2012	-0,28	-1,00	-0,28	-1,20	-0,28	-1,29
Typ 1	-	-	3,32	**15,32**	3,62	**16,75**
Typ 2	-	-	-0,87	**-4,53**	0,70	**3,19**
Typ 3	-	-	4,11	**23,60**	3,17	**13,06**
Typ 4	-	-	1,76	**10,32**	2,67	**15,29**
Typ 5	-	-	1,52	**7,96**	3,96	**17,01**
Typ 6	-	-	3,90	**24,96**	2,86	**18,47**
Typ 7	-	-	-0,21	-1,70	0,57	**4,19**
Typ 9	-	-	-3,12	**-25,10**	-1,58	**-9,04**
Typ 10	-	-	2,00	**15,86**	3,18	**20,44**
Typ 11	-	-	-1,80	**-12,83**	1,34	**6,59**
Typ 12	-	-	-0,85	**-4,98**	2,30	**9,60**
Baden-Württemberg	-	-	-	-	0,45	**2,75**
Berlin	-	-	-	-	1,77	**5,35**
Brandenburg	-	-	-	-	-0,47	-1,78
Bremen	-	-	-	-	2,25	**4,57**
Hamburg	-	-	-	-	-0,91	-1,34
Hessen	-	-	-	-	-0,21	-1,14
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-1,90	**-6,56**
NRW	-	-	-	-	3,75	**20,88**
Niedersachsen	-	-	-	-	1,09	**5,79**
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	1,65	**9,53**
Schleswig-Holstein	-	-	-	-	3,20	**14,05**
Saarland	-	-	-	-	0,96	**3,16**
Sachsen	-	-	-	-	-2,12	**-7,31**
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-1,34	**-4,62**
Thüringen	-	-	-	-	-2,49	**-10,29**
Konstante	-4,61	**-23,04**	-4,88	**-26,05**	-6,54	**-29,35**
Anzahl Beobachtungen	9.880		9.880		9.880	
R-Quadrat	0,08		0,36		0,45	

Referenzgruppen: Dezember 2012, Typ 8 und Bayern. Fett markierte t-Werte kennzeichnen statistisch signifikante Koeffizienten (95%-Niveau).

Tabelle A.4.5: Schätzergebnisse zur Ergänzungsgröße K3E3

	K3E3: Durchschnittliche Zugangsrate Langzeitleistungsbezieher/innen					
	Koeffizient	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**	**Koeffizient**	**t-Wert**
zkT	-0,03	**-2,61**	0,00	0,05	0,06	**8,07**
Januar 2011	0,26	**8,24**	0,27	**14,52**	0,27	**15,73**
Februar 2011	0,28	**9,13**	0,30	**16,01**	0,30	**17,31**
März 2011	0,31	**9,84**	0,32	**17,17**	0,32	**18,53**
April 2011	0,31	**10,08**	0,33	**17,56**	0,33	**18,95**
Mai 2011	0,32	**10,40**	0,34	**18,10**	0,34	**19,52**
Juni 2011	0,33	**10,48**	0,34	**18,24**	0,34	**19,67**
Juli 2011	0,32	**10,44**	0,34	**18,18**	0,34	**19,61**
August 2011	0,32	**10,35**	0,33	**18,01**	0,34	**19,45**
September 2011	0,30	**9,70**	0,31	**16,93**	0,32	**18,30**
Oktober 2011	0,28	**9,17**	0,30	**16,04**	0,30	**17,36**
November 2011	0,26	**8,33**	0,27	**14,63**	0,28	**15,86**
Dezember 2011	0,23	**7,35**	0,24	**13,00**	0,25	**14,12**
Januar 2012	0,20	**6,54**	0,21	**11,48**	0,21	**12,18**
Februar 2012	0,17	**5,64**	0,19	**9,98**	0,18	**10,59**
März 2012	0,15	**4,91**	0,16	**8,60**	0,16	**9,15**
April 2012	0,13	**4,05**	0,13	**7,15**	0,13	**7,61**
Mai 2012	0,11	**3,65**	0,12	**6,48**	0,12	**6,90**
Juni 2012	0,08	**2,60**	0,09	**4,73**	0,09	**5,04**
Juli 2012	0,06	**1,96**	0,07	**3,67**	0,07	**3,90**
August 2012	0,04	1,14	0,04	**2,29**	0,04	**2,43**
September 2012	0,02	0,50	0,02	1,22	0,02	1,30
Oktober 2012	0,02	0,79	0,02	1,32	0,02	1,40
November 2012	0,01	0,35	0,01	0,58	0,01	0,62
Typ 1	-	-	-0,22	**-12,65**	-0,26	**-14,44**
Typ 2	-	-	0,31	**20,32**	0,09	**5,16**
Typ 3	-	-	-0,54	**-39,13**	-0,52	**-26,81**
Typ 4	-	-	-0,03	**-2,03**	-0,12	**-8,30**
Typ 5	-	-	-0,44	**-29,30**	-0,27	**-14,24**
Typ 6	-	-	-0,27	**-21,81**	-0,23	**-18,94**
Typ 7	-	-	-0,24	**-24,21**	-0,17	**-15,15**
Typ 9	-	-	0,39	**40,00**	0,16	**11,60**
Typ 10	-	-	0,39	**38,70**	0,29	**23,23**
Typ 11	-	-	-0,48	**-43,19**	-0,33	**-20,22**
Typ 12	-	-	-0,68	**-49,85**	-0,50	**-25,91**
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-0,13	**-9,88**
Berlin	-	-	-	-	-0,28	**-10,41**
Brandenburg	-	-	-	-	-0,43	**-20,31**
Bremen	-	-	-	-	-0,47	**-11,85**
Hamburg	-	-	-	-	-0,45	**-8,30**
Hessen	-	-	-	-	-0,38	**-25,44**
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-0,40	**-17,06**
NRW	-	-	-	-	-0,22	**-15,63**
Niedersachsen	-	-	-	-	-0,38	**-25,39**
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-0,16	**-11,71**
Schleswig-Holstein	-	-	-	-	-0,37	**-20,27**
Saarland	-	-	-	-	-0,33	**-13,52**
Sachsen	-	-	-	-	-0,52	**-22,54**
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-0,50	**-21,73**
Thüringen	-	-	-	-	-0,26	**-13,31**
Konstante	2,11	**94,81**	2,15	**144,78**	2,39	**133,85**
Anzahl Beobachtungen	9.847		9.847		9.847	
R-Quadrat	0,07		0,67		0,70	

Referenzgruppen: Dezember 2012, Typ 8 und Bayern. Fett markierte t-Werte kennzeichnen statistisch signifikante Koeffizienten (95%-Niveau).

Anhang A.5 Platzierung der Jobcenter bei den drei Verbundindizes

Tabelle A.5.1: Rangfolge der Jobcenter geordnet nach Verbundindex K1-K2-K3

Name	VI-K1-K2-K3	VI-K1-K2E3-K3	VI-K1-K2E3-K3E3
JC Unterallgäu	1	3	164
JC Kelheim	2	11	137
JC Kronach	3	1	6
JC Weißenburg-Gunzenhausen	4	2	8
JC Memmingen, Stadt	5	36	170
JC Schweinfurt	6	7	77
JC Lichtenfels	7	17	86
JC Dingolfing-Landau	8	9	49
JC Sonneberg	9	10	21
JC Neustadt a.d. Aisch-Bad Windsheim	10	34	261
JC Cham	11	25	94
JC Rhön-Grabfeld	12	4	3
JC Bamberg	13	44	279
JC Pfaffenhofen a.d. Ilm	14	24	196
JC Suhl, Stadt	15	6	2
JC Eichstätt	16	54	377
JC Main-Spessart	17	12	109
JC Coburg	18	14	25
JC Ostallgäu	19	15	138
JC Lindau	20	116	323
JC Rügen	21	229	341
JC Hildburghausen	22	26	43
JC Coburg, Stadt	23	27	17
JC Freyung-Grafenau	24	23	98
JC Wartburgkreis	25	13	20
JC Haßberge	26	120	339
JC Amberg-Sulzbach	27	19	34
JC Ebersberg	28	8	51
JC Ansbach, Stadt	29	226	398
JC Bernkastel-Wittlich	30	137	353
JC Schwandorf	31	88	257
JC Forchheim	32	31	157
JC Ansbach	33	59	258
JC Donau-Ries	34	60	215
JC Bayreuth	35	30	50
JC Dillingen a.d. Donau	36	22	76
JC Kitzingen	37	333	409
JC Regen	38	32	28
JC Neumarkt i.d. OPf	39	80	292
JC Miltenberg	40	65	221
JC Bamberg, Stadt	41	108	237
JC Schwarzwald-Baar-Kreis	42	20	85
JC Passau	43	101	163
JC Passau, Stadt	44	18	19
JC Waldshut	45	38	62
JC Landshut	46	124	285
JC Hof	47	46	61
JC Bad Kissingen	48	5	1
JC Neustadt-Weiden	49	50	58
JC Kulmbach	50	74	192

JC Regensburg, Stadt	51	92	120
JC Landshut, Stadt	52	179	366
JC Gotha	53	39	22
JC Schwalm-Eder-Kreis	54	66	93
JC Deggendorf	55	76	156
JC Westerwaldkreis	56	45	179
JC Saale-Orla-Kreis	57	16	5
JC Bayreuth, Stadt	58	106	115
JC Sigmaringen	59	37	37
JC Straubing-Bogen	60	176	264
JC Rhein-Hunsrück-Kreis	61	67	188
JC Schmalkalden-Meiningen	62	69	90
JC Alb-Donau-Kreis	63	84	211
JC Erding	64	85	296
JC Traunstein	65	48	167
JC Landsberg am Lech	66	90	197
JC Erlangen-Höchstadt	67	58	227
JC Regensburg	68	81	183
JC Roth	69	51	66
JC Rottweil	70	79	198
JC Kaufbeuren, Stadt	71	47	88
JC Oberallgäu	72	87	380
JC Mühldorf am Inn	73	49	146
JC Fürth, Land	74	28	68
JC Schwäbisch Hall	75	35	78
JC Günzburg	76	122	356
JC St. Wendel	77	109	165
JC Rottal-Inn	78	222	355
JC Rosenheim, Stadt	79	254	359
JC Hersfeld-Rotenburg	80	55	45
JC Ostalbkreis	81	57	89
JC Aichach-Friedberg	82	78	340
JC Freiberg-Mittweida	83	33	4
JC Sömmerda	84	99	80
JC Wunsiedel im Fichtelgebirge	85	61	82
JC Augsburg, Stadt	86	77	141
JC Vogelsbergkreis	87	64	64
JC Wolfsburg, Stadt	88	86	39
JC Emmendingen	89	154	240
JC Ulm, Universitätsstadt	90	140	236
JC Hohenlohekreis	91	83	246
JC Main-Tauber-Kreis	92	91	145
JC Würzburg, Stadt	93	153	173
JC Rhein-Lahn-Kreis	94	190	324
JC Berchtesgadener Land	95	349	408
JC Rosenheim	96	219	336
JC Südwestpfalz	97	40	46
JC Altötting	98	121	205
JC Trier, Stadt	99	299	363
JC Rotenburg	100	29	14
JC Marburg-Biedenkopf	101	151	184
JC Bad Tölz-Wolfratshausen	102	100	171
JC Dahme-Spreewald	103	130	128
JC Cochem-Zell	104	96	91
JC Ingolstadt, Stadt	105	169	304

JC Osnabrück	106	115	136
JC Werra-Meißner-Kreis	107	107	121
JC Eisenach, Stadt	108	150	175
JC Konstanz	109	199	281
JC Nürnberger Land	110	138	287
JC Miesbach	111	93	228
JC Bad Doberan	112	126	67
JC Kempten	113	293	400
JC Karlsruhe	114	142	263
JC Ilm-Kreis	115	95	60
JC Ravensburg	116	70	135
JC Waldeck-Frankenberg	117	118	96
JC Saale-Holzland-Kreis	118	82	69
JC Böblingen	119	123	187
JC Hof, Stadt	120	213	249
JC Augsburg	121	135	244
JC Potsdam-Mittelmark	122	62	36
JC Friesland	123	287	338
JC Zollernalbkreis	124	132	123
JC Nordvorpommern	125	194	148
JC Weimar, Stadt	126	104	52
JC Kassel, documenta-Stadt	127	180	222
JC Göppingen	128	210	328
JC Zwickau	129	41	9
JC Weimarer Land	130	165	130
JC Sächsische Schweiz- Osterzgebirge	131	102	31
JC Uelzen	132	141	152
JC Neuburg-Schrobenhausen	133	136	293
JC Heilbronn	134	145	207
JC Borken	135	127	99
JC Freudenstadt	136	186	303
JC Breisgau-Hochschwarzwald	137	143	204
JC Aschaffenburg, Stadt	138	209	276
JC Osterholz	139	97	100
JC Alzey-Worms	140	144	182
JC Wittmund	141	237	219
JC Erfurt, Stadt	142	183	142
JC Jena, Stadt	143	43	29
JC Lörrach	144	152	176
JC Tirschenreuth	145	71	40
JC Vechta	146	243	306
JC Freising	147	228	396
JC Jerichower Land	148	94	32
JC Leer	149	189	209
JC Koblenz, Stadt	150	290	305
JC Trier-Saarburg	151	334	405
JC Teltow-Fläming	152	221	234
JC Döbeln	153	53	10
JC Vogtlandkreis	154	89	30
JC Saalfeld-Rudolstadt	155	98	74
JC Müritz	156	302	294
JC Northeim	157	177	140
JC Ortenaukreis	158	131	97
JC Ostvorpommern	159	208	106
JC Höxter	160	155	129

JC Gifhorn	161	73	35
JC Kusel	162	295	278
JC Altmarkkreis Salzwedel	163	110	87
JC Greiz	164	148	155
JC Merzig-Wadern	165	317	387
JC Siegen-Wittgenstein	166	149	126
JC Erzgebirgskreis	167	68	18
JC Börde	168	167	84
JC Eichsfeld	169	21	12
JC Mayen-Koblenz	170	196	231
JC Unstrut-Hainich-Kreis	171	156	63
JC Rastatt	172	181	223
JC Schweinfurt, Stadt	173	158	132
JC Kassel	174	113	108
JC Emden, Stadt	175	111	26
JC Tübingen	176	134	134
JC Fulda	177	166	92
JC Nordwestmecklenburg	178	147	95
JC Neuwied	179	146	150
JC Zweibrücken, Stadt	180	187	193
JC Kyffhäuserkreis	181	260	248
JC Baden-Baden, Stadt	182	128	54
JC Güstrow	183	220	149
JC Ludwigslust-Parchim	184	198	160
JC Oldenburg	185	259	267
JC Schwabach, Stadt	186	234	266
JC Tuttlingen	187	133	125
JC Schwerin, Landeshauptstadt	188	230	166
JC Cloppenburg	189	174	154
JC Dachau	190	308	406
JC Ostholstein	191	203	119
JC Heilbronn, Stadt	192	242	290
JC Würzburg	193	129	189
JC Ammerland	194	125	70
JC Nienburg	195	195	212
JC Neu-Ulm	196	305	389
JC Salzgitter, Stadt	197	105	41
JC Limburg-Weilburg	198	268	334
JC Bodenseekreis	199	114	251
JC Enzkreis	200	216	372
JC Soest	201	168	161
JC Göttingen	202	161	53
JC Altenkirchen	203	240	255
JC Cuxhaven	204	164	105
JC Birkenfeld	205	212	235
JC Germersheim	206	244	206
JC Oberhavel	207	42	13
JC Bautzen	208	52	7
JC Mecklenburg-Strelitz	209	63	11
JC Wittenberg	210	173	81
JC Neckar-Odenwald-Kreis	211	256	302
JC Aschaffenburg	212	339	397
JC Erlangen, Stadt	213	211	351
JC Rostock, Hansestadt	214	253	143
JC Bitburg-Prüm	215	359	407

JC Hameln-Pyrmont	216	232	213
JC Plön	217	159	57
JC Vulkaneifel	218	75	117
JC Wetteraukreis	219	188	158
JC Altenburger Land	220	103	33
JC Meißen	221	72	16
JC Bergstraße	222	56	15
JC Steinburg	223	241	253
JC Esslingen	224	171	180
JC Elbe-Elster	225	193	114
JC Holzminden	226	289	260
JC Dresden, Stadt	227	170	48
JC Warendorf	228	202	317
JC Märkisch-Oderland	229	184	113
JC Celle	230	163	79
JC Nürnberg, Stadt	231	257	250
JC Hochsauerlandkreis	232	172	127
JC Magdeburg, Landeshauptstadt	233	217	101
JC Helmstedt	234	162	56
JC Saarpfalz-Kreis	235	175	59
JC Braunschweig, Stadt	236	160	42
JC Nordhausen	237	214	124
JC Paderborn	238	185	118
JC Görlitz	239	119	27
JC Verden	240	112	55
JC Pankow	241	206	110
JC Lüneburg	242	236	159
JC Stralsund, Hansestadt	243	373	384
JC Landau-Südliche Weinstraße	244	231	252
JC Rendsburg-Eckernförde	245	250	233
JC Potsdam, Stadt	246	247	147
JC Gera, Stadt	247	328	297
JC Halle	248	233	133
JC Oberbergischer Kreis	249	207	185
JC Havelland	250	178	102
JC Fürth, Stadt	251	278	319
JC Ahrweiler	252	304	392
JC Herford	253	301	321
JC Lüchow-Dannenberg	254	205	104
JC Märkischer Kreis	255	265	239
JC Saarlouis	256	350	394
JC Chemnitz, Stadt	257	238	144
JC Stuttgart, Landeshauptstadt	258	251	220
JC Pinneberg	259	272	259
JC Mainz-Bingen	260	281	325
JC Leipzig, Stadt	261	224	139
JC Nordsachsen	262	182	44
JC Heidenheim	263	246	241
JC Rems-Murr-Kreis	264	239	238
JC Aurich	265	297	282
JC Neunkirchen	266	318	309
JC Greifswald, Hansestadt	267	309	280
JC Biberach	268	248	350
JC Mansfeld-Südharz	269	223	111
JC Barnim	270	204	83

JC Karlsruhe, Stadt	271	275	202
JC Donnersbergkreis	272	279	283
JC Peine	273	191	169
JC Segeberg	274	314	318
JC Gießen	275	245	172
JC Olpe	276	330	360
JC Darmstadt, Wissenschaftsstadt	277	266	315
JC Harz	278	201	195
JC Dessau-Roßlau	279	200	65
JC Osterode am Harz	280	117	24
JC Wolfenbüttel	281	267	186
JC Uecker-Randow	282	282	191
JC Goslar	283	235	153
JC Stendal	284	261	181
JC Gütersloh	285	342	371
JC Kaiserslautern	286	300	289
JC Neubrandenburg, Stadt	287	365	361
JC Garmisch-Partenkirchen	288	401	411
JC Coesfeld	289	292	342
JC Oldenburg	290	322	295
JC Worms, Stadt	291	353	337
JC Stormarn	292	291	265
JC Schaumburg	293	263	194
JC Freiburg im Breisgau, Stadt	294	298	216
JC Oder-Spree	295	157	38
JC Diepholz	296	326	343
JC Brandenburg an der Havel, Stadt	297	249	103
JC Hamburg, Freie und Hansestadt	298	258	168
JC Treptow-Köpenick	299	288	200
JC Osnabrück, Stadt	300	362	329
JC Dithmarschen	301	252	162
JC Stadtverband Saarbrücken	302	311	242
JC Emsland	303	276	224
JC Mannheim, Universitätsstadt	304	320	270
JC Lippe	305	255	217
JC Stade	306	286	174
JC Saalekreis	307	139	23
JC Ostprignitz-Ruppin	308	192	75
JC Calw	309	280	300
JC Prignitz	310	215	71
JC Lahn-Dill-Kreis	311	337	332
JC Heidelberg, Stadt	312	285	232
JC Leipzig	313	197	47
JC Wilhelmshaven, Stadt	314	274	177
JC Steinfurt	315	344	357
JC Hildesheim	316	271	201
JC Frankfurt	317	294	218
JC Oberspreewald-Lausitz	318	273	131
JC Offenbach am Main, Stadt	319	346	347
JC Wiesbaden, Landeshauptstadt	320	296	210
JC Rheingau-Taunus-Kreis	321	218	226
JC Pforzheim, Stadt	322	284	291
JC Ludwigsburg	323	331	358
JC Cottbus, Stadt	324	327	243
JC Grafschaft Bentheim	325	371	382

JC Rheinisch-Bergischer Kreis	326	269	199
JC Fürstenfeldbruck	327	356	364
JC Weilheim-Schongau	328	400	414
JC Harburg	329	332	254
JC Herzogtum Lauenburg	330	306	245
JC Reutlingen	331	343	335
JC Bielefeld, Stadt	332	323	268
JC Wesermarsch	333	312	262
JC München, Landeshauptstadt	334	348	299
JC Burgenlandkreis	335	345	288
JC Lübeck, Hansestadt	336	307	178
JC Bad Kreuznach	337	366	374
JC Friedrichshain-Kreuzberg	338	283	107
JC Frankfurt am Main, Stadt	339	335	316
JC Heidekreis	340	264	190
JC Rhein-Sieg-Kreis	341	315	275
JC Deutsche Weinstraße	342	313	229
JC Marzahn-Hellersdorf	343	303	151
JC Steglitz-Zehlendorf	344	319	225
JC Region Hannover	345	324	214
JC Bremerhaven, Stadt	346	277	116
JC Pirmasens, Stadt	347	385	395
JC Starnberg	348	384	399
JC Demmin	349	270	112
JC Wesel	350	336	277
JC Rhein-Neckar-Kreis	351	352	348
JC Offenbach	352	310	345
JC Darmstadt-Dieburg	353	225	273
JC Hagen, Stadt	354	325	274
JC Main-Kinzig-Kreis	355	340	354
JC Minden-Lübbecke	356	316	269
JC Uckermark	357	227	72
JC Lichtenberg	358	338	208
JC Heinsberg	359	389	391
JC Euskirchen	360	358	344
JC Vorderpfalz-Ludwigshafen	361	367	333
JC Kaiserslautern, Stadt	362	379	367
JC Neumünster, Stadt	363	390	385
JC Unna	364	369	301
JC Remscheid, Stadt	365	368	352
JC Neukölln	366	351	271
JC Münster, Stadt	367	380	369
JC Mainz, Stadt	368	375	381
JC Flensburg, Stadt	369	411	412
JC Delmenhorst, Stadt	370	363	308
JC Duisburg, Stadt	371	364	312
JC Salzlandkreis	372	262	122
JC Solingen, Stadt	373	321	256
JC Charlottenburg-Wilmersdorf	374	329	203
JC Köln, Stadt	375	360	284
JC Spree-Neiße	376	387	390
JC Mettmann	377	370	327
JC Main-Taunus-Kreis	378	341	230
JC Rhein-Erft-Kreis	379	361	310
JC Kiel, Landeshauptstadt	380	357	247

JC Rhein-Kreis Neuss	381	372	322
JC Groß-Gerau	382	382	388
JC München	383	374	410
JC Bonn, Stadt	384	354	286
JC Tempelhof-Schöneberg	385	386	346
JC Bremen, Stadt	386	378	311
JC Odenwaldkreis	387	355	379
JC Krefeld	388	392	362
JC Dortmund, Stadt	389	393	349
JC Mönchengladbach, Stadt	390	395	365
JC Wuppertal, Stadt	391	377	313
JC Städteregion Aachen	392	381	326
JC Hochtaunuskreis	393	347	298
JC Spandau	394	388	331
JC Viersen	395	397	386
JC Leverkusen, Stadt	396	394	375
JC Bottrop, Stadt	397	410	404
JC Ennepe-Ruhr-Kreis	398	376	272
JC Nordfriesland	*399*	*407*	*402*
JC Mitte	400	403	383
JC Bochum, Stadt	401	396	320
JC Düsseldorf, Stadt	402	383	314
JC Gelsenkirchen, Stadt	403	409	401
JC Hamm, Stadt	404	404	370
JC Reinickendorf	405	412	403
JC Düren	406	391	378
JC Mülheim an der Ruhr, Stadt	407	398	307
JC Herne, Stadt	408	406	393
JC Schleswig-Flensburg	409	405	368
JC Recklinghausen	410	399	376
JC Oberhausen, Stadt	411	408	373
JC Essen, Stadt	412	402	330
JC Kleve	413	413	413