

**Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität
des Handelns von Behörden
vor dem Hintergrund der Theorie lernender Organisationen,
untersucht am Beispiel der Arbeitsvermittlung
in deutschen Optionskommunen**

Dissertation zur
Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)
im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
der Universität Kassel

vorgelegt von Klaus Effing

Kassel, im Januar 2011

Erstgutachter: Prof. Dr. Jürgen Reese
Zweitgutachter: Prof. Dr. Karl-Heinz Mintken

Tag der Disputation: 23.03.2011

Inhalt

1	Organisationslernen im Kontext der Verwaltungsentwicklung.....	1
1.1	Untersuchungszusammenhang.....	2
1.2	Untersuchungsziel.....	11
1.3	Untersuchungsbereich	15
1.4	Untersuchungsfragen.....	27
1.5	Methodik der Untersuchung, Aufbau der Arbeit	29
2	Theorie der Lernenden Organisation	32
2.1	Individuelles Lernen und Organisationslernen	32
2.2	Methoden des Organisationslernens.....	47
2.2.1	Leitbilder	55
2.2.2	Controlling.....	57
2.2.3	Benchmarking	59
2.2.4	Monitoring	62
2.2.5	Produktkritik	64
2.2.6	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess.....	67
2.2.7	Qualitätsmanagement.....	69
2.2.8	Evaluation	71
3	Kommunale Verwaltungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945.....	76
3.1	Neuaufbau der kommunalen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg	77
3.2	Umfassende kommunale Neugliederungen	78
3.3	Veränderungen der kommunalen Verwaltung nach der Wiedervereinigung 1990 – Vom Tilburger Modell zum Neuen Steuerungsmodell	81
3.4	Strukturelle Reorganisationen.....	86
4	Optionskommunen als lernende Organisation	93
4.1	Organisatorische Beschreibung von Optionskommunen	93
4.2	Die Arbeitsvermittlung in den Optionskommunen	110

4.2.1	Arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium im Überblick.....	110
4.2.2	Arbeitsvermittlung als Kerninstrument der Arbeitsmarktpolitik	130
4.2.3	Eingrenzung des zu untersuchenden Problemfeldes	133
4.3	Erhebung zum Organisationslernen in Optionskommunen	135
4.3.1	Planung der Erhebung	136
4.3.2	Durchführung der Erhebung.....	142
4.4	Methodenspektrum in den Optionskommunen.....	145
4.4.1	Ergebnisse im Überblick	150
4.4.2	„Leitbilder“ in den Optionskommunen	153
4.4.3	„Controlling“ in den Optionskommunen.....	158
4.4.4	„Benchmarking“ in den Optionskommunen	161
4.4.5	„Monitoring“ in den Optionskommunen	170
4.4.6	„Produktkritik“ in den Optionskommunen	174
4.4.7	„Kontinuierlicher Verbesserungsprozess“ in den Optionskommunen.....	178
4.4.8	„Qualitätsmanagement“ in den Optionskommunen	182
4.4.9	„Evaluation“ in den Optionskommunen	186
4.4.10	„Weitere Lernmethoden“ in den Optionskommunen.....	196
4.5	Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität der Arbeitsvermittlung der Optionskommunen	202
5	Perspektiven zur Verbesserung der Effektivität behördlichen Handelns durch Nutzung von Elementen der Theorie der lernenden Organisation.....	224
5.1	Untersuchungsergebnisse allgemein	224
5.2	Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Optionskommunen	226
5.3	Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Behörden	235
	Literaturverzeichnis.....	242
	Verzeichnis der Anhänge.....	260
	Erklärung	300

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Institutionelle Veränderungen	8
Abbildung 2: 3-E-Konzept	14
Abbildung 3: Soziale Mindestsicherungssysteme in Deutschland	21
Abbildung 4: Lernebenen nach ARGYRIS/SCHÖN	45
Abbildung 5: KGSt-Zielfelder	65

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der SGB II-Empfängerzahlen.....	22
Tabelle 2: Beteiligung der Optionskreise an der Erhebung	143
Tabelle 3: Fragen des Erhebungsbogens.....	144
Tabelle 4: Nutzungsgrad einzelner Methoden des Organisationslernens.....	149
Tabelle 5: Beteiligung an der Erhebung von differenziert nach westdeutschen und ostdeutschen Optionskreisen	150
Tabelle 6: Entwicklung der SGB II-Arbeitslosenquote und der Bedarfsgemeinschaften differenziert nach ostdeutschen und westdeutschen Optionskreisen	151
Tabelle 7: Auswertung „Leitbilder“ in den Optionskommunen	153
Tabelle 8: Auswertung „Controlling“ in den Optionskommunen.....	158
Tabelle 9: Auswertung „Benchmarking“ in den Optionskommunen.....	165
Tabelle 10: Nutzungszweck der Benchmarkingergebnisse	166
Tabelle 11: Auswertung „Monitoring“ in den Optionskommunen	170
Tabelle 12: Auswertung „Produktkritik“ in den Optionskommunen	174
Tabelle 13: Auswertung „Kontinuierlicher Verbesserungsprozess“ in den Optionskommunen.....	177
Tabelle 14: Ausprägung der Fehlertoleranz in den SGB II-Systemen	179
Tabelle 15: Auswertung „Qualitätsmanagement“ in den Optionskommunen.....	182
Tabelle 16: Auswertung „Evaluation“ in den Optionskommunen	187
Tabelle 17: Übersicht der Beteiligung der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II	189

Tabelle 18: Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente in den Optionskommunen	192
Tabelle 19: Übersicht über Strukturänderung in den SGB II-Systemen.....	196
Tabelle 20: Auswertung zur Personalentwicklung bei den Optionskommunen.....	198
Tabelle 21: Auswertung der Zahl der in den Optionskommunen durchgeführten Untersuchungen/Prüfungen.....	200
Tabelle 22: Punktwerte in Bezug auf den Grad des Organisationslernens.....	203
Tabelle 23: Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften.....	212
Tabelle 24: Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“	213
Tabelle 25: Rangkoeffizient nach SPEARMAN für die Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“	214
Tabelle 26: Überdurchschnittliche und unterdurchschnittliche Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008.....	217
Tabelle 27: Erkennbare Zusammenhänge zwischen Organisationslernen und Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften.....	218
Tabelle 28: Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften differenziert nach SGB II-Organisationstypen im Zeitraum von September 2006 bis Mai 2009	228
Tabelle 29: Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften differenziert nach SGB II-Organisationstypen im Zeitraum von September 2006 bis Dezember 2007.....	232
Tabelle 30: Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften differenziert nach SGB II-Organisationstypen in verschiedenen Zeiträumen	232

Verzeichnis der Abkürzungen

AGH	Arbeitsgelegenheit (nach § 16d SGB II)
AÖR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BM	Bürgermeister
CEO	Chief Executive Officer
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
DLT	Deutscher Landkreistag
EGZ	Eingliederungszuschuss (nach §§ 217 ff. SGB II)
FbW	Förderung beruflicher Weiterbildung (nach §§ 77 ff. SGB III)
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ISE	Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
LR	Landrat
MABE	Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (nach § 46 SGB III)
MAE	Mehraufwandsentschädigung (nach § 16d SGB II)
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
PSA	Personal Service Agentur
SGB II	Sozialgesetzbuch II - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung
UF	Untersuchungsfeld
ZAG	Zentrum für Arbeit und Grundsicherung
zkT	zugelassener kommunaler Träger (Optionskommune)

1 Organisationslernen im Kontext der Verwaltungsentwicklung

Lernen stellt eine Verhaltensänderung aufgrund von Erfahrungen dar. Menschen lernen ihr Leben lang. Der Begriff des „Lernens“ wird zunehmend auch in Zusammenhang mit Unternehmen genutzt. Lernen Unternehmen? Gibt es lernende Unternehmen bzw. Organisationen? HARTMANN/BRENTEL/ROHN bejahen dies: „Für Organisationen birgt der immer komplexer werdende Wandel ihrer Umwelten Chance und Risiko zugleich. Ein schnelles und kompetentes Reagieren auf die Umweltveränderungen durch reflexives Lernen ist für die Unternehmen und Institutionen unerlässlich, wollen sie ihr Überleben sichern.“¹ Als Ursachen für die Notwendigkeit des „unternehmerischen Lernens“ werden beispielsweise die Globalisierung, neue Märkte und eine prekäre Wirtschaftssituation genannt.² In den Wirtschaftswissenschaften beschäftigt sich u. a. die Betriebswirtschaftslehre mit diesen Aspekten; in dieser „... ist heute die Gestaltung des Wandels die wichtigste Aufgabe der strategischen Führung und damit der Unternehmensleitung. Die schnelle Anpassung an den Markt sichert das Überleben.“³

Bereits an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Begriffe „organisationales Lernen“ (Organisationslernen) und „lernende Organisation“ nicht immer übereinstimmen. AGYRIS/SCHÖN differenzieren hier wie folgt: „Die eine Gruppe – präskriptive, praxisorientierte, wertverpflichtete, manchmal messianische und weitgehend unkritische Literatur – nimmt den Begriff ‘lernende Organisation’ als Schlagwort für alles, was die führenden japanischen oder anderen Organisationen tun, und für das, was die übrige Welt tun muß, um zu ihnen aufzuschließen. Die zweite Gruppe – wahrscheinlich ebenfalls von den allgemein anerkannten Gedanken ange-regt, die durch die Welle des neuen globalen Wettbewerbs ausgelöst wurden – behandelt das organisationale Lernen wie ein wissenschaftliches

¹ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 9.

² Vgl. z. B. ARGYRIS/SCHÖN, 2006, S. 9 f.

³ HALLER/PFREUNDSCHUH, 2009, S. 179.

Forschungsprojekt, vor allem in Führungs- und Wirtschaftsakademien.“⁴ Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist das organisationale Lernen in der Ausprägung als wissenschaftliches Forschungsobjekt.

1.1 Untersuchungszusammenhang

Die Theorie lernender Organisationen wird bisher nur selten zur Analyse von Prozessen der Verwaltungsentwicklung sowie für praktische Zwecke der Steigerung der Effektivität behördlichen Handelns eingesetzt.⁵ SCHRIDDE weist darauf hin, dass die Verwaltungsentwicklung an einem Punkt angelangt ist, an dem „es daher entscheidend für den weiteren Reformprozess sein wird, die bisherigen Reformprojekte in den Mittelpunkt reflexiven Lernens sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zwischen Politik und Verwaltung zu stellen, um Lernbarrieren und –störungen zu überwinden.“⁶ Insbesondere der Übergang zur Wissensgesellschaft führt nach Einschätzung von PAWLOWSKY dazu, dass „die klassischen Bewertungs- und Steuerungsprinzipien der Industriegesellschaft ihre Bedeutung verlieren. Um Wertschöpfungsprozesse in einer Wissensökonomie zu generieren, ist das industrielle Leitbild einer tayloristischen Arbeitsorganisation in der Wirtschaft ebenso wenig geeignet wie Max Weber’s Leitbild einer idealtypischen Bürokratie in der Verwaltung.“⁷ PÜNDER kommt in einer Analyse zum neuen Finanz- und Verwaltungsmanagement gar zu dem Schluss: „Das von Max Weber insbesondere durch die Merkmale der hierarchischen Binnenstruktur und strikten Regelbindung charakterisierte herkömmliche Modell rationaler Bürokratie ist verpönt.“⁸ Aber auch diese eher ablehnende Haltung gegenüber dem Weberschen Modell hat nach Ansicht von BOGUMIL bisher noch nicht zu einer umfassenden Reform geführt. „Eine wirklich neue Steuerung, also ein umfassender

⁴ ARGYRIS/SCHÖN, 2006, S. 10 f.

⁵ Vgl. TEGETHOFF/WILKESMANN 1995.

⁶ SCHRIDDE 2005.

⁷ PAWLOWSKY, 2001, S. 4.

⁸ PÜNDER, 2008, S. 104.

‘Paradigmenwechsel’ der deutschen Verwaltung vom weberianischen Bürokratiemodell zum New Public Management ist nicht festzustellen.“⁹

Es stellt sich mithin die Frage, ob auch Behörden bzw. öffentliche Verwaltungen lernen müssen. Der Umgang mit Wissen ist einer der kritischen Erfolgsfaktoren, denn dieser „... entscheidet letztlich über die Effektivität einer Organisation. Wissensmanagement zielt darauf ab, genau das Wissen an einen Ort im Unternehmen zu bringen, an dem es für das Unternehmen optimalen Nutzen bringt.“¹⁰ EBERL stellt den Zusammenhang zwischen Wissen und Lernen heraus, denn „Alle Lernansätze nehmen mehr oder weniger explizit auf den Wissensbegriff Bezug, so daß dieser als begriffliche Grundkategorie verwendet werden kann.“¹¹ Eingehend auf das kommunalpolitische Management stellt STOCK fest: „Der bisherige Zustand der Entscheidungsfindung ist suboptimal und muss angesichts der anstehenden Probleme der Städte grundlegend verbessert werden.“¹² Bei dem Herausarbeiten von Ansätzen für ein kommunalpolitisches Management gelangt STOCK zudem zu der Schlussfolgerung, „dass reflexive Lernprozesse die Basis eines zeitgemäßen Kommunalpolitischen Managements darstellen.“¹³ Deutlich wird somit, dass auch für Verwaltungen die Forderung nach „lernenden Verwaltungen“ begründet werden kann. Diese Einschätzungen resultieren vorrangig aus dem erreichten Komplexitätsgrad in Verwaltungssystemen. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um eine Erkenntnis, die erst in den letzten Jahren Raum gegriffen hat. Bereits LUHMANN hat bei der Entwicklung seiner Theorie der Verwaltungswissenschaften unterstellt, dass die Komplexität dieses Vorhaben erschwert. „Ein drittes Hemmnis ist schließlich die unübersehbare Komplexität der praktischen Verwaltung, ihrer Systembildungen und ihrer Handlungssituationen.“¹⁴ Den problemlösungsorientierten Umgang von Organisationen mit der Komplexität beschreibt EBERL wie folgt: „Die allgemeine Funktion von sozialen Systemen besteht somit in der Komplexitätsreduktion: Soziale

⁹ BOGUMIL u.a., 2007, S. 9.

¹⁰ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 5.

¹¹ EBERL, 1996, S. 77.

¹² STOCK, 2005, S. 104.

¹³ STOCK, 2005, S. 127.

¹⁴ LUHMANN, 1966, S. 5.

Systeme selektieren aus einer komplexen Umwelt für sie relevante Elemente heraus, verarbeiten diese und liefern Problemlösungen.“¹⁵ SCHRIDDE weist darauf hin, dass sowohl die Probleme als auch die Problemlösung selbst komplex seien. Es sei weniger schwierig entsprechende Modelle zu konzipieren als die als notwendig eingestuften Anpassungen vorzunehmen. „Es wurde zunehmend deutlich, dass die Entwicklung von strategischen oder organisatorischen Soll-Konzepten weniger schwierig ist als das Schließen der Lücke zwischen dem Soll- und dem Ist-Zustand.“¹⁶ Problemlösend bzw. die o.a. Transformation ermöglichend sollte für die Kommunalverwaltung u.a. das sogenannte Neue Steuerungsmodell (NSM) wirken. Die in den obigen Ausführungen zum Ausdruck kommende Kritik bezieht sich somit insbesondere auch auf die Entwicklung und Implementierung des NSM. Das NSM wurde 1993 von der KGSt zur fortlaufenden Modernisierung der Kommunalverwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt.¹⁷ Erste Grundzüge legte die KGSt bereits im Jahr 1991 dar.¹⁸ Die KGSt hatte analysiert, „die kommunale Selbstverwaltung sei den Anforderungen ihrer Umwelt nicht mehr voll gewachsen“¹⁹. PFISTER beschreibt die bestehenden Probleme als „Untersteuerungstendenzen im Management“, „Übersteuerungseffekte bei der Aufgabenerledigung“ und „fehlende Transparenz in Fragen der Wirtschaftlichkeit und Produktivität“.²⁰

Die KGSt fasst die bestehenden Defizite als „Lücken“ auf. Differenziert wird nach der Strategielücke, der Managementlücke, der Attraktivitätslücke und der Legitimitätslücke.²¹

Die Strategielücke resultiert daraus, dass das kommunalpolitische System in (kurzfristigen) Wahlperioden denkt; langfristige Planungen daher kaum angestellt würden. Dies habe auch negative wirtschaftliche Folgen, da

¹⁵ EBERL, 1996, S. 121 f.

¹⁶ SCHRIDDE, 2004, S. 4.

¹⁷ KGSt-Bericht Nr. 5/1993.

¹⁸ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 12/1991.

¹⁹ KGSt-Bericht Nr. 2/2007, S. 12 ff.

²⁰ PFISTER, 1995, S. 46 f.

²¹ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 9 ff.

langfristig wirkende Investitionen nicht in ausreichendem Maß unter Kosten-Nutzen-Überlegungen getätigt würden.

Die Managementlücke hängt nach der Analyse der KGSt mit der Struktur der Verwaltung (Trennung in Fach- und Querschnittsverwaltung) und insbesondere dem fehlendem Markt zusammen. BANNER benutzte zur Kennzeichnung der Verwaltung den Begriff „System organisierter Unverantwortlichkeit“²². Die Managementlücke bezieht sich insbesondere auf die vier Themenfelder „Organisation“, „Finanzen“, „Verwaltungsleistungen und Qualitätsmanagement“ und „Wettbewerb und Beteiligungen“.²³

Die von der KGSt unterstellte Attraktivitätslücke bezieht sich auf die Wirkung der Kommunalverwaltung als Arbeitgeber. Die KGSt stellte eine sinkende Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber fest.²⁴

Die Legitimitätslücke hat ihren Ursprung in dem zunehmend als konfliktreich empfundenen Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger.²⁵

Das NSM sollte dazu dienen, die aufgezeigten Lücken zu schließen bzw. zumindest zu verkleinern. Die Ziele des NSM lassen sich idealtypisch mit der Verwirklichung von sechs Kernelementen erreichen. Diese sind:

- Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung,
- Führung durch Leistungsabsprache statt durch Einzeleingriff,
- dezentrale Gesamtverantwortung im Fachbereich,
- zentrale Steuerung neuer Art mit Controlling und Berichtswesen,
- Instrumente zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite und
- Wettbewerb²⁶

Im Kern ähnlich fasst PÜNDER den Änderungsbedarf zusammen. „Die im Sinne des ´neuen Steuerungsmodells´ modernisierte Verwaltung wird in

²² REICHARD, 1994, S. 16.

²³ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 2/2007, S. 15.

²⁴ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 11.

²⁵ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 12.

²⁶ Vgl. HILBERTZ, 2001, S. 2.

der für die Reformdiskussion typischen Begrifflichkeiten vor allem durch vier Aspekte gekennzeichnet:

- Steuerung durch Leistungsvorgaben (‘Outputorientierung’)
- Zusammenführung der Fach- und Ressourcenverantwortung (‘Budgetierung’)
- Ressourcenverbrauchskonzept (‘Doppik’)
- Vollzugcontrolling²⁷

BOGUMIL beschreibt das NSM im Kern wie folgt: „Das NSM wurzelt, zugespitzt und vereinfacht gesagt, in einer einzelfunktionalen (single purpose) Logik, nämlich in der Vorstellung, die Effizienz der Erbringung von öffentlichen Aufgaben und Leistungen verwaltungsintern durch funktionsbezogene (vertikale) Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung und verwaltungsextern durch (wettbewerbliche) Auslagerung (outsourcing) zu optimieren.“²⁸

Das NSM wäre somit als ein Programm aufzufassen, das dazu dienen soll, die kommunalen Leistungen zu optimieren. EMDE weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „... zwischen der Programmebene und der realisierten Lösung unterschieden“²⁹ werden muss. Auch LÖFFLER nimmt eine ähnliche Differenzierung vor, und zwar die zwischen konzeptioneller Ebene und Implementationsebene. Die Einflussnahme von politischen und/oder administrativen Akteuren bei der Umsetzung von Konzeptionen in konkrete Maßnahmen kann bei identischen Konzeptionen zu unterschiedlichen Lösungen führen.³⁰ Hieraus folgt, dass „das NSM“ in verschiedenen Verwaltungen nach der Implementation unterschiedliche Wirkungen entfalten kann. Unter Implementation ist nach MAYNTZ „die Durchführung bzw. Anwendung der im Prozess der Politikentwicklung ent-

²⁷ Vgl. PÜNDER, 2008, S. 104 ff.

²⁸ BOGUMIL, 2007, S. 66.

²⁹ EMDE, 2006, S. 43.

³⁰ Vgl. LÖFFLER, 1997, S. 147 ff.

standenen Gesetze und anderen Handlungsprogramme“ zu verstehen.³¹ EMDE unterstreicht dies mit den Worten „Aus diesem Grund sind neben der Analyse eines Konzeptes für die Beschreibung und Beurteilung der erzielten Ergebnisse vor allem der Prozess und das Ergebnis der Implementation von Bedeutung“³².

Das NSM bzw. Teile des NSM sind inzwischen in fast allen größeren Städten und Gemeinden sowie den Kreisen in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt.³³ Ein vollständiger Überblick der erzielten Ergebnisse ist derzeit nicht verfügbar.

Die rückblickende Einschätzung des NSM durch leitende Mitarbeiter der KGSt lässt erkennen, dass das NSM aus deren Sicht kein ausgesprochenes Erfolgsmodell ist. Die Analyse wurde anhand eines Innovationsmodells erstellt, welches die Komponenten „Ziele des Programms und der Akteure“, „Methodisches Vorgehen zur Implementation“, „Ausgangslage der beteiligten Akteure“ und „Rückkoppelungen“ enthält.³⁴ Während die Ziele rückblickend vorsichtig positiv eingeschätzt werden, ist dies beim methodischen Vorgehen nicht der Fall. Zur Ausgangslage der beteiligten Personen werden keine oder negative Feststellungen getroffen. Zur systematischen Nutzung von Rückkoppelungen fehlen überwiegend Aussagen.³⁵ Dies ist für die weitere Betrachtung im Rahmen der hier geplanten Untersuchung von Bedeutung.

Zusammenfassend kritisch schätzt BANNER die bisherigen Erfolge des NSM ein. Es sei zu komplex. Häufig hätten sich keine ganzheitlichen Reformansätze durchgesetzt. Der Reformprozess sei holpriger als erwartet. Der erhoffte Steuerungsgewinn durch das NSM sei „begrenzt“ geblieben.³⁶

³¹ MAYNTZ, 1977, S. 51.

³² EMDE, 2006, S. 45.

³³ Vgl. JANN, 2005, S. 80 f.; HILBERTZ, 2001, S. 2.

³⁴ Vgl. EMDE, 2006, S. 61 ff.

³⁵ Vgl. tabellarische Übersicht bei EMDE, 2006, S. 84.

³⁶ BANNER, 2003, S. 17.

BOGUMIL/KUHLMANN haben verschiedene empirische Studien zum Implementationsstand des NSM ausgewertet.³⁷ EMDE hat diese zusammengestellt und bewertet.³⁸

Abb. 1:

Institutionelle Veränderungen

Institutionelle Veränderungen		Bewertung
Outputsteuerung/Produkte	Produktbeschreibung als Reformmethode „markant rückläufig“ (nur noch 32 % der Städte verfolgen diesen Ansatz)	0
Budgetierung	deutlicher Unterschied West / Ost (kaum Budgetierung); vorwiegend inputorientierte Budgetierung als Konsolidierungsstrategie	0
Operatives Controlling/Kosten- und Leistungsrechnung	in fast allen Städten eingerichtet bzw. mit hoher Priorität im Aufbau / in der Planung	+
ungeteilte Verantwortung	zunehmend, aber kaum Handlungsspielräume auf dezentraler Ebene (wegen rigider zentraler Budgetierung)	0
Kontraktmanagement	wird nur „ausgesprochen moderat“ praktiziert, keine neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung	-
politisches und strategisches Controlling	unterentwickelt, adressatengerechte Aufbereitung von Daten als Problem	-
interkommunale Leistungsvergleiche	von der KGSt und der Bertelsmann-Stiftung gefördert, bislang kaum Auslöser für Wettbewerb, Vergleich aus methodischen Gründen schwierig	0
organisatorische Dimension	institutionelle Basismuster der Verwaltung kaum verändert, hierarchische Koordinationsform nach wie vor dominierend	-
Personalentwicklung	nur rudimentär implementiert, aber zunehmend (allerdings in weniger anspruchsvollen Bereichen)	-
Kundenorientierung	Bürgerämter, obgleich kein Kernbestandteil des NSM, fast flächendeckend in den Städten über 20000 Einwohner eingerichtet	+
Wettbewerb	„sehr bescheiden“	-
Veränderungen im Verwaltungshandeln		
Input-Veränderungen	sparsamer und wirtschaftlicher Einsatz von Ressourcen aufgrund der Input-Budgetierung, Einsparungen jedoch durch exogene Effekte absorbiert	0
Output- und Prozessveränderungen	Serviceverbesserungen (z.B. Reduzierung der Bearbeitungszeiten) vor allem in Bürgerämtern; Leistungstiefe teilweise reduziert aufgrund EU-Vorgaben (Auslagerungen, Privatisierung)	0
System-Veränderungen	Schließung der Strategie- und Managementlücken kaum gelungen, Politikstil eher noch kurzfristiger und inkrementalistisch, Steuerungsdefizite eher noch größer	-
Nicht-intendierte Effekte der NSM-Reformen		
Mitarbeiterorientierung	vernachlässigt	-
Personalmanagement	aus der Perspektive der Beschäftigten Arbeitsverdichtung und Personalabbau, reduzierte Karrierechancen	-
Hierarchieabflachung	Reduzierung von Aufstiegsmöglichkeiten	-
Frauenförderung	Aufstiegchancen für Frauen als Folge der Hierarchieabflachung reduziert	-
politisch-strategische Steuerung	weitgehend gescheitert, starke „zentrifugale Kräfte“ wegen der Dezentralisierung und Auslagerungen	-
Bürokratisierung	zunehmend (Produkte, Kennzahlen, Indikatoren)	-
Transaktionskosten	steigend (Leistungsbeschreibungen, Dokumentation, Überwachung)	-
Handlungspotential	rückläufig wegen des Personalabbaus und der Auslagerungen	-

zusammengestellt nach BOGUMIL / KUHLMANN 2004, S. 54 - 62; Spalte Bewertung mit Eintragungen von der Bearbeiterin

Zeichenerklärung: + positive Aspekte überwiegen
0 teils positiv, teils negativ
- negative Aspekte überwiegen

³⁷ Vgl. BOGUMIL/KUHLMANN, 2004, S. 54 – 62.

³⁸ EMDE, 2006, S. 89 f.

Positiv überwiegende Aspekte sind danach nur bei der Einführung des Controlling, der Kosten- und Leistungsrechnung und der Kundenorientierung zu verzeichnen. Kritisch könnte hinterfragt werden, ob das Erreichen dieser wenigen positiven Wirkungen letztlich ein Effekt ist, der auf das NSM zurückzuführen ist oder ob diese Entwicklungen auch im Rahmen der „normalen“ Verwaltungsentwicklung eingetreten wären.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass das NSM zumindest „moderate Reformergebnisse“ geliefert hat.³⁹ REICHARD bewertet diese Ergebnisse allerdings als „eher ernüchternd“.⁴⁰

Das NSM hat die Entwicklung der kommunalen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 15 Jahren zwar gefördert, aber nicht beflügelt. Die oben genannten sechs Kernelemente zur Realisierung des NSM sind nur teilweise verwirklicht worden. Sowohl konzeptionelle Schwächen als auch die defizitäre Implementationsstrategie der KGSt⁴¹ sowie die Komplexität und die Besonderheiten der Kommunalverwaltung (z. B. Takt in Wahlperioden) haben eine flächendeckende und vollständige Implementation des NSM verhindert.

Die KGSt, die von HOPP/GÖBEL als „... Schrittmacher der Verwaltungsreform zu nennen“⁴² ist, hält zum aktuellen Umsetzungsstand fest, „Das NSM der KGSt hat eine umfassende Reformwelle ausgelöst und damit ein positives Klima für Veränderungen geschaffen.“⁴³ Empirisch belegbar sei dies durch entsprechende Erhebungen bei den Städten und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland. „Zwei große Befragungen unter den Kommunen, eine Befragung der Hans-Böckler-Stiftung unter Leitung von Professor Dr. Bogumil (2005), eine Erhebung des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetages (2004), zeigen, dass die KGSt

³⁹ BOGUMIL/KUHLMANN, 2004, S. 63.

⁴⁰ Vgl. REICHARD, 2002, S. 271.

⁴¹ Vgl. dazu EMDE, 2006, S. 97 - 104.

⁴² HOPP/GÖBEL, 2008, S. 24.

⁴³ KGSt-Bericht Nr. 2/2007, S. 3.

eine Modernisierungswelle ausgelöst hat und sich vier Fünftel der Kommunen darin am Neuen Steuerungsmodell orientiert haben.“⁴⁴

Dieses positive Klima für Veränderungen könnte den Boden bereiten für die Einführung des Organisationslernen in deutschen Kommunalverwaltungen. Nach den Entwicklungswellen der Aufgabenkritik in den 80-er Jahren und des NSM in den 90-er Jahren des 20. Jahrhunderts und zu Beginn des 21. Jahrhunderts könnte das Organisationslernen der nächste Schritt in der evolutionären Fortentwicklung der Verwaltungsorganisationen sein. SCHRIDDE hat in diesem Zusammenhang klar gestellt: „Die (bisherigen, K. E.) Verwaltungsreformen indes beschränkten sich im weitgehend betriebswirtschaftlichen Interpretationshorizont des NSM auf instrumentelle Gesichtspunkte.“⁴⁵ Diese Schwerpunktsetzung könnte für einen umfassenden Kultur- und Organisationswandel nicht ausreichend sein. SCHRIDDE hält hierzu fest, „Als Grund für den schleppenden Gang der Verwaltungsreformen wird die unzureichende Förderung des organisationalen Lernens durch veränderte Kulturen, Strukturen und Prozesse innerhalb der Verwaltung angesehen.“⁴⁶ Auch die KGSt deutet diesen Schritt an. Im Bericht über die Bilanz der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells aus dem Jahr 2007 wird u.a. der Schluss gezogen, dass „...durch Investitionen ins Personal kann die Verwaltung zur ´lernenden Organisation´ werden.“⁴⁷

BANNER formuliert dies mit den Worten: „In einer sich schnell verändernden Welt sind auch die Kommunen zwangsläufig eine Dauerbaustelle für Veränderung, Modernisierung oder Reform, und das NSM daher nicht der Weisheit letzter Schluss. Viele meinen ja, irgendwann müsse doch Schluss sein mit Reformen, damit die Verwaltung sich endlich wieder ihren ´eigentlichen Aufgaben´ zuwenden könne. Aber zu den eigentlichen Aufgaben gehört eben die ständige Selbstreform.“⁴⁸ Gerade diese „ständige Selbstreform“ ist ein prägendes Kennzeichen einer lernenden Organisati-

⁴⁴ KGSt-Bericht Nr. 2/2007, S. 9.

⁴⁵ SCHRIDDE, 2004, S. 5.

⁴⁶ SCHRIDDE, 2004, S. 5.

⁴⁷ KGSt-Bericht Nr. 2/2007, S. 55.

⁴⁸ KGSt-Bericht Nr. 2/2007, S. 61 f.

on. „Organisationales Lernen konstituiert sich als ein Prozess, in dem die Organisationsmitglieder bzw. Unternehmensmitglieder gemeinsam Nachforschungen über ihre Handlungsweisen und Systemirrationalitäten anstellen.“⁴⁹ Der Prozess ist als dauerhaft und fortwährend anzusehen. SCHRIDDE spricht sich ebenfalls für das Modell der Lernenden Organisation aus, es sei „... die zentrale Wegkreuzung an der man sich entscheiden muss: wird man mehr den Weg der ‘Reförmchen’ gehen, nach denen am Ende doch wieder alles mehr oder weniger beim alten bleibt, oder den der Reform, die sich nicht nur zur Veränderung, und zu dem neuen bekennt, sondern dies auch als Handlungsprogramm auffasst.“⁵⁰

1.2 Untersuchungsziel

Ziel der Untersuchung ist ein (verwaltungs-)wissenschaftlicher Erkenntnisgewinn. Untersucht werden soll, ob die intensive Nutzung der Methodik des Organisationslernens im Vergleich zu deren geringfügiger Nutzung mit verbesserten Ergebnissen bei der Erledigung definierter Verwaltungsaufgaben in deutschen Behörden einhergeht. Im Kern geht es also um die Frage, ob eine positive Beziehung zwischen der vermehrten Nutzung des Organisationslernens und der Qualität der Arbeitsergebnisse besteht. Könnte ein solcher Zusammenhang nachgewiesen werden, wäre weiterhin zu prüfen, ob eine Kausalität zwischen der Nutzung des Organisationslernens und den Arbeitsergebnissen besteht, also Organisationslernen die Effektivität erhöht. Die im Untersuchungsbereich erzielten Ergebnisse sollen ferner auf ihre Transferfähigkeit auf weitere Bereiche der öffentlichen Verwaltung geprüft werden. In diesem Zusammenhang ist der Begriff „Effektivität“ im Sinne der vorliegenden Untersuchung zu präzisieren.

Effektivität ist nach DIN EN ISO 9000 das Ausmaß, in dem geplante Tätigkeiten verwirklicht und geplante Ergebnisse erzielt werden.⁵¹ Es handelt

⁴⁹ HARTMANN/BENTEL/ROHN, 2006, S. 6.

⁵⁰ SCHRIDDE, 2004, S. 47.

⁵¹ DIN EN ISO 9000: 2005-12, Nr. 3.2.14.

sich also um die Genauigkeit und Vollständigkeit, mit der Benutzer ein bestimmtes Ziel erreichen. Effektivität trifft somit eine Aussage zur Wirksamkeit bzw. zeigt den Grad der Zielerreichung. In Bezug auf das bereits oben erwähnte Neue Steuerungsmodell und hieraus ableitend die zunehmende produktorientierte Steuerung⁵² und Haushaltsführung der Kommunen ist der Effektivitätsbegriff bedeutsam. FINGER formuliert diesen Zusammenhang mit den Worten: „Dabei bezieht sich Effektivität auf die Relation von geplanten Zielen zum realisierten Zielerreichungsgrad (Outcome) und setzt dabei Zielplanung und Festlegung operabler Messgrößen der Zielerreichung (etwa in Form von Indikatoren) voraus.“⁵³

Abzugrenzen hiervon ist die Effizienz. Effizienz ist nach DIN EN ISO 9000 das Verhältnis zwischen dem erreichten Ergebnis und den eingesetzten Ressourcen.⁵⁴ Betriebswirtschaftlich ausgedrückt ist die Effizienz das Verhältnis zwischen Ertrag und Aufwand. Nach FINGER bezieht sich „Effizienz ... auf die Kosten für realisierte Maßnahmen/Produkte bei vorgegebenem Zielsystem ...“.⁵⁵

Eine eindeutige Rangfolge von Effektivität und Effizienz kann nicht allgemein festgelegt werden. Aus der grundsätzlichen Aufgabenzuordnung an Behörden⁵⁶ und der zu beachtenden Grundsätze jeglichen staatlichen Handelns⁵⁷ ist abzuleiten, dass die Wirksamkeit einer getroffenen Maßnahme grundsätzlich Vorrang vor der Ertrags-Aufwands-Relation haben sollte.

Beispielsweise haben die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 1 des Sozialgesetzbuches II (SGB II) die Aufgabe, den langzeitarbeitslosen Menschen bei der Aufnahme einer oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen. Hierzu kann z. B. die Qualifizierung eines langzeitarbeitslosen Menschen gehören. Bestehen umfassende Vermittlungshemmnisse kann u.a. eine berufliche Ausbildung im „geschützten

⁵² Vgl. hierzu beispielweise die Ausführungen zur Produktkritik in den Abschnitten 2.2.5 und 4.4.6.

⁵³ FINGER, 2007, S. 96.

⁵⁴ DIN EN ISO 9000: 2005-12, Nr. 3.2.15.

⁵⁵ FINGER, 2007, S. 96.

⁵⁶ Vgl. zum Behördenbegriff Abschnitt 1.3.

⁵⁷ Vgl. z.B. die in Artikel 20 Grundgesetz festgelegten Grundsätze des Rechts- und Sozialstaatsprinzips.

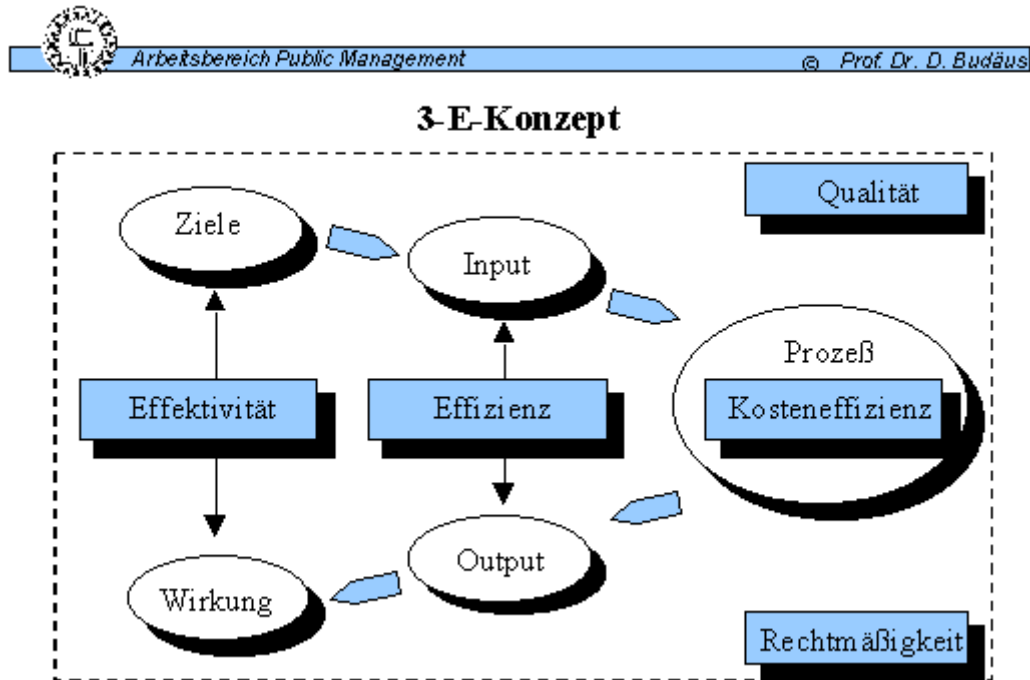
Bereich“ (überbetriebliche Ausbildung) angezeigt sein. Die Kosten hierfür belaufen sich auf rd. 30.000 Euro für eine dreijährige Ausbildung. Die Wirksamkeit einer solchen überbetrieblichen Ausbildung kann als gut eingeschätzt werden; rd. die Hälfte der Absolventen erhalten bereits kurzzeitig einen Arbeitsplatz. Im Einzelfall wäre es zunächst effizienter, auf die Finanzierung einer solchen Ausbildung zu verzichten, da mit dem Betrag von 30.000 Euro eine rd. vierjährige Finanzierung der SGB II-Leistungen möglich wäre. Betriebswirtschaftlich würde sich bei dieser Konstellation zunächst ein Vorteil bei Verzicht auf die Qualifizierung ergeben. Die Wirksamkeit der „reinen Zahlbarstellung“ würde allerdings deutlicher geringer ausfallen als bei der Alternative „überbetriebliche Ausbildung“. Bei Berücksichtigung der Totalperiode des Einzelfalles würde mit einiger Wahrscheinlichkeit bei einem Verzicht auf die Qualifizierung auch die Effektivität geringer ausfallen als mit der Qualifizierung.

Ein weiteres Beispiel läßt sich im Kinder- und Jugendhilfe finden. Beispielsweise setzt Artikel 6 Abs. 3 des Grundgesetzes den Rahmen für eine zwangsweise Trennung von Kindern aus dem Familienverband. Die hierzu erlassenen Vorschriften im Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfe stellen zentral das Wohl des Kindes in den Mittelpunkt. Wenn dies gefährdet ist, ist eine Inobhutnahme des Kindes unter den Schutz des Jugendamtes angezeigt. Die Art der Inobhutnahme (z. B. Unterbringung in einem Kinderheim, Unterbringung bei Verwandten des Kindes, Unterbringung in einer Pflegefamilie) richtet sich danach, mit welcher Maßnahme das Wohl des Kindes am Besten sichergestellt werden kann, also nach der Frage, welche Maßnahme am effektivsten ist. Erst wenn die effektivste Maßnahme ausgewählt ist, stellt sich die Frage nach der Effizienz (welches Kinderheim bietet den wirtschaftlichsten Kostensatz?).

Der grundsätzlich weiter gefasste Rahmen der Effektivität gegenüber der Effizienz wird auch im folgenden Schaubild von BUDÄUS⁵⁸ deutlich:

⁵⁸ BUDÄUS/BUCHHOLTZ, 1997, S. 332.

Abb. 2:

3-E-Konzept

BURMEISTER weist auf die Schwierigkeit hin, die Effektivität bestimmter Maßnahmen oder Prozesse zu messen. Beispielsweise nennt BURMEISTER „... z. B. Entwicklung von Selbstwertgefühl...“⁵⁹. Die Effektivitätsmessung derartiger Zielsetzungen bedingt „Zunächst müssen die vorliegenden Ziele so weit konkretisiert bzw. operationalisiert werden, damit es möglich wird, den Grad ihres Eintretens zu ermitteln.“⁶⁰ Die Konkretisierung kann über Indikatoren vorgenommen werden, die in einem weiteren Schritt „... in Kennzahlen und konkrete Zielgrößen ... überführt werden, ...“⁶¹ Die im Rahmen dieser Untersuchung zu Grunde zu legenden Indikatoren bzw. Kennzahlen für die Messung der Effektivität werden in den Abschnitten 4.4 und 4.5 festgelegt und erläutert.

⁵⁹ BURMEISTER, 2007, S. 221.

⁶⁰ BURMEISTER, 2007, S. 221.

⁶¹ BURMEISTER, 2007, S. 221.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, ob die Nutzung von Methoden des Organisationslernens mit einer signifikanten Steigerung der Effektivität des Handelns von Behörden einhergeht. Geklärt werden soll diese Frage anhand des Beispiels der aktuellen Entwicklung der Arbeitsverwaltung.

Während bei den bisherigen Evaluationsstudien zu den Reformen am Arbeitsmarkt die Tauglichkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im Vordergrund steht, soll mit der vorliegenden Untersuchung der bisher in diesem Zusammenhang vernachlässigte Bereich des Organisationslernens und des Handlungspotentials der betreffenden Organisation analysiert werden.

Der Untersuchung liegt die Vermutung zu Grunde, dass bei Nutzung von Methoden, die der Theorie des Organisationslernens zugeordnet werden können, eine Steigerung der Effektivität des behördlichen Handelns im Untersuchungsbereich zu erwarten ist.

1.3 Untersuchungsbereich

Sachlich bezieht sich die Untersuchung auf „Behörden“ der Arbeitsverwaltung. Der Begriff „Behörde“ hat unterschiedliche Bedeutungen. Zu unterscheiden sind die Behörden im funktionellen Sinn und im organisatorischen Sinn.

Behörde im funktionellen Sinne „... ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt“.⁶² Unter öffentlicher Verwaltung in diesem Zusammenhang ist nach MAURER die Verwaltung des Staates im weiteren Sinne zu verstehen, nämlich: „Die öffentliche Verwaltung bildet (aber) organisatorisch, funktionell und rechtlich eine in sich geschlossene Einheit, die von der Verwaltung in den übrigen Bereichen abgrenzbar ist.“⁶³

⁶² Vgl. § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG): „Behörde im Sinne dieses Gesetzes ist jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.“

⁶³ MAURER, 1990, S. 1.

Die „übrigen Bereiche“ umfassen die Verwaltung im privaten, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich.

Behörden im organisatorischen Sinne sind begrifflich weiter gefasst als die Behörden im funktionellen Sinne. Hiermit gemeint sind sämtliche Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, auch wenn sie nicht mit Hoheitsaufgaben betraut sind. Insoweit ist die Behörde weniger als Rechtsinstitut aufzufassen, sondern „... ein Zentralbegriff des Verwaltungsorganisationsrechts...“⁶⁴. Unter den Behördenbegriff wären dann auch Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung wie Kultur-, Sport-, Freizeiteinrichtungen, nicht pflichtige Beratungsleistungen (z. B. Ehrenamtsbörse) etc. zu subsumieren.

Behörden in diesem Sinne sind weniger die Stellen der öffentlichen Verwaltung, die aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes nach Artikel 20 des Grundgesetzes die Exekutive im Staat darstellen als vielmehr die von HOPP/GÖBEL beschriebenen Gebilde: „(Gebiets-)Körperschaften sind nichts anderes als Non-Profit-Organisationen, die wie alle anderen Wirtschaftsunternehmen zielgerichtete, produktive, soziale, offene Systeme darstellen. Von privaten Wirtschaftsunternehmen unterscheiden sie sich dahingehend, dass ihre spezifischen Ziele sich nicht im übergeordneten Existenzziele der Gewinnerzielung bündeln, sondern die einzelnen Sachziele nebeneinander bestehen, die idealtypisch aus den gesellschaftlichen Willensbildungsprozessen der Bürger hergeleitet sind.“⁶⁵

In dieser Untersuchung wird unter Behörde die Behörde im organisatorischen Sinne verstanden. Das Organisationslernen ist unabhängig von der Tätigkeit als Hoheitsträger. Insoweit wäre der Behördenbegriff im funktionellen Sinne nicht umfassend genug.

Die Fragen der Untersuchung sollen am Beispiel der Arbeitsvermittlung durch die deutschen Optionskommunen untersucht werden.⁶⁶ Das Unter-

⁶⁴ MAURER, 1990, S. 450.

⁶⁵ HOPP/GÖBEL, 2008, S. 2.

⁶⁶ Der Verfasser dieser Arbeit leitet hauptamtlich das Sachgebiet „Eingliederung in Arbeit“ des Optionskreises Steinfurt.

suchungsziel⁶⁷ soll durch die Beantwortung geeigneter Untersuchungsfragen⁶⁸ erreicht werden. Zur Verknüpfung von Untersuchungsziel und Untersuchungsfragen soll der Untersuchungsbereich „Arbeitsvermittlung durch Optionskommunen“ kurz inhaltlich dargestellt werden.

Die Arbeitsvermittlung ist Bestandteil der Arbeitsförderung. Diese wurde zum 01.01.2005 neu geordnet. Neben dem Arbeitslosengeld I wurde das Arbeitslosengeld II, die sog. Grundsicherung für Arbeitsuchende, eingeführt.⁶⁹ „Ordnungspolitisch stellt die Hartz IV-Reform einen weitreichenden Paradigmenwechsel dar. Vollzogen wurde der Wandel von stärker statusorientierten Transferleistungen wie der Arbeitslosenhilfe hin zu einer am soziokulturellen Existenzminimum orientierten Grundsicherung.“⁷⁰ Das Arbeitslosengeld II hat zum 01.01.2005 die früher getrennten Systeme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz zusammengeführt. „Obwohl beide Hilfsformen steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen mit dem Ziel der Gewährleistung des Existenzminimums darstellten, differierten sie im Hinblick auf Anspruchsvoraussetzungen, Sanktionsregelungen, Eingliederungsleistungen und insbesondere der Höhe der Hilfeleistung, welche sich einerseits am ausfallenden Arbeitsentgelt, andererseits am Bedürfnis des Hilfsbedürftigen orientierte.“⁷¹ Die finanzielle Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes II hat für viele der bis Ende 2004 Sozialhilfe beziehenden Personen erhöhte Transferzahlungen zur Folge gehabt. Finanziell nachteilig wirkten sich die Änderungen auf einen Großteil der Bezieher der früheren Arbeitslosenhilfe aus. Die HANS BÖCKLER STIFTUNG kommt zu dem Schluss: „Etwa für drei Fünftel der früheren Arbeitslosenhilfebezieher und derjenigen, die mit ihnen in einem gemeinsamen Haushalt leben, verringert sich das Einkommen durch die zum Arbeitslosengeld II zusammengefügte Arbeitslosen- und Sozialhilfe.“⁷²

⁶⁷ Vgl. hierzu Abschnitt 1.2.

⁶⁸ Vgl. hierzu Abschnitt 1.4.

⁶⁹ Die Grundsicherung für Arbeitssuchende wird umgangssprachlich auch als „Hartz IV“ bezeichnet, vgl. hierzu näher Abschnitt 4 dieser Arbeit.

⁷⁰ KOCH/WALWEI, 2008, S. 67.

⁷¹ WINKLER, 2008, S. 510.

⁷² HANS BÖCKLER STIFTUNG, 2006, S. 33.

SCHMID zeigt den Wandel in der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik als Bestandteil des Arbeitsförderungsrechts seit Beginn des 20. Jahrhunderts auf. „Die ersten Ansätze zur Etablierung einer umfassenden öffentlichen Arbeitsmarktpolitik gab es schon in der Zeit der Weimarer Republik.“⁷³ Die Einführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAG) im Jahr 1927 habe – mit Ausnahme des Zeitraumes von 1933 bis 1945 - „... ein relativ hohes Maß an Kontinuität, ja sogar Pfadabhängigkeit in der deutschen Arbeitsmarktpolitik...“⁷⁴ ergeben. Nach Abflachen des wirtschaftlichen Aufschwunges in der Nachkriegszeit (nach dem Zweiten Weltkrieg) wurde mit dem Erlass des Arbeitsförderungsgesetz (AFG) versucht, der sich abzeichnenden Trendwende am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Das AFG betonte, die passiven Lohnersatzleistungen seien Nachfrage stabilisierend. SCHMID stellt heraus, dass „... das AFG darauf ausgerichtet war, unter den Bedingungen der Voll- oder gar Überbeschäftigung die Feinsteuerung der Allokationsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu optimieren.“⁷⁵ Die zurückgehende Zunahme der wirtschaftlichen Entwicklung und die damit einhergehenden Änderungen am Arbeitsmarkt in den 1970er Jahren zeigten „... der Arbeitsmarktpolitik bald ihre Grenzen auf. Die Hoffnung, Vollbeschäftigung durch staatliches Handeln herstellen und sichern zu können, blieb letztlich eine Illusion.“⁷⁶ Besonders nach der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1990 zeigte sich Handlungsbedarf. „Denn im Zuge der wirtschaftlichen Transformation kam es in den neuen Bundesländern zu massenhafter Arbeitslosigkeit, die in manchen Regionen die 20-Prozent-Marke übersteigt.“⁷⁷

Im August 2002 stellte die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ihre Ergebnisse⁷⁸ vor. Bundesregierung und Bundestag beschlossen, die Vorschläge der Kommission umzusetzen. Ein Großteil der

⁷³ SCHMID, 2009, S. 4.

⁷⁴ SCHMID, 2009, S. 4.

⁷⁵ SCHMID, 2009, S. 5.

⁷⁶ SCHMUHL, 2006, S. 255.

⁷⁷ SCHMID, 2009, S. 5.

⁷⁸ HARTZ, Peter u.a.: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit.

Vorschläge der Kommission wurde mit vier Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt realisiert.⁷⁹ Während das Erste und das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in erster Linie bestehende Rechtsnormen modifizierten,⁸⁰ sollte mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt der Umbau der Bundesanstalt für Arbeit in einen leistungsfähigen und kundenorientierten Dienstleister und eine Vereinfachung des Leistungsrechts erreicht werden.⁸¹ Zudem sollte der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente effizienter gestaltet werden.

Die gravierendste Änderung wurde mit dem Vierten Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 eingeführt. Wesentlicher Bestandteil ist das Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Grundsicherung für Arbeitssuchende – SGB II. „Die im Rahmen der Reform des Sozialhilferechts durch das sog. Hartz IV-Gesetz erfolgte Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verband den Wunsch nach einer bundeseinheitlichen Ausgestaltung mit der Notwendigkeit, den örtlichen Bezug zu wahren.“⁸²

Hintergrund der Arbeitsmarktreform war die sich seit Jahrzehnten zunehmend verfestigende strukturelle Arbeitslosigkeit. So stieg die Zahl der Arbeitslosen von 1970 bis zur deutsch-deutschen Vereinigung im Jahr 1990 von rd. 150.000 auf ca. 1,8 Mio. Eine ähnliche Entwicklung verzeichnete die Sozialhilfe. Dort stiegen die Fallzahlen im o.a. Zeitraum von 0,5 Mio. auf ebenfalls rd. 1,8 Mio. DAHME/WOHLFAHRT sehen die Ursachen u.a. in den Auswirkungen der Angebotspolitik: „Daraus kann man folgern, dass die Angebotspolitik ihr Ziel der Haushaltskonsolidierung durch den Abbau

⁷⁹ Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002, Teil I, Nr. 87, S. 4607 ff.), Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2002, Teil I, Nr. 87, S. 4621 ff.), Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2003, Teil I, Nr. 65, S. 2848 ff.), Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2003, Teil I, Nr. 66, S. 2954 ff.).

⁸⁰ Beispielsweise durch die Einführung von Personal-Service-Agenturen (PSA), die Verbesserung der Förderung der beruflichen Weiterbildung, Aufnahme von Existenzgründungszuschüssen.

⁸¹ Beispielsweise durch die Einführung einheitlicher Anwartschaftszeiten für den Anspruch auf Arbeitslosengeld, Neufassung von Sperrzeiten.

⁸² WINKLER, 2008, S. 509.

wohlfahrtsstaatlicher Leistungen weitgehend erreicht hat. Das große Versprechen, durch Wirtschaftswachstum Arbeit zu schaffen, ist allerdings nicht eingelöst worden, denn die Angebotspolitik der 1970er- und 1980er-Jahre hat überall in Europa – wenn auch nicht zeitgleich – Prekarisierungs- und Exklusionsprozesse eingeleitet, die ihre Wirkungen erst in der Gegenwart voll entfalten.“⁸³

Beim Arbeitslosengeld II handelt es sich um ein Teilsystem der Mindestsicherungssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Insgesamt bezogen am Jahresende 2006 rd. 8,3 Mio. Menschen in Deutschland Transferleistungen der sozialen Mindestsicherungssysteme. „Damit sind 10,1 % der in Deutschland lebenden Menschen auf existenzsichernde finanzielle Hilfen des Staates angewiesen.“⁸⁴

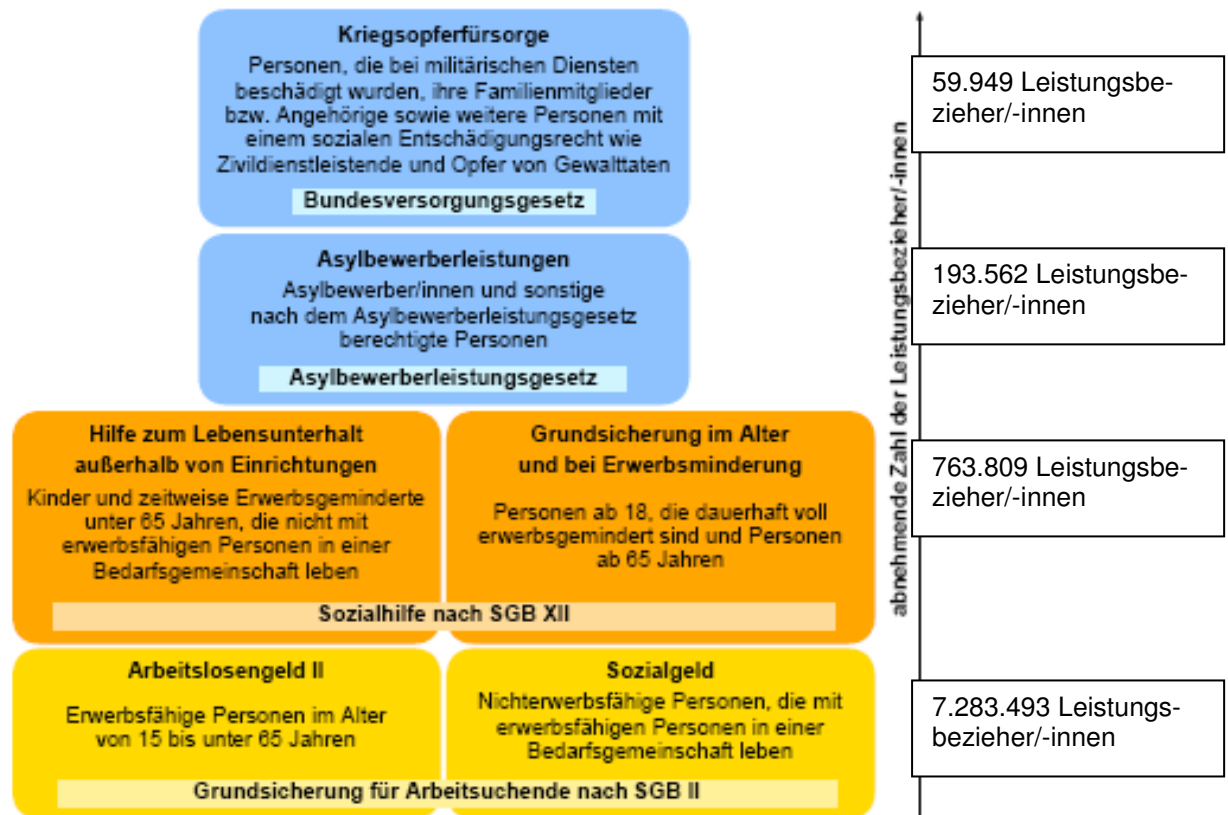
Die Teilsysteme und die Zahl der Leistungsbezieher/-innen zum Ende des Jahres 2006 im gesamten sozialen Mindestsicherungssystem sind der folgenden Grafik zu entnehmen:

⁸³ DAHME/WOHLFAHRT, 2008, S. 129.

⁸⁴ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2008, S. 5.

Abb. 3:

Soziale Mindestsicherungssysteme in Deutschland



Die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II ist sowohl von der Zahl der Leistungsbezieher/-innen (Anteil von rd. 88 % an allen Leistungsbeziehern/-innen) als auch vom Transferaufwand (Anteil von rd. 89% am gesamten Transferaufwand der sozialen Mindestsicherungssysteme) das bedeutendste Teilsystem.⁸⁵

⁸⁵ Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2008, S. 5 f.

Die Entwicklung der Zahl der SGB II-Leistungsbezieher kann der folgenden Tabelle⁸⁶ entnommen werden:

Tab. 1:

Entwicklung der SGB II-Empfängerzahlen

Entwicklung der SGB II-Empfängerzahlen		
Jahr	Jahresdurchschnittszahl an Leistungsempfängern in Mio.	Veränderungsrate zum Vorjahr in Prozent
2005	6,76	-
2006	7,35	+ 8,73
2007	7,24	- 1,50
2008	6,90	- 4,70

Berücksichtigt man das Ausscheiden von Personen aus dem SGB II-Leistungsbezug sowie das Hinzukommen anderer Personen in die Grundsicherung für Arbeitsuchende, haben im Zeitraum vom Januar 2005 bis Dezember 2007 „... 11,6 Mio. verschiedene Personen ... in 7,03 Mio. Bedarfsgemeinschaften zeitweise Unterstützung...“⁸⁷ erhalten.

Wie im Abschnitt 4 noch näher ausgeführt wird, sieht das Sozialgesetzbuch II vor, dass die Grundsicherung in drei verschiedenen Organisationsformen durchgeführt werden kann. Hierbei handelt es sich um die Arbeitsgemeinschaften (ARGEN), die getrennte Aufgabenträgerschaft und die Optionskommunen (auch zugelassene kommunale Träger genannt). Der Gesetzgeber hat die drei Strukturmodelle in einen zunächst bis zum 31.12.2010 stehenden Wettbewerb gestellt, um langfristig das beste Modell der Arbeitsförderung kreieren zu können.

⁸⁶ Deutscher Landkreistag, Pressemitteilung vom 07.01.2009.

⁸⁷ IAB-Kurzbericht Nr. 5/2009, S. 4.

Der vom Gesetzgeber initiierte und für Verwaltungssysteme kurzzeitige Wettbewerb könnte dazu beitragen, das Organisationslernen in Behörden zu ermöglichen bzw. zu verstärken.

Die Notwendigkeit einer Verbesserung der Effektivität aller Träger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, also auch der Optionskommunen, stellt der vom früheren Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit eingesetzte Ombudsrat fest. Neben positiven Eindrücken der Arbeitsmarktreformen wird festgehalten, „gleichzeitig sind Ernüchterung und Unzufriedenheit über immer noch nicht überwindbare bürokratische Verkrustungen zu erkennen sowie zu lang währende Diskussionsprozesse in der politischen Spitze, die das Engagement vor Ort lähmen.“⁸⁸ Gerade die Effektivität der Arbeitsvermittlung durch die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende wird als verbesserungswürdig angesehen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) stellt in seinem Kurzbericht Nr. 6/2009 fest, dass im Jahr 2008 pro Monat nur 13 von 100 Bezieherinnen bzw. Beziehern von Arbeitslosengeld II die Arbeitslosigkeit beenden konnten. Bei den Bezieherinnen und Beziehern des Arbeitslosengeldes I waren dies hingegen pro Monat 29 von 100 Personen.⁸⁹ Hieraus abzuleiten, dass die Arbeitsmarktreformen nicht wirksam wären, wäre ohne weitere Analysen zu kurz gegriffen. So weisen EICHHORST/MARX/THODE nach, dass in Deutschland „... vor allem in der Phase von 2006 bis 2008 deutlich mehr Arbeitsverhältnisse als in früheren Aufschwungphasen entstanden sind.“⁹⁰ Zu beachten ist in diesem Zusammenhang ein besonderer Effekt, der auf die Einführung des Sozialgesetzbuches II zum 01.01.2005 eingetreten ist. So ist die Beschäftigungsquote in Deutschland im Jahr 2008 „... auf den historischen Höchststand von 70,2 Prozent ...“⁹¹ gestiegen. Gleichzeitig hat „... auch die Zahl von Personen mit Erwerbswunsch zugenommen, die zuvor nicht arbeitslos gemeldet waren, sondern neu in den Arbeitsmarkt eingetreten sind. Sowohl Arbeitsnachfrage als auch Arbeitsangebot haben

⁸⁸ OMBUDSRAT, 2006, S. 3.

⁸⁹ Vgl. IAB-Kurzbericht Nr. 6/2009, S. 7.

⁹⁰ EICHHORST/MARX/THODE, 2009, S. 4.

⁹¹ EICHHORST/MARX/THODE, 2009, S. 10.

sich erhöht.“⁹² Mit Einführung des Sozialgesetzbuches II wurde ein Teil der bis dahin „verdeckten Arbeitslosigkeit“⁹³ in registrierte Arbeitslosigkeit umgewandelt. Anzumerken ist, dass die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist. Langfristig ist zu bedenken, dass aufgrund der demografischen Entwicklung das Arbeitskräftepotenzial in Deutschland sinken wird. Auch Maßnahmen wie spätere Renteneintrittsalter oder erleichterte Zuwanderungsbedingungen werden diese Entwicklung nicht verhindern, sondern lediglich abmildern können. Nach Untersuchungen des IAB wird das Erwerbspersonenpotenzial im Jahr 2009 um rd. 150.000 Personen sinken. „Der Rückgang fällt ... kräftiger aus als in den Jahren zuvor. Die demografische Entwicklung mindert das Potenzial bereits seit mehreren Jahren.“⁹⁴ Den in den nächsten Jahrzehnten mit hoher Wahrscheinlichkeit eintretenden Rückgang an Arbeitskräften beziffern KLÖS/SCHARNAGEL: „... das Erwerbspersonenpotenzial von 44,6 Millionen Personen im Jahr 2004 auf 31,5 Millionen beziehungsweise 35,5 Millionen Personen im Jahr 2050 sinken (bei einem unterstellten jährlichen positiven Wanderungssaldo von 100.000 bzw. 200.000 Zuwanderern und Rückkehrern).“⁹⁵ Neben der demografischen Entwicklung ist bedeutsam, wie andere mittel- und langfristige Trends auf die Arbeitsmärkte einwirken werden.

KLÖS/SCHARNAGEL nennen hier insbesondere die Globalisierung und die Informatisierung.⁹⁶ Die Zahlen zeigen, dass mit einiger Wahrscheinlichkeit mittel- bis langfristig ein Fachkräftebedarf entstehen und bestehen bleiben könnte; nicht auszuschließen ist, dass die Bedarfsdeckung mit Fachkräften nur durch Änderungen der derzeitigen Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik gelingen wird. Aufgrund der Erkenntnis: „Bildung kann wie eine Versicherung gegen sozialen Abstieg wirken...“⁹⁷ wird von vielen Experten eine bessere Verschränkung von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik empfohlen. KLÖS/SCHARNAGEL gehen davon aus, dass ein gesell-

⁹² EICHHORST/MARX/THODE; 2009, S. 19.

⁹³ Vgl. hierzu näher die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1 der Untersuchung.

⁹⁴ IAB, Kurzbericht Nr. 6/2009, S. 6.

⁹⁵ KLÖS/SCHARNAGEL, 2009, S. 21.

⁹⁶ Vgl. KLÖS/SCHARNAGEL, 2009, S. 21.

⁹⁷ KLÖS/SCHARNAGEL, 2009, S. 26.

schaftlicher Druck entstehen könnte, und zwar besonders auch auf die langzeitarbeitslosen Personen. „Die genannten Trends setzen vor allem weniger Qualifizierte unter Druck. ... Bei Geringqualifizierten weist Deutschland im OECD-Vergleich nach wie vor die höchste Arbeitslosenquote und eine der niedrigsten Erwerbstätigenquoten auf.“⁹⁸ Der o.a. Wettbewerb verschiedener Organisationsmodelle der Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch und das Bemühen der Politik um effektivere Strukturen bei der Arbeitsvermittlung zeigen, dass – unabhängig von aktuellen wirtschaftlich negativen Entwicklungen – letztlich darum gerungen wird, langfristig ein höheres Erwerbstätigenpotenzial zu erreichen. Wie bereits oben beschrieben, konnte dieses Ziel seit Einführung des Sozialgesetzbuches II zum 01.01.2005 teilweise erreicht werden; die Beschäftigungsquote erreicht mit 70,2 % im Jahr 2008 ihren bis dahin historischen Höchststand.

VON BANDEMER/HILBERT merken an, dass Deutschland als ein sich „permanent selbst überfordernder ‘Leistungsstaat’, der nicht zu hinreichenden Prioritätensetzungen in der Lage ist“⁹⁹ gesehen werden könnte. Um diesem Dilemma zu entfliehen, „... wird eine Konzentration der Staats-tätigkeit auf Überlebensfragen, die die Zukunftsfähigkeit sichern, für erforderlich erachtet.“¹⁰⁰ Diese Überlegung könnte auch für die Politik Anlass gewesen sein, in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II die zwei zuvor getrennten Systeme von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenzuführen. Die damit verbundenen Probleme dürften zumindest in Ansätzen erkennbar gewesen sein. Neben Übergangsproblemen und deren Folgen wie „... unterschiedliche Kulturen von Kommunal- und Bundesverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften ... beeinträchtigt(en) die reibungslose Betreuung der Arbeitsuchenden“¹⁰¹ war auch mit Widerständen in Bezug auf grundsätzliche Änderungen der Arbeitsverwaltung zu rechnen. KLENK weist exemplarisch auf die Ausgrenzung der bisher in der Arbeitsverwaltung eingebundenen Sozialpartner hin. Die Änderung bezeich-

⁹⁸ KLÖS/SCHARNAGEL, 2009, S. 22.

⁹⁹ VON BANDEMER/HILBERT, 2005, S. 27.

¹⁰⁰ VON BANDEMER/HILBERT, 2005, S. 27.

¹⁰¹ KLÖS/SCHARNAGEL, 2009, S. 24.

net KLENK als „Kontinuitätsbruch“.¹⁰² Wurden vor Einführung des Sozialgesetzbuches II sämtliche finanziellen Mittel, die für die Arbeitsförderung eingesetzt wurden, im Rahmen eines „korporatistischen Selbstverwaltungsmodells“¹⁰³ verwaltet, bestehen heute „... zwei unterschiedliche rechtliche Regelungskreise (Sozialgesetzbuch II und III) mit jeweils unterschiedlichen Trägerstrukturen (Arbeitsgemeinschaft bzw. Optionskommunen und die Bundesanstalt für Arbeit) und unterschiedlichen Formen der Interessenrepräsentation.“¹⁰⁴ Die Abschaffung der tripartitischen Besetzung von Vertretungsorganen der Arbeitsverwaltung wurde mit Einführung des Sozialgesetzbuches II für dessen Regelungsbereich „... mit den Hartz-Reformen in aller Konsequenz vollzogen. ... Im Verwaltungsmodell der neuen Träger des Sozialgesetzbuches II (SGB II) sind die Sozialpartner nur noch als eine Interessengruppe unter vielen vertreten.“¹⁰⁵ KLENK kommt zu dem Schluss: „Die jüngsten Arbeitsmarktreformen haben das Verhältnis zwischen den an der Arbeitsmarktpolitik beteiligten Verbänden, insbesondere zwischen Gewerkschaften und den Sozial- und Wohlfahrtsverbänden, neu justiert.“¹⁰⁶ VON BANDEMER/HILBERT skizzieren die Folgen deutlicher: „In logischer Konsequenz hat der Anspruch des Forderns und Förderns in der zweiten rot-grünen Koalition auch Einzug in die ´Agenda 2010´ erhalten und für massive Polarisierung mit der klassischen sozialdemokratischen Wählerschaft geführt“.¹⁰⁷ Ebenso wie die Wählerschaft reagierten Institutionen: „... rege sich gleichzeitig heftiger Widerstand im sozialdemokratisch gewerkschaftlichen Lager.“¹⁰⁸

Die Ausführungen zeigen, dass die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowohl von einer hohen Zahl betroffener Bürgerinnen und Bürger als auch den von der Reform tangierten Institutionen kritisch bis ablehnend betrachtet wurde.

¹⁰² KLENK, 2009, S. 34.

¹⁰³ KLENK, 2009, S. 34: „Die Träger der Arbeitsverwaltung haben Selbstverwaltungsorgane, die tripartitisch mit Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der ´öffentlich Hand´ besetzt sind.“

¹⁰⁴ KLENK, 2009, S. 34.

¹⁰⁵ KLENK, 2009, S. 35.

¹⁰⁶ KLENK, 2009, S. 38.

¹⁰⁷ VON BANDEMER/HILBERT, 2005, S. 34.

¹⁰⁸ VON BANDEMER/HILBERT, 2005, S. 34.

BALLKE fasst dies prägnant zusammen: „Es ist schon verrückt. Deutschland besitzt im Weltmaßstab eines der best ausgestatteten Grundsicherungssysteme für Erwerbslose und dennoch: Kritik und Missmut aller Orten.“¹⁰⁹ Grund dafür sei das „... jedem Grundsicherungssystem für Erwerbslose inhärente Spannungsverhältnis...“¹¹⁰. Denn „... neben dem Ziel der Sicherung der Menschenwürde (ist, K.E.) immer auch ein Stück ‘Unzufriedenheitsfaktor’ (quasi als Motor für den Einzelnen, sich von der Grundsicherung zu befreien) eingebaut.“¹¹¹

1.4 Untersuchungsfragen

Ausgehend von dem weiter oben dargestellten Untersuchungsziel¹¹² stellen sich insbesondere folgende Untersuchungsfragen:

- Können signifikante Unterschiede im Ergebnis des Behördenhandelns innerhalb des Untersuchungsbereichs nachgewiesen werden?
- Sind signifikante Unterschiede in der Intensität der Nutzung des Organisationslernens durch die untersuchten Behörden erkennbar?
- Kann im Untersuchungsbereich eine Beziehung zwischen der Intensität des Organisationslernens und dem Handlungsergebnis nachgewiesen werden?
- Lässt sich eine Kausalität zwischen Organisationslernen und Effektivität des Handelns erkennen?

Von diesen konkreten Untersuchungsfragen ausgehend, können weitere Überlegungen angestellt werden:

- Kann die Effektivität behördlichen Handelns ganz allgemein durch die Nutzung von Methoden, die der Theorie der Lernenden Organisation zugeordnet werden können, gesteigert werden?

¹⁰⁹ BALLKE, 2009, S. 412.

¹¹⁰ BALLKE, 2009, S. 412.

¹¹¹ BALLKE, 2009, S. 412.

¹¹² Vgl. Abschnitt 1.2.

- Können aufgrund der Untersuchungsergebnisse bestimmte Methoden, die der Theorie des Organisationslernens zugeordnet werden können, empfohlen werden, die sich als besonders effektivitätsfördernd erwiesen haben?
- Können aus den Untersuchungsergebnissen und dem Einbeziehen eines über den engeren Untersuchungsbereich hinausgehenden Kontextes Empfehlungen für den Gesetzgeber abgeleitet werden, mit denen dieser die Effektivität behördlichen Handelns über seine Möglichkeiten der gesetzlichen Programmierung von Verwaltungsaufgaben positiv beeinflussen kann?
- Der Untersuchungsbereich umfasst die Aufgabenwahrnehmung der komplexen Aufgabe „Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II“.¹¹³ Diese Aufgabe wird zurzeit in drei verschiedenen Organisationsformen wahrgenommen. Nur eine der Organisationsformen wird in der Untersuchung berücksichtigt. Aus Sicht des Gesetzgebers könnte aber interessant sein, ob im Vergleich der drei Organisationsformen untereinander signifikante Unterschiede in der Effektivität der Aufgabenerledigung bestehen. Sollte dies der Fall sein, müssten die Gründe näher analysiert werden. Im Kontext der Theorie der Lernenden Organisation wäre zu prüfen, ob die Zulassung von verschiedenen Organisationsformen zur Wahrnehmung einer Aufgabe positive Lerneffekte auslösen kann. Wäre dies so, könnten – nach weitergehenden Analysen – Empfehlungen herausgearbeitet werden, deren Übernahme der Gesetzgeber¹¹⁴ im Rahmen seiner Möglichkeiten zur gesetzlichen Programmierung des Verwaltungshandelns prüfen könnte.

¹¹³ Vgl. hierzu besonders die Ausführungen in Abschnitt 4 der Untersuchung.

¹¹⁴ Gesetzgeber in diesem Sinne ist nicht nur der Deutsche Bundestag, sondern alle Stellen, die der Legislative zuzuordnen sind. Hierzu zählen die Landtage und auch die Stadt-/Gemeinderäte, Kreistage. Darüber hinaus könnten etwaig zu formulierenden Empfehlungen auch für Behörden selbst bedeutsam sein, und zwar dann, wenn sie im Verordnungs- oder Erlasswege o.ä. tätig werden und hierbei einen organisatorischen Gestaltungsspielraum besitzen.

- Schließlich wäre zu betrachten, ob die Anwendung der Theorie der Lernenden Organisation ein weiterer beachtenswerter Schritt in der Verwaltungsentwicklung sein könnte.

Die Ergebnisse der Erhebung sollen also dahin gehend analysiert werden, ob Möglichkeiten zur Steigerung der Effektivität des behördlichen Handelns im Zuständigkeitsbereich der Optionskommunen aufgezeigt werden können (Abschnitt 4.5). Endlich folgt aus der Gesamtschau von Deskription und Analyse die Einordnung der Ergebnisse in den theoretischen Zusammenhang. Insbesondere ist die Frage zu beantworten, ob und wenn ja, in welchem Umfang die Nutzung von Methoden des Organisationslernens zur Erhöhung der Effektivität der Tätigkeit der Optionskommunen führt. Bei der Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt 5) ist auch eine Übertragung der gebildeten Theorie auf andere Verwaltungsbereiche zu diskutieren. Sollte sich beispielsweise zeigen, dass die Kombination aus zeitlicher Befristung der Optionskommunen bei gleichzeitiger Schaffung einer Wettbewerbsposition zur Nutzung von Prinzipien der Lernenden Organisation führt und hieraus Effektivitätssteigerungen erreicht werden können, wäre die Prüfung der Sinnhaftigkeit einer Ausweitung dieses Organisationsmodells auf andere Verwaltungsbereiche zu empfehlen.

1.5 Methodik der Untersuchung, Aufbau der Arbeit

Die Methodik der Untersuchung orientiert sich an den Fragestellungen der Verwaltungswissenschaft im engeren Sinne.¹¹⁵ Diese umfasst die Elemente Deskription, Analyse und Theoriebildung. Die Untersuchung ist der Verwaltungswissenschaft im engeren Sinne zuzuordnen. Es werden Verwaltungsphänomene beschrieben und erklärt. Ausgehend von der Deskription wird eine empirische Untersuchung durchgeführt. Anhand der Ergebnisse dieser Untersuchung wird eine Analyse vorgenommen, um die

¹¹⁵ Vgl. zur Abgrenzung der Einteilung der Verwaltungswissenschaft in die Bereiche der Verwaltungswissenschaft im engeren Sinne, der Philosophie der Verwaltung und der praktischen Verwaltungslehre EMDE, 2006, S. 26.

gestellte Hypothese differenzierend betrachten zu können. Schließlich sollen die Ergebnisse in den Theoriezusammenhang eingeordnet werden. Die Theoriebildung und somit auch die Theorie-Ergänzung müssen dem Komplexitätsgrad der Untersuchungsmaterie gerecht werden. LUHMANN führt bei der Entwicklung seiner Theorie der Verwaltungswissenschaft hierzu aus: „Eine Theorie kann der Praxis daher nur gerecht werden, wenn sie selbst ziemlich komplex, und das heißt: in ihren Grundbegriffen ziemlich abstrakt angelegt wird.“¹¹⁶

Als Quellen zur Beschreibung der Spezifika des Untersuchungsbereichs sollen insbesondere die Begründungen¹¹⁷ und Diskussionsbeiträge¹¹⁸ zur Arbeitsmarktreform („Hartz IV“) sowie die bereits vorliegenden Hartz IV-Evaluationsergebnisse¹¹⁹ und andere behördeninterne Quellen¹²⁰ genutzt werden.

Der Aufbau der Untersuchung orientiert sich an der dargestellten Methodik.

In Abschnitt 2 wird die Theorie der Lernenden Organisation einschließlich typischer in diesem Zusammenhang genutzter Methoden beschrieben.

Der folgende Abschnitt 3 beschreibt wichtige kommunale Verwaltungsentwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland seit Ende des Zweiten Weltkrieges, um zu analysieren, ob Organisationslernen bereits in der Vergangenheit zufällig oder bewusst zur Steigerung der Effektivität von Verwaltungshandeln eingesetzt wurde bzw. beigetragen hat.

In Abschnitt 4 schließt sich die Deskription der Optionskommunen (Abschnitt 4.1) sowie die Arbeitsvermittlung (Abschnitt 4.2) in diesen an. Die vorgenommene empirische Erhebung bestehend aus einer schriftlichen Befragung aller Optionskommunen und vertiefenden Experteninterviews,

¹¹⁶ LUHMANN, 1966, S. 5.

¹¹⁷ Z. B. HARTZ u.a., 2002.

¹¹⁸ Z. B. LÜHMANN, 2005.

¹¹⁹ Z. B. ISE – Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, 2007.

¹²⁰ Z. B. die von den kommunalpolitischen Gremien beschlossenen Arbeitsmarktprogramme der Optionskommunen.

wird in Abschnitt 4.3 beschrieben. Die bisher bereits von Optionskommunen eingesetzten Methoden zur Steigerung der Effektivität sowie die dortigen Einschätzungen zum Organisationslernen werden mit der Erhebung ermittelt. Die Nutzung einer Erhebung ist den empirischen Forschungsmethoden zuzuordnen. Diese werden vorrangig bei der wissenschaftstheoretischen Grundposition des kritischen Rationalismus¹²¹ genutzt. Ziel der Erhebung ist, aus den erhobenen Sachverhalten abzuleiten, ob Regelmäßigkeiten oder Gesetzmäßigkeiten erkannt werden können, mit denen die Untersuchungsfragen beantwortet werden können. Hierbei ist Wert auf die Operationalisierung der Erhebungsergebnisse zu legen. Im Vordergrund hierbei steht die messtechnische Erfassung von Methoden, die der Theorie des Organisationslernens zugeordnet werden können. Aus den operationalisierten Erhebungsergebnissen sind dann Rückschlüsse auf die erzielten Handlungserfolge zu ziehen. Ergänzt und überprüft werden sollen die Ergebnisse durch der Erhebung nachgeschaltete Experteninterviews.

Eine Grundauszählung der Ergebnisse zum erhobenen Methodenspektrum des Organisationslernens ist als Anhang¹²² beigefügt, die Kommentierung der Ergebnisse erfolgt in Abschnitt 4.4. Von diesen Ergebnissen ausgehend wird in Abschnitt 4.5 eine zusammenfassende Einschätzung der Möglichkeiten des Organisationslernens in Behörden vorgenommen.

Abgeschlossen wird die Arbeit mit einer Interpretation des Untersuchungsbefundes einschließlich der Erörterung von Transfermöglichkeiten der Befunde auf weitere Teile der öffentlichen Verwaltung (Abschnitt 5).

¹²¹ Vom Ansatz des Kritischen Rationalismus sind abzugrenzen der philosophisch-normative Ansatz und die Kritische Theorie. Eine Abgrenzung findet sich beispielsweise bei MINTKEN/EMDE, 2009, S. 22 ff. m.w.N.

¹²² Die Grundauszählung der Erhebung liegt der Arbeit als Anhang G bei.

2 Theorie der Lernenden Organisation

Ausgehend vom individuellen Lernen wird die Entwicklung der Theorie der Lernenden Organisation sowie deren Methoden dargestellt. Einen möglichen Zusammenhang zwischen dem individuellen und dem organisationalen Lernen stellt beispielsweise EBERL heraus, denn „...ist der Lernbegriff von seinem Ursprung her an ein Individuum gekoppelt. Seine Anwendung auf Kollektive (Gruppen, Organisationen, Gesellschaft) kann deshalb nur metaphorischer Natur sein. So ist Lernen (mögliche) Metapher, um organisationale Veränderungen von besonderer Qualität zu benennen.“¹²³

2.1 Individuelles Lernen und Organisationslernen

Im folgenden Abschnitt wird zunächst kurz die Prozedur des individuellen Lernens dargestellt. Hieran schließen sich Ausführungen zur Lernenden Organisation. Nach Klärung der Frage, ob es Lernende Organisationen gibt, wird der Prozess des organisationalen Lernens beschrieben. Hierbei wird auch eine Abgrenzung zur Organisationsplanung und zur Organisationsentwicklung vorgenommen. Die Darlegung möglicher Gründe für unterschiedliche organisationale Lernintensitäten geben erste Hinweise auf Determinanten, die bei der Modellbildung berücksichtigt werden sollten. Es schließt sich eine Beschreibung verschiedener Modelle des Organisationslernens an; hierbei liegt der Schwerpunkt auf dem von ARGYRIS/SCHÖN entwickelten Modell.

Die Prozedur des Lernens beschreibt Emde wie folgt: „Lernen ist eine relativ überdauernde Änderung des Verhaltenspotenzials, die durch Übung oder Beobachtung entsteht, nicht jedoch aufgrund angeborener Reaktions Tendenzen, Reifung oder temporärer Zustände.“¹²⁴

¹²³ EBERL, 1996, S. 105.

¹²⁴ EMDE 2006, S. 17 m.w.N. sowie MINTKEN/SCHENK, 2004.

Mit dieser Definition ist zumeist das individuelle Lernen gemeint. Anlässe für dieses individuelle Lernen können Rückwirkungen von Handlungen (indirektes Lernen), bewusste Lerneinstellungen (direktes Lernen) und Anstöße durch einen Anderen (Lehren) sein. Neben dem menschlichen Lernen können auch bei Tieren Lerneffekte eintreten.

Individuelles Lernen resultiert vor allem daraus, „dass Menschen als gestaltende Wesen betrachtet werden.“¹²⁵ Der Gestaltung liegen unterschiedliche Motive zugrunde. „Indem man diese Motive untersucht, können die Pläne zur Realisierung und Umsetzung erfasst werden.“¹²⁶ ARGYRIS/SCHÖN gehen davon aus, dass jede beabsichtigte Handlung auf einer kognitiven Basis steht. Bedingung für die Handlungen sind somit Reflexionen von Normen und Strategien. Das individuelle Lernen ist nicht vorrangig auf das Verstärken oder Löschen von Verhaltensmustern angelegt, es geht vielmehr um das Erzielen von Wissen.

Es stellt sich die Frage, ob auch Organisationen¹²⁷ in dem Sinne lernen können wie es unter dem individuellen Lernen verstanden wird.

Traditionelle Betrachtungsweisen setzten das individuelle Lernen mit dem Organisationslernen gleich. Ausgangspunkt hierfür war, dass Organisationen lernende Mitglieder benötigen und diese die Lernergebnisse den anderen Mitgliedern zugänglich machen. Diese traditionelle Sichtweise stammt in erster Linie aus dem angelsächsischen Raum. KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE weisen darauf hin, dass diese Sichtweise der Abgrenzung von individuellem und organisationalem Lernen nicht gerecht wird. Bereits Basisannahmen sind teilweise unterschiedlich. „Während Lernen auf individueller Ebene ein psychischer Vorgang ist, handelt es

¹²⁵ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 13.

¹²⁶ ARGYRIS, 1997, S. 260.

¹²⁷ Nach der DIN EN ISO 9000 ist eine Organisation eine „Gruppe von Personen und Einrichtungen mit einem Gefüge von Verantwortung, Befugnissen und Beziehungen.“ KOSIOL definiert Organisation als zielorientierte und dauerhafte „integrative Strukturierung von Ganzheiten oder Gefügesystemen“ (vgl. VAHS, 2007, S. 11).

sich beim ihm auf kollektiver Ebene um ein kommunikatives Phänomen ...

„¹²⁸

„Seit den 1970er-Jahren hat sich der Begriff der ‘Lernenden Organisation’ durchgesetzt. Eine Organisation gilt dann als lernend, wenn sie ihre Selbstverständlichkeiten kritisch betrachtet, Fremdbilder zur Kenntnis nimmt, Vergangenheit analysiert und Alternativen entwickelt, und wenn sich dies in der Organisationsstruktur und der Organisationskultur¹²⁹ abbildet.“¹³⁰ GRÜNING beschreibt zwar nicht explizit die Lernende Organisation, aber seine Ausführungen zur Systemtheorie zeigen, dass Reflexion und daraus abzuleitende Fortentwicklungen Kennzeichen für eine Beibehaltung von Systemgleichgewicht sind: „Damit das System im Gleichgewicht gehalten werden kann, benötigt es Rückmeldungen aus der Umwelt. Rückmeldungen sind aber auch innerhalb des Systems nötig, damit die einzelnen Subsysteme ihr Verhalten aufeinander abstimmen können – man spricht von Feedback. Wenn ein System sich aufgrund von Feedback an die Umwelt anpaßt, spricht man auch von Adaption.“¹³¹ EBERL bringt es mit den Worten „Die Fähigkeit zur Reflexion ist somit zentrale Voraussetzung für Lernprozesse des Sozialen Systems“¹³² auf den Punkt. Insofern ist die Lernende Organisation eine anpassungsfähige, auf äußere und innere Reize reagierende Organisation. Auch SCHREYÖGG stellt fest: „Organisationen handeln in Bezug auf ihre Umwelt, beobachten die Konsequenzen ihrer Handlungen und Reaktionen ihrer Umwelt und bilden Theorien über die Gründe für die eingetretenen Änderungen.“¹³³

Die oben gemachten Ausführungen zeigen, es kann Lernende Organisationen geben.

¹²⁸ KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE, 1999, S.7.

¹²⁹ Die Bedeutung, den Begriff „Organisationskultur“, „Verwaltungskultur“ o.ä. zu definieren, unterstreicht O’REILLY in seinen Ausführungen zur Motivation und sozialen Kontrolle in Organisationen mit den möglichen negativen Folgen einer Nichtdefinition: „If culture is to be analyzed and managed, it is important that we be clear about what is meant by the term. Failure to clearly specify what ‘culture’ is can result in confusion, misunderstanding, and conflict about its basic function and importance.“ (O’REILLY, 2008, S. 86).

¹³⁰ HERMANN, 2007.

¹³¹ GRÜNING, 2000, S. 84.

¹³² EBERL, 1996, S. 128.

¹³³ SCHREYÖGG, 2003, S. 545.

Nach der Feststellung, dass es Lernende Organisationen dem Grunde nach geben kann, stellt sich die Frage, wie der Prozess des organisationalen Lernens vonstattengeht. Bestehen nach den o.a. Reaktionen weiterhin Abweichungen zwischen dem gewünschten und dem tatsächlichen Zustand, setzt sich im Idealfall ein Lernzyklus in Bewegung. Da allein die Komplexität des Handelns – unabhängig davon, ob privatwirtschaftlich oder öffentlich-rechtlich agiert wird¹³⁴ – kaum den Zustand der Deckungsgleichheit zwischen erwünschten und bestehendem Zustand auftreten lassen wird, entsteht ein kontinuierlicher Lernprozess. Dieser gleicht der evolutionären Entwicklung. Eine derartige schrittweise und kontinuierliche Entwicklung wird von Teilen der Wissenschaft besonders für den öffentlichen Bereich präferiert. SCHRIDDE kommt beispielsweise zu dem Schluss: „Der evolutionäre Wandel scheint angesichts der Besonderheiten des öffentlichen Sektors (rechtliche Beschränkung, politische Einflussnahme, öffentliche, häufig nicht marktgängige Leistungen, öffentliche Finanzierung, geringe Autonomie, komplexe, unbestimmte, intangible und konfligierende Zielsetzungen) die angemessene Vorgehensweise zu sein.“¹³⁵

Abzugrenzen ist das Organisationslernen insbesondere von der Organisationsplanung und der Organisationsentwicklung.¹³⁶ Die Organisationsplanung bezieht sich in erster Linie auf die Struktur- bzw. Aufbauorganisation. Die Organisationsentwicklung dient vorrangig der Optimierung der Ge-

¹³⁴ Die Grundsätze der lernenden Organisation sind nicht auf den wirtschaftlichen Bereich beschränkt, sondern halten zunehmend auch bei öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sowie bei Nicht-Regierungs-Organisationen Einzug. So geht die Europäische Kommission davon aus, dass „Organisationen voneinander lernen können, ob bei der Konzipierung und Umsetzung von Strategien oder bei der Durchführung konkreter Programme und Projekte und unabhängig davon, ob es sich um staatliche Behörden oder nichtstaatliche Einrichtungen handelt und ob sie auf derselben oder unterschiedlichen Ebenen arbeiten. Durch ständige Anpassung an ihr Umfeld und dessen sich verändernde Muster der Vielfalt entwickeln sie sich zu 'lernenden Organisationen', die den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaften stärken, deren Teil sie sind.“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007).

¹³⁵ SCHRIDDE, 2004, S. 51.

¹³⁶ Zu den Begriffen „Organisationsplanung“ (Organisationsgestaltung) und „Organisationsentwicklung“ vgl. z. B. auch HOPP/GÖBEL, 2008, S. 222 ff.

schäfts-/Arbeitsprozesse.¹³⁷ Zu unterstreichen ist, dass sowohl Organisationsplanung als auch Organisationsentwicklung Änderungen im Aufbau und bei den Abläufen jeweils als Ausnahme ansehen. Die Stabilität des Systems steht im Vordergrund. Dies gilt auch für die Organisationsentwicklung, deren Ergebnisse auch zu Änderungen bei der Struktur führen können.¹³⁸ Im Gegensatz hierzu ist Organisationslernen auf einen zumindest häufigen Wandel der Umgebungsbedingungen ausgelegt. „Durch kontinuierliche Lernprozesse wird der Wandel verstetigt, ein definierter Anfang und ein definiertes Ende der Veränderung wie bei der Organisationsplanung und der Organisationsentwicklung läßt sich nicht mehr immer eindeutig erkennen.“¹³⁹ Eine lernende Organisation wäre daher durch eine permanente Anpassung von Strukturen und/oder Arbeitsprozessen gekennzeichnet; die lernende Organisation ist idealerweise ein System, welches sich ständig in Bewegung befindet. SCHRIDDE fasst die Entwicklung prägnant zusammen: „Der Wandel erscheint nicht mehr als Ausnahme, sondern als Regel, so dass dessen Gestaltung zu einem eigenständigen kritischen Erfolgsfaktor wird.“¹⁴⁰

HARTMANN/BRENTEL/ROHN verknüpfen ergänzend Lernen und Innovation¹⁴¹ miteinander: „Das Lernen umfasst dabei potentiell eine Veränderung der Organisationsstruktur und Arbeitsprozesse, eine Erweiterung und Veränderung von Wissen und schließlich eine beständige Innovationsbereitschaft und –fähigkeit zusammen mit der steten Bereitschaft, das eigene Handeln und die es strukturierenden Umstände zu untersuchen.“¹⁴²

¹³⁷ Vgl. EMDE, 2006, S. 112.

¹³⁸ Vgl. z. B. die Ausführung von HOPP/GÖBEL, 2008, S. 231 ff., die in Bezug auf den Drei-Phasen-Ansatz (Phase 1: „Auftauen (unfreezing)“, Phase 2 „Verändern (moving)“, Phase 3 „Wiedereinfrieren (refreezing)“) von LEWIN besonders das „refreezing“ herausstellen, dieses „... beschäftigt sich mit der langfristigen Stabilisierung der umgesetzten Veränderungsmaßnahmen.“

¹³⁹ Vgl. auch EMDE 2006, S. 113 m.w.N. sowie MINTKEN/SCHENK, 2004.

¹⁴⁰ SCHRIDDE, 2004, S. 9.

¹⁴¹ Der Begriff der Innovation wird seit Anfang des 20. Jahrhunderts besonders mit Joseph A. Schumpeter verknüpft. Unter Innovation wird etwas Neues oder eine wirtschaftliche Entwicklung verstanden. Schumpeter nennt in diesem Zusammenhang beispielsweise die Herstellung eines neuen Produktes, die Steigerung der Produktqualität, die Einführung neuer Produktionsmethoden, das Erschließen neuer Absatzmärkte, das Finden neuer Bezugsquellen und die Gestaltung einer Neuorganisation. Vgl. hierzu näher SCHUMPETER, Joseph A., S. 100 ff.

¹⁴² HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 9.

Derartige Prozesse sind also nicht im Voraus vollständig festgelegt. Dies träge auch auf den Untersuchungsbereich dieser Untersuchung zu. Die kommunale Arbeitsförderung durch die deutschen Optionskommunen¹⁴³ würde je nach dem Erneuerungsgrad von Strukturen und Prozessen als lernende Organisation einzustufen sein. In Bezug auf die oben skizzierte permanente Fortentwicklung von Strukturen und Prozessen, die eine lernende Organisation ausmacht, geht SCHOLZ in Bezug auf die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf kritische Distanz: „Dabei ist es keineswegs notwendig, ja sogar ausgesprochen schädlich, den Umbruch und die Erneuerung zum Dauerzustand zu erheben. Permanente Reformen sind Unfug.“¹⁴⁴

Nach der vorgenommenen Darstellung der wesentlichen Prozesse des organisationalen Lernens schließt sich die Frage an, warum Organisationen unterschiedliche Lernintensitäten aufweisen.

Es ist zunächst auf die in der Organisation tätigen Menschen und deren Handeln einzugehen. Kommt es zu Reaktionen auf das Handeln der Organisation durch die in ihr tätigen Menschen, könnten aus den Rückmeldungen Änderungen des zukünftigen Verhaltens resultieren (z. B. bei negativen Kundenreaktionen, zurückgehenden Auftragszahlen). Aus der Sicht der Mitarbeiter kann der Übergang zur Lernenden Organisation durchaus mit erhöhten Arbeitsanforderungen einhergehen. „Das Konzept des organisationalen Lernens ist in der Literatur nicht unumstritten, da es die ArbeitnehmerInnen stärker in die Pflicht nimmt und ihnen bspw. mehr Eigenverantwortung abverlangt. KritikerInnen stellen einen enormen Druck fest, der auf die ArbeitnehmerInnen wirkt.“¹⁴⁵ Dies könnte von den Belegschaften öffentlicher Verwaltungen durchaus zum Anlass genommen werden, dem Organisationslernen skeptisch gegenüber zu stehen. Die dem Konzept des organisationalen Lernens immanente ständige Veränderungsbereitschaft steht konträr zu den Beschäftigungsverhältnissen, die in

¹⁴³ Vgl. hierzu Abschnitt 1.3 und die ausführlichen Ausführungen in Abschnitt 4.

¹⁴⁴ SCHOLZ, 2008.

¹⁴⁵ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 16.

weiten Teilen des öffentlichen Dienstes vorzufinden sind. Unter Bezug auf die (bisherige) enge Kopplung des Beamtenbereiches an den Tarifbereich und der hohen gewerkschaftlichen Organisationsquote kommt SCHNEIDER zu dem Ergebnis: „Trotz der Reformaktivitäten blieben die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor über die Jahrzehnte sehr stabil.“¹⁴⁶ Die Implementierung von Elementen des organisationalen Lernens stellt somit an das Einbeziehen der Mitglieder der Belegschaften besondere Herausforderungen. EBERL geht in diesem Kontext auch auf die Bedeutung der Beachtung der jeweiligen Organisationskultur ein. „Am schwierigsten fließen neue Erkenntnisse in die Kultur einer Organisation ein. Hier wird das moralische Wissen der Organisation repräsentiert. Geteilte Werte sind die Grundvoraussetzungen für jede Form menschlicher Gemeinschaft.“¹⁴⁷ Dies gilt auch und besonders für die Ebene der Führungskräfte. HALLER/PFREUNDSCHUH arbeiten heraus, dass auch in den Reihen der Führungskräfte ein höherer Arbeitsdruck auftreten könne. In ihren Ausführungen zum „Management des permanenten organisatorischen Wandels“¹⁴⁸ nennen sie die Anforderungen an Führung, denn diese bestehe „... nicht mehr im Wesentlichen darin, Arbeit vorzubereiten, Aufgaben zu verteilen und das Tagesgeschäft zu koordinieren, sondern darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es normal intelligenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglichen, ihre Aufgaben selbstständig und effizient zu erfüllen.“¹⁴⁹

Besonders das implizite Wissen - also das aus der Erfahrung abgeleitete Wissen - der Mitglieder einer Organisation kann für die Zwecke des Organisationslernens genutzt werden. EBERL zeigt die Mindestbedingungen für die Nutzung des Wissens der Mitglieder auf. „Damit die individuellen zu organisational akzeptierten Erkenntnissen werden können, sind Kommunikationsprozesse notwendig. ... Insofern steht nicht ein Transfer, sondern

¹⁴⁶ SCHNEIDER, 2007, S. 34 f.

¹⁴⁷ EBERL, 1996, S. 117.

¹⁴⁸ HALLER/PFREUNDSCHUH, 2009, S. 211.

¹⁴⁹ HALLER/PFREUNDSCHUH, 2009, S. 211 f.

eine Transformation individueller in organisationale akzeptierte Interpretationen im Vordergrund.“¹⁵⁰

Beim Organisationslernen muss darüber hinaus besonders berücksichtigt werden, dass die Lernprozesse von Menschen gesteuert und erlebt werden. Der „Faktor Mensch“ ermöglicht kein „reines“ Lernen. So gehen ARGYRIS/SCHÖN in ihrer Aktionstheorie davon aus, dass zwischen der Wahrnehmung eigener Handlungen eines Menschen und dem tatsächlichen Verhalten Diskrepanzen bestehen. „Die Aktionstheorie kann zwei Formen annehmen ...: Mit vertretener Theorie (‘espoused theory’) meinen wir die Aktionstheorie, die hervorgebracht wird, um ein bestimmtes Aktivitätenmuster zu erklären oder zu rechtfertigen. Mit handlungsleitender Theorie (‘theory-in-use’) meinen wir die Aktionstheorie, die in der Durchführung dieses Aktivitätenmusters stillschweigend enthalten ist. Eine handlungsleitende Theorie ist nichts ‘Gegebenes’. Sie muss aus der Beobachtung des fraglichen Aktionsmuster konstruiert werden.“¹⁵¹

ARGYRIS/SCHÖN haben einen Lernzirkel entwickelt, der vier Stationen enthält.¹⁵² Dieser Lernzirkel soll sowohl für das individuelle Lernen als auch für Organisationslernen gelten: Zu Beginn des Lernvorganges wird die Wirksamkeit einer Maßnahme ermittelt (discovery). Bei auftretenden Problemen werden bei der zweiten Station Lösungsmöglichkeiten erarbeitet (invention). Die dritte Station dient dann der Umsetzung der ausgewählten Lösungsoption (production). Die Prüfung der erzielten Wirkungen stellt die vierte Station dar (evaluation and generalization). Aus der Wirkungsanalyse kann wiederum resultieren, dass erneut die erste Station (discovery) betreten wird. ARGYRIS/SCHÖN differenzieren bei ihrem Lernzirkel – wie auch insgesamt bei ihren Ausführungen zum organisationalen Lernen – nicht zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen bzw. Verwaltungen. Ihre Untersuchungen haben sie nahezu ausschließlich in privatwirtschaftlichen Unternehmen durchgeführt. Es ist daher zunächst zu prüfen, ob eine Übernahme dieses Konzeptes auf die öffentliche

¹⁵⁰ EBERL, 1996, S. 115.

¹⁵¹ ARGYRIS/SCHÖN, 1999, S. 26.

¹⁵² ARGYRIS/SCHÖN, 1982, S. 160 f.

Verwaltung zielführend sein kann. SCHRIDDE hat in diesem Kontext ausgeführt, „... und die Anpassung der aus der Privatwirtschaft entlehnten Instrumente an die Funktionsbedingungen des öffentlichen Sektors stellen die eigentliche Achillesferse der Verwaltungsreformen dar.“¹⁵³ Insofern muss kritisch hinterfragt werden, ob ihr Modell der Lernenden Organisation auch für öffentliche Verwaltungen anwendbar ist. Vergleicht man beispielsweise die oben genannten Schritte des Lernzirkels mit dem Managementkreislauf¹⁵⁴, der von der KGSt für kommunales Handeln als bedeutsam angesehen wird, erkennt man deutliche Übereinstimmungen beider Modelle. Dies gilt auch für die von der KGSt erarbeiteten „Zielfelder“ im Rahmen von Verfahren zur Förderung der Produktkritik¹⁵⁵. Hier hat die KGSt die von ARGYRIS/SCHÖN u.a. erarbeiteten abstrakten wissenschaftlichen Erkenntnisse in Empfehlungen für das kommunale Handeln umgesetzt.

Im Ergebnis können die von ARGYRIS/SCHÖN in privatwirtschaftlichen Unternehmen gewonnenen Erkenntnisse, die für die Entwicklung und Fortschreibung der Theorie der Lernenden Organisation von Gewicht sind, grundsätzlich auch auf Systeme der öffentlichen Verwaltung übertragen werden. Die Adaption darf allerdings nicht unkritisch vorgenommen werden; Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung¹⁵⁶ sind – soweit möglich – zu berücksichtigen. Im Rahmen dieser Untersuchung ist beispielsweise von Bedeutung, ob bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine dem Begriff „Markt“ entsprechende Wettbewerbssituation zu bejahen oder zu verneinen ist.¹⁵⁷

¹⁵³ SCHRIDDE, 2004, S. 47.

¹⁵⁴ Vgl. zum Managementkreislauf z. B. KGSt-Bericht Nr. 8/2000, S. 12.

¹⁵⁵ Vgl. hier die Ausführungen in Abschnitt 2.2.5 der Arbeit.

¹⁵⁶ Eine Besonderheit sind zum Beispiel die bei vielen öffentlichen Aufgaben bestehenden Gebietsmonopole („örtliche Zuständigkeit“) bei Produkten/Dienstleistungen, bei denen die Bürgerinnen und Bürger einem Kontrahierungszwang unterliegen (z. B. bei der Abfallbeseitigung, der Arbeitsvermittlung nach dem Sozialgesetzbuch II, der Einholung von Baugenehmigungen, der Beantragung vonziehungsgeld etc.).

¹⁵⁷ Vgl. hierzu die Ausführung in Abschnitt 4.1 der Untersuchung.

Im Folgenden werden verschiedene Modelle des Lernens in Organisationen im Überblick beschrieben.

Nach SHRITVASTAVA¹⁵⁸ lassen sich vier grundlegende Konzeptionen in Bezug auf das organisationale Lernen ausmachen. Neben dem organisationalen Lernen als Adaption, dem organisationalen Lernen als das Teilen von Annahmen, dem Organisationslernen als dem Aufbau und die Entwicklung einer Wissensbasis steht das organisationale Lernen als institutionalisierte Erfahrung.

Die Lernende Organisation nach SENGE¹⁵⁹ entsteht, wenn fünf Vorgehensweisen (Disziplinen) angewendet werden: Personal Mastery (individuelle Reife), Mental Models (mentale Modelle), Shared Visioning (gemeinsame Vision), Team Learning (Lernen im Team) und Systems Thinking (Denken in Systemen). SENGE geht davon aus, dass alle fünf Disziplinen genutzt werden müssen, damit eine lernende Organisation entstehen bzw. seine Wirkungen entfalten kann. Die zwischen den Disziplinen bestehenden Interdependenzen können zu einem Entwicklungsprozess führen, mit dem die Fähigkeiten der Organisation schrittweise angehoben werden.

EBERL differenziert in zwei bedeutende Lernebenen. So könne man „... grundsätzlich zwei Lernniveaus unterscheiden: Ein ´konventionelles´ Lernen, das innerhalb der bestehenden Normen versucht, Verbesserungen durchzuführen und ein ´unkonventionelles´ Lernen, das bestehende Regeln und Normen grundsätzlich hinterfragt und sich damit außerhalb bestehender Konventionen bewegt.“¹⁶⁰

Die von ARGYRIS/SCHÖN entwickelte und bereits oben skizzierte Aktionstheorie besagt, dass nicht nur Individuen lernen können, sondern auch Organisationen als Ganzes über Lernfähigkeit verfügen. Nach diesem Lernkonzept sollen Menschen in Organisationen befähigt werden, effektiv und verantwortungsvoll zu lernen und zu handeln. ARGYRIS geht davon

¹⁵⁸ Vgl. SHRIVASTAVA, 1983.

¹⁵⁹ Vgl. SENGE, 1998.

¹⁶⁰ EBERL, 1996, S. 166.

aus, „dass solch ein Ziel die menschliche Kompetenz, das Vertrauen und die Effizienz fördert und gleichzeitig die Organisationen innovativer, flexibler und effektiver werden lässt.“¹⁶¹ Allerdings wird kein zwingender Zusammenhang zwischen dem organisationalen Lernen und einer Steigerung der Effektivität hergestellt.

ARGYRIS/SCHÖN beschreiben das Organisationslernen im Rahmen ihres Modells wie folgt: „Organisationales Lernen findet statt, wenn Einzelne in einer Organisation eine problematische Situation erleben und sie im Namen der Organisation untersuchen. Sie erleben eine überraschende Nichtübereinstimmung zwischen erwarteten und tatsächlichen Aktionsergebnissen und reagieren darauf mit einem Prozess von Überlegungen und weiteren Handlungen; dieser bringt sie dazu, ihre Vorstellungen von der Organisation oder ihr Verständnis organisationaler Phänomene abzuändern und ihre Aktivitäten neu zu ordnen, damit Ergebnisse und Erwartungen übereinstimmen, womit sie die handlungsleitende Theorie (theory-in-use) von Organisationen ändern. Um organisational zu werden, muss das Lernen, das sich aus Untersuchungen in der Organisation ergibt, in den Bildern der Organisation verankert werden, die in den Köpfen ihrer Mitglieder und/oder den erkenntnistheoretischen Artefakten existieren (den Diagrammen, Speichern und Programmen), die im organisationalen Umfeld angesiedelt sind.“¹⁶²

Aus dieser Definition lassen sich verschiedene Lernebenen ableiten. Die Differenzierung soll anhand des Ebenenmodells von ARGYRIS/SCHÖN deutlich gemacht werden.¹⁶³

Hierbei werden in der ersten Ebene („single loop learning“ oder auch „Einschleifen-Lernen“) aufgrund von Rückmeldungen Teile des Organisationsverhaltens überprüft und gegebenenfalls geändert. „Entsprechen die Handlungsergebnisse nicht den Erwartungen, so wird das Handeln der Organisation angepasst, ohne dass jedoch die zugrunde liegenden Ziele

¹⁶¹ ARGYRIS, 1997, S. 7.

¹⁶² ARGYRIS/SCHÖN, 1993, S. 31 f.

¹⁶³ Vgl. ARGYRIS/SCHÖN 1978 und 2006.

und Grundannahmen in Frage gestellt werden.“¹⁶⁴ ARGYRIS/SCHÖN gehen davon aus, dass single loop learning stattfindet, wenn „... members oft the organization respond to changes in the internal and external environments oft the organization by detecting errors which they then correct so as to maintain the central features of organizational theory-in-use...“¹⁶⁵ SCHRIDDE¹⁶⁶ bezeichnet das single loop learning auch als reaktives Lernen oder Anpassungslernen. KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE sprechen von „Verbesserungslernen“.¹⁶⁷ Innovationsprozesse werden mit dem single loop learning nicht initiiert. „Single loop learning bezieht sich eher auf Routineprozesse, ...“¹⁶⁸ oder „Die Weiterentwicklung der organisationalen Wissensbestände verläuft eher punktuell und zeitigt keine grundsätzlichen Folgen für das Selbstverständnis der Verwaltung“¹⁶⁹. Eine kritische Selbstanalyse wird beim Einschleifen-Lernen noch nicht in einer Tiefe vorgenommen, die über die Anpassung von Routineprozessen hinausgehen würden. Aber gerade erst die Reflexion ermöglicht auch das Erkennen von Lernbarrieren¹⁷⁰, die das Lernen behindern. Lernbarrieren müssen überwunden werden; erst dann ist Organisationslernen möglich. Dies ist beim einschleifigen Lernen („single loop learning“) nicht grundsätzlich der Fall. Es werden lediglich Handlungsstrategien angepasst, es werden aber nicht „... die den Aktionsstrategien zu Grunde liegenden Annahmen revidiert und gegebenenfalls verändert.“¹⁷¹

Beim „double loop learning“ (Doppelschleifen-Lernen) werden bei Rückäußerungen die Basisannahmen der Organisation überprüft und evtl. angepasst. Die Reflexion ist ein unerlässlicher Baustein, um organisationales

¹⁶⁴ SCHRIDDE, 2004, S. 42.

¹⁶⁵ ARGYRIS/SCHÖN, S. 18.

¹⁶⁶ Vgl. SCHRIDDE, 2004, S. 42.

¹⁶⁷ KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE, 1999, S. 21.

¹⁶⁸ SCHRIDDE, 2004, S. 42.

¹⁶⁹ KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE, 1999, S. 21.

¹⁷⁰ SCHEFF hat sechs typische Lernbarrieren kleiner und mittlerer Unternehmen erkannt: 1. Bedeutung von Wissen als Ressource wird verkannt; 2. Konzentration auf das Tagesgeschäft und mangelnde strategische Orientierung; 3. Organisationale Lernprozesse vollziehen sich sehr oft unbewusst und ungesteuert; 4. Ausrichtung des Lernens nur auf fachliche Inhalte und schnelle Umsetzbarkeit; 5. Lernaktivitätsniveau ist stark von der Einstellung der Führungskräfte und der Leitungsebene abhängig; 6. Lerninstrumentarien nur rudimentär vorhanden, hohe Transferverluste (SCHEFF, 2001, S. 23 f.).

¹⁷¹ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 29.

Lernen zu ermöglichen. „Vertiefte Reflexionsfähigkeit ist ein unabdingbarer Bestandteil von höherwertigem Lernen.“¹⁷² Diese Reflexionsbereitschaft muss ausgeprägt sein und von den Mitgliedern der Organisation mitgetragen werden, denn es sind „... individuelle und organisationale Zielsetzungen offenzulegen, zu hinterfragen,...“¹⁷³

KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE stellen hierzu fest: „Die organisationalen Wissensbestände werden weitreichend verändert, was Konsequenzen bis in das Selbstverständnis der Verwaltung nach sich zieht.“¹⁷⁴ ARGYRIS/SCHÖN selbst gehen davon aus, dass double loop learning bestimmte Prozesse bezeichnet, und zwar „... those sorts of organizational inquire which resolve incompatible organizational norms by setting new priorities and weighings of norms, or by restructuring the norms themselves together with associated strategies and assumptions...“¹⁷⁵ SCHRIDDE weist mit dem alternativen Begriff des „Veränderungslernens“¹⁷⁶ auf das Potenzial des double loop learning hin. So ist ein Kennzeichen des Organisationslernens in Gestalt des Doppelschleifen-Lernens „... auch das ‚Verlernen‘ bzw. ‚aktive Entlernen‘ bisheriger Handlungstheorien und –routinen.“¹⁷⁷ Wie oben gezeigt, findet „Verlernen“ und „aktives Entlernen“ in der Stufe des Einschleifen-Lernens noch nicht statt.

Das Doppelschleifen-Lernen „... erfordert das Aktivieren unterschiedlicher Lernvorgänge, die kognitive Zusammenhänge auflösen, verändern und neu bilden.“¹⁷⁸ So geht es beim double loop learning gerade nicht um die weitere Professionalisierung von Arbeitsprozessen zur Erstellung eines bestimmten Produktes, sondern eher um die Frage, ob das gewählte Produkt überhaupt das richtige ist. Fragestellungen dieser Art können von Systembeteiligten als kritisch eingestuft werden. SCHRIDDE hebt hierzu hervor, dass mit dem Doppelschleifenlernen „... verbunden sind Machtfra-

¹⁷² HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 6.

¹⁷³ SCHRIDDE, 2004, S. 42.

¹⁷⁴ KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE, 1999, S. 22.

¹⁷⁵ ARGYRIS/SCHÖN, 1978, S. 18.

¹⁷⁶ Vgl. SCHRIDDE, 2004, S. 42.

¹⁷⁷ SCHRIDDE, 2004, S. 42.

¹⁷⁸ SCHRIDDE, 2004, S. 43.

gen, Konflikte und Widerstände (auf der individuellen, kollektiven und organisationalen Ebene).“¹⁷⁹

Beim Deuterolernen wird das Lernverhalten der Organisation reflektiert und bei Bedarf geändert.¹⁸⁰ Nach ARGYRIS/SCHÖN heißt Deuterolernen, dass „... its members learn about organizational learning and encode their results in imagines and maps. The quest for organizational learning capacity must take the form of deuterolearning; most particularly about the interactions between the organization’s behavioral world and its ability to learn.“¹⁸¹ SCHRIDDE¹⁸² bezeichnet das Deuterolernen auch als Metalernen. Hierbei wird das Durchlaufen der Schleifen beim single loop learning und beim double loop learning selbst analysiert und reflektiert, um zu Verbesserungen zu gelangen. Mit der Lernfähigkeit einer Organisation ist folglich gemeint, „... dass die Frage, was und wie gelernt wird, selbst zum Gegenstand organisationaler Entscheidungen werden kann.“¹⁸³ Das Deuterolernen stellt die höchste Stufe des organisationalen Lernens dar, es ist das eigentliche Organisationslernen. Die bereits bei der Stufe des double loop learnings angerissenen Problemlagen dürften beim Deuterolernen noch intensiver zu Tage treten.

Die drei Lernebenen sind in der folgenden Grafik¹⁸⁴ im Überblick dargestellt:

Abb. 4:

Lernebenen nach ARGYRIS/SCHÖN

¹⁷⁹ SCHRIDDE, 2004, S. 43.

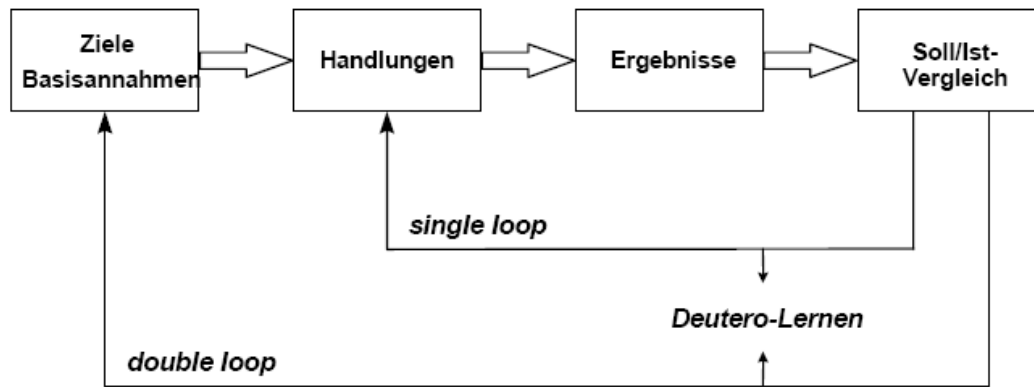
¹⁸⁰ Vgl. EMDE 2006, S. 115 f. m.w.N. sowie MINTKEN/SCHENK, 2004.

¹⁸¹ ARGYRIS/SCHÖN, 1978, S. 29.

¹⁸² Vgl. SCHRIDDE, 2004, S. 43.

¹⁸³ SCHRIDDE, 2004, S. 43.

¹⁸⁴ Vgl. EMDE, 2006, S. 116.



Die Lernende Organisation ist gekennzeichnet durch ihren hohen Grad an Lern- und Wandelfähigkeit. Nach SCHRIDDE ist „Das wesentliche Charakteristikum der Lernenden Organisation ... ihr Umgang mit Dynamik, Diskontinuität, Komplexität und Unsicherheit.“¹⁸⁵

Abschließend sind noch die gegenwärtig in der Literatur anzutreffenden Problemstellungen in Bezug auf das organisationale Lernen in der Verwaltung zu benennen. SCHRIDDE¹⁸⁶ nennt hier in seiner Zusammenfassung verschiedene Punkte. Zunächst wird auf die wachsende Kontingenz und Vergänglichkeit von Organisationsstrukturen hingewiesen, die sich auf die Veränderungsprozesse auswirken; hierdurch entstünden neue Entscheidungserfordernisse, allerdings fehlten hierbei die notwendigen Entscheidungskriterien. Zweitens stehen die in Verwaltungssystemen typischen stabilen Strukturen der Notwendigkeit der Desorganisation des Organisationslernens entgegen. Drittens verweist SCHRIDDE darauf, dass in Bezug auf lernende Verwaltungssysteme die bestehenden Kompetenzen der Verwaltung selbst außer Acht gelassen werden. Die Kompetenzverteilung zwischen Politik und Administration lasse ein von der Verwaltung initiiertes Lernen nicht in allen Fällen zu. Dies dürfte gerade für die höheren Lernerebenen der Fall sein. In diesem Kontext könnten die aufgrund des Organisationslernens als notwendig betrachteten Reformen oder Änderungen nicht in allen Fällen von der Verwaltung veranlasst werden; verschiedent-

¹⁸⁵ SCHRIDDE, 2004, S. 45.

¹⁸⁶ Vgl. SCHRIDDE, 2004, S. 62 f.

lich müsse auf ein entsprechendes „geöffnetes Reformfenster“ gewartet werden.

Diese Hemmnisse des Organisationslernens in der Verwaltung „... könnten jedoch als Antriebsfeder organisationalen Lernens begriffen werden. Entscheidend für den weiteren Reformprozess wird es daher sein, die bisherigen Reformprojekte in den Mittelpunkt reflexiven Lernens sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zwischen Politik und Verwaltung zu stellen, um Lernbarrieren und –störungen zu überwinden.“¹⁸⁷ Der von SCHRIDDE angeführten „Antriebsfeder“ sind geeignete Methoden zuzuordnen, die das organisationale Lernen ermöglichen bzw. unterstützen können. Einige der Methoden werden im folgenden Abschnitt kurz beschrieben.

2.2 Methoden des Organisationslernens

In diesem Kapitel werden typische Methoden des Organisationslernens kurz erläutert. Allen Methoden ist gemein, dass sie die Notwendigkeit von Rückäußerungen bzw. Rückkoppelungen aufweisen, denn nur dann können die entsprechenden Organisationen „... Rückschlüsse aus der Wirkung ihres bisherigen Entscheidungsverhaltens ziehen.“¹⁸⁸ Bereits in Abschnitt 2.1 wurde ausgeführt, dass SCHRIDDE u.a. die kritische Selbstbetrachtung, die Analyse der Vergangenheit und die Entwicklung von Alternativen als Kennzeichen einer Lernenden Organisation ansieht.¹⁸⁹ Auch SCHREYÖGG sowie GRÜNING gehen davon aus, dass organisationales Lernen die Beobachtung der eigenen Handlungen, eine vorzunehmende Selbstreflexion und hieraus abzuleitende Fortentwicklungen des Systems oder von Arbeitsprozessen erfordert.¹⁹⁰ Hieraus ist abzuleiten, dass Organisationslernen nur dann stattfinden kann, wenn Methoden genutzt wer-

¹⁸⁷ SCHRIDDE, 2004, S. 65.

¹⁸⁸ SCHRIDDE, 2004, S. 14.

¹⁸⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.1 der Untersuchung.

¹⁹⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.1 der Untersuchung.

den, die es der Organisation bzw. deren Mitgliedern auch ermöglichen, derartige Betrachtungen und Analysen vornehmen zu können. Hierbei kann es sich auch um Methoden handeln, die der Organisationsentwicklung/Organisationsplanung förderlich sind. Im Gegensatz zur Organisationsentwicklung/Organisationsplanung, die Änderungen bei Strukturen und Prozessen eher als Ausnahme ansehen, sind die Methoden beim Organisationslernen für einen permanenten Wandel des jeweiligen Systems und der vorzufindenden Arbeitsprozesse einzusetzen.¹⁹¹ Hierbei können die erhobenen Daten bzw. ermittelten Erkenntnisse durchaus identisch sein; entscheidend ist dann die Art der Verarbeitung des erlangten Wissens. Hier ist die Weiche zu stellen, die entweder den Weg zur Organisationsentwicklung/Organisationsplanung weist oder in Richtung Organisationslernen führt. Entscheidend sind mithin die zu ziehenden Schlussfolgerungen bzw. deren Intensität und auch der Wille zur Durchsetzung im Sinne einer Verstetigung des Wandels. ANTAL/DIERKES formulieren die beiden Richtungen, die die Weichenstellung nehmen kann wie folgt: „Demnach bedeutet Organisation eine Reduzierung von Vielfalt, während Lernen notwendigerweise mit einer Steigerung von Vielfalt einhergeht.“¹⁹² In diesen Zusammenhang ist auch der bereits weiter oben erläuterte von ARGYRIS/SCHÖN entwickelte Lernzirkel zu betrachten.¹⁹³ Die zur Förderung des organisationalen Lernens einzusetzenden Methoden müssen diesem Lernzirkel genügen.

Mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in seinen verschiedenen Ausprägungen seit Anfang der 90er Jahre wurden zwar viele der folgenden Methoden bereits eingeführt. In den meisten Fällen wurde aber kein ausdrücklicher Zusammenhang zum organisationalen Lernen hergestellt. Besonders eine aktive Verknüpfung mit dem Wissensmanagement ist bisher nur in geringem Ausmaß vorgenommen worden. Nach PAWLOWSKY ist Wissensmanagement „die Förderung des Prozesses organisationalen Lernens, um die Organisation zu optimieren. Wissen und

¹⁹¹ Auf die Abgrenzung von Organisationsentwicklung/Organisationsplanung und Organisationslernen wurde bereits in Abschnitt 2.1 der Untersuchung eingegangen.

¹⁹² ANTAL/DIERKES, 2001, S. 11.

¹⁹³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.1 der Untersuchung.

Lernen sind zwei Seiten einer Medaille.“¹⁹⁴ KÜHNLEIN weist darauf hin, dass „... die Verwaltungsumstrukturierung in den Kommunen insgesamt an einem kritischen Punkt gekommen ist. Bei der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle ergeben sich in vielen Kommunen erhebliche Umsetzungsprobleme.“¹⁹⁵ Ein Grund hierfür könnte die nicht ausreichende Nutzung des organisationalen Lernens sein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass häufig übersehen wurde, dass Organisationslernen auch das Lernen von schlechten oder für die Organisation schädlichen Verhaltensmuster beinhalten kann. Es muss bedacht werden, dass Organisationslernen nicht zwangsläufig positive Ergebnisse hervorbringt. So wird beispielsweise nicht immer der Faktor Macht ausreichend berücksichtigt. Gelernt werden können schließlich auch Abschottung oder Widerstand. Für die Wirklichkeit in Organisationen ist dies von besonderer Bedeutung, denn: „In einem richtig verstandenen Lernprozess geht es um die Stärkung der Eigenverantwortung durch ein geschärftes Bewusstsein über eigene Praktiken und Denkweisen wie auch über eigene Abwehrmechanismen wie Maßnahmen des Selbstschutzes und des Vertuschens.“¹⁹⁶ In diesem Zusammenhang sind auch die Erkenntnisse von ARGYRIS/SCHÖN zu betrachten, aufgrund derer zwischen der Wahrnehmung eigener Handlungen und dem wirklich verfolgten Handeln Abweichungen auftreten können. „Die Autoren unterscheiden deshalb eine tatsächlich verwendete (handlungsleitende) Handlungstheorie (theory-in-use), welches das von außen beobachtbare Handeln eines Menschen beschreibt, von einer vertretenen Handlungstheorie (espoused theory), von der das Individuum glaubt, es hätte nach ihr gehandelt.“¹⁹⁷ SCHRIDDE kommt in einer Analyse zu dem Ergebnis, dass „Der Ansatz von Argyris und Schön auf die Notwendigkeiten verweist, Abwehrverhalten und Lernblockaden zu verstehen und zu überwinden, um lernförderliche Rahmenbedingungen (Kulturen, Struktu-

¹⁹⁴ PAWLOWSKY, 2001, S. 4.

¹⁹⁵ KÜHNLEIN, 1999, S. 68.

¹⁹⁶ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 6.

¹⁹⁷ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 13 f.

ren und Prozesse) zu schaffen, unter denen ein produktives Denken und anspruchsvolles organisationales Lernen möglich wird.“¹⁹⁸

Organisationslernen geschieht im Regelfall nicht ohne einen bewussten Anstoß.¹⁹⁹ Auch führen Lerneffekte auf niedrigen Ebenen häufig nicht dazu, dass die Effektivität des Handelns verbessert wird. Beispiele aus der Praxis technischer Entwicklungen zeigen dies. So gelangen rd. 85% bis 95% aller technischen Entwicklungen nie zur Marktreife.²⁰⁰ Erfolg ist hier die Ausnahme, das Scheitern offensichtlich die Regel. Besonders große Fehlschläge treten nach der Auswertung ein, wenn private Unternehmen mit hohen Subventionen gefördert werden. Zwischen gewährter Subvention und dem „Verzicht“, bewusst Lerneffekte herbeizuführen, scheint ein kausaler Zusammenhang zu bestehen. Wenn die Notwendigkeit zum Lernen erkannt wird, ist bereits der Misserfolg abzusehen. Als Beispiele werden genannt: der nie in Betrieb gegangene „Schneller Brüter“, der stillgelegte Hochtemperaturreaktor THTR-300, die nur in Schanghai zum Echtbetrieb gebrachte Magnetschwebbahn „Transrapid“. Bei Letzterer war die Eigendynamik des Projektes so groß geworden, dass kein Ende gesetzt wurde bzw. nicht mehr gesetzt werden konnte. Auch als konventionelle Züge mit immer höherer Geschwindigkeit fahren konnten (z. B. ICE 3) und Flugreisen immer günstiger wurden („Billigflüge“), wurde an der Erprobung der Magnetschwebetechnik auf einer Teststrecke festgehalten, ohne dass weitere technische Fortschritte erzielt wurden. Der genannte kausale Zusammenhang zwischen Subvention und „aktivem Nichtlernen“ ist in dem hier genannten Kontext nicht wissenschaftlich untersucht worden; die Erkenntnis wird aus den untersuchten Beispielen abgeleitet. Es lassen sich auch subventionierte Entwicklungen finden, die erkennbar Fortschritte, also Lernergebnisse, hervorgebracht haben. Hingewiesen sei beispielsweise auf die staatlichen Beihilfen für den Einsatz umweltfreundlicher Ener-

¹⁹⁸ SCHRIDDE, 2004, S. 15.

¹⁹⁹ Vgl. z. B. EMDE, 2006, S. 151. EMDE weist nach, dass für die erwünschten Lernprozesse im Rahmen des Organisationslernens vergleichbare Überlegungen angestellt werden wie bei der Planung und Analyse organisierter Lernprozesse für Individuen. Typische Schritte hierbei sind Auswahl und/oder Entwicklung der Diagnose der Ausgangslage, der Ziele, der Methoden und zur Erfolgskontrolle nutzbare Verfahren.

²⁰⁰ Vgl. Wochenzeitung DIE ZEIT, 2008, Ausgabe Nr. 15 vom 03.04.2008.

giequellen wie der Windkraft. Hier sind signifikante technische Entwicklungen erreicht worden. Fraglich ist dann wiederum, ob die hohen Subventionen noch effektivere und schneller zum Tragen kommende Entwicklungen vermieden haben.

Bei den folgenden Methoden ist zu beachten, dass diese für sich allein nicht zwingend organisationales Lernen ermöglichen. Grund hierfür ist auch, dass es sich nicht um Komponenten handelt, die ausschließlich um des Lernens willens kreiert wurden. Über spezifische Instrumente zur Operationalisierung des Organisationslernens liegen bislang keine Veröffentlichungen vor. „Bislang existieren in der Organisationsforschung kaum Instrumente, mit dem Lern- oder die Innovationsbereitschaft in Unternehmen eingeschätzt werden können.“²⁰¹ Erst aus dem Zusammenspiel verschiedener Methoden kann zurzeit auf das Organisationslernen geschlossen werden. KÜHNLEIN beschreibt dies anschaulich als „Diese Maßnahmen machen die ´Was´-Komponente aus. Sie erklären, was Organisationen tun auf dem Weg zur Lernenden Organisation. Entscheidender ist jedoch das ´Wie´, also: Wie werden diese Programm initiiert? Wie werden sie durchgeführt? Wie werden die Lernenden in den Prozess einbezogen? Wie werden lernbehindernde Verhaltensweisen und Strukturen ausfindig gemacht und aufgelöst? Wie werden die für das Lernen wichtigen ´kognitiven Bilder´, ´Karten´ und gemeinsam getragene ´mentale Modelle´ generiert?“²⁰²

Die unten aufgeführten Methoden des Organisationslernens sind bei der späteren Analyse auch darauf hin zu untersuchen, ob und gegebenenfalls welchen Lernebenen sie in dem Modell von ARGYRIS/SCHÖN zugeordnet werden können bzw. welche Kombination verschiedener Methoden dem single loop learning, dem double loop learning oder dem Deuterolernen zugeordnet werden können. Dies ist bedeutsam für die Fragestellung der Untersuchung, ob ein bestimmtes Niveau des Organisationslernens sich steigernd auf die Effektivität des behördlichen Handelns auswirkt. SCHRIDDE führt hierzu deutlich aus: „In einer dynamischen und

²⁰¹ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 10.

²⁰² KÜHNLEIN, 1999, S. 70.

komplexen Umwelt stellt das bloße Verändern von erfolglosen Aktionen und Verhaltensweisen (single-loop-learning) keine adäquate Strategie der Entwicklung dar. Ziele und Werthaltungen müssen selbst kontinuierlich hinterfragt (double-loop-learning) und dieser Prozess selbst wiederum stetig überwacht und verbessert werden (deutero-learning).²⁰³

Problematisch gestaltet sich in diesem Zusammenhang, wie die Auswirkungen des Organisationslernens auf die Effektivität der behördlichen Leistungen für den Untersuchungsbereich operationalisiert werden können. Hierauf wird konkret im vierten Abschnitt der Untersuchung eingegangen.

Im Folgenden werden die Grundzüge von Methoden skizziert, denen als gemeinsames Prinzip ein Rückkoppelungsmechanismus zugrunde liegt, der bereits weiter oben als dem Organisationslernen immanenter Bestandteil beschrieben wurde. Die Bedeutung der Rückkoppelung betont EMDE mit den Worten: „Wie beim individuellen Lernen könnte daher der ‚Rückwirkung von Handlungen‘ als Anstoß für okkasionelles Lernen ein hoher Stellenwert für den Verlauf und das Ergebnis des Organisationslernens zukommen.“²⁰⁴

Die zu beschreibenden Methoden sind:

- Leitbilder
- Controlling
- Benchmarking
- Monitoring
- Produktkritik
- Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
- Qualitätsmanagement und
- Evaluation

²⁰³ SCHRIDDE, 2004, S. 43.

²⁰⁴ EMDE, 2006, S. 116.

Diese Methoden scheinen geeignet, den in diesem Abschnitt oben ausgeführten Anforderungen zur Ermöglichung organisationalen Lernens zu genügen. In ihren Ausführungen zum Organisationslernen formulieren KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAER dies zusammenfassend mit den Worten „... wird organisationales Lernen zu einem Phänomen sozialer Wirklichkeitskonstruktion: Es beschreibt den Vorgang kollektiver Informationsverarbeitung, durch den gemeinsame Realitätselemente, gespeichert im organisationalen Wissen, weiterentwickelt werden.“²⁰⁵ Insoweit entsprechen die genannten und im Folgenden noch weiter zu erläuternden Methoden dem allgemeinen Lernmodell, dass nach der Informationswahrnehmung, die Interpretation der Information einschließlich des Lernprozesses und endlich die Speicherung der als neuem Wissen einzuordnenden Informationen vorsieht.²⁰⁶ Als Klammer ist hierbei die Methode des Leitbildes zu nennen, dem es zukommt, einen Maßstab für die Lernziele zu setzen.²⁰⁷

ARGYRIS/SCHÖN bezeichnen dies bei den von ihnen definierten Bedingungen für das organisationale Lernen mit den Worten: „Die Verwirklichung einer Strategie als Sondierung darzustellen verlangt bei Designern wie Ausführenden nach einem proaktiven Prozeß, eine gemeinsame Überwachung, Bewertung und Untersuchung zu organisieren.“²⁰⁸ EMDE nennt in ihrer Untersuchung explizit das Controlling, das Qualitätsmanagement und die Evaluation als Methoden, die institutionalisierte Rückkopplungen vorsehen.²⁰⁹ Ergänzend nimmt EMDE in ihren Leitfaden für die Experteninterviews auch die Produktbeschreibungen auf. Das Verfahren zur Produktkritik war zum Zeitpunkt ihrer Untersuchung noch nicht veröffentlicht,²¹⁰ insoweit war der Begriff „Produktkritik“ noch nicht verbreitet.

²⁰⁵ KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAER, 1999, S. 4 f.

²⁰⁶ Vgl. hierzu KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAER, 1999, S. 7.

²⁰⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen bei EMDE, 2006, z. B. S. 61 ff. sowie die Abschnitte 2.2.1 und 4.4.2 dieser Untersuchung.

²⁰⁸ ARGYRIS/SCHÖN, 2006, S. 264.

²⁰⁹ Vgl. EMDE, 2006, S. 122.

²¹⁰ Einer breiteren (Fach-)Öffentlichkeit wurde der Begriff erst mit Erscheinen des KGSt-Berichtes Nr. 2/2005 bekannt.

KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE nennen darüber hinaus „die Unternehmensverfassung“ und „das Ziel- und Planungssystem“ als organisationsweite Lernmedien.²¹¹ Hiermit sind auch die Leitbilder der Organisationen gemeint. Auch ANTAL/DIERKES ordnen die Leitbilder dem Organisationslernen zu, denn es „... wird deutlich, dass dem Topmanagement in Lernprozessen eine besondere Aufgabe zukommt: nämlich die Formulierung eines Leitbildes zu vermitteln, die für das Organisationslernen richtungsweisend wirkt.“²¹² Das Benchmarking wird von KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE auch als eine Methode des Organisationslernens angesehen; bei ihren Ausführungen zur Gestaltung der Komponenten organisationalen Lernens bemerken sie, „... und der gezielte Vergleich mit Wettbewerbern im Rahmen von Benchmarking führt schließlich zu Informationen, die durch die Differenz ‘Organisation/Umwelt’ induziert werden“²¹³. In Bezug auf den Kontinuierlichen Verbesserungsprozess wird bereits vom Wortlaut her deutlich, dass eine permanente Entwicklung initiiert werden soll. Bereits oben wurde ausgeführt, dass das Organisationslernen einen stetigen Wandel des Systems als entwicklungsförderlich ansieht. Hieraus folgt, dass die Methode des Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses bei den weiteren Untersuchungen zu berücksichtigen ist. Die oben genannte Methode des Monitoring ist bisher nur wenig verbreitet in der öffentlichen Verwaltung. In Zusammenhang mit dem Organisationslernen wird das Monitoring daher bisher nur selten ausdrücklich genannt. Die noch folgenden Ausführungen zum Monitoring²¹⁴ werden zeigen, dass es zum Baustein des organisationalen Lernens gehören kann. Dies wird bereits deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass mit dem Monitoring Prozesse systematisch erfasst, beobachtet oder überwacht werden.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die o.a. Methoden einer Lernenden Organisation förderlich sein können. Die folgenden Ausführungen sollen dies verdeutlichen.

²¹¹ Vgl. KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE, 1999, S. 11.

²¹² ANTAL/DIERKES, 2001, S. 13.

²¹³ KLIMECKI/LABLEBEN/THOMAE, 1999, S. 29.

²¹⁴ Vgl. Abschnitt 2.2.4 der Untersuchung.

Das „Personalmanagement“ in seinen unterschiedlichen Auffächerungen (Personalverwaltung, Personalentwicklung etc.) wird nicht als eine eigene Methode des Organisationslernens berücksichtigt. Es wird davon ausgegangen, dass die den Methoden des Organisationslernens immanenten Rückkoppelungsmechanismen auch das Personalmanagement berühren. Insoweit sind die Aspekte des Personalmanagements über die o.a. Methoden des Organisationslernens mit abgedeckt. Lediglich in der empirischen Erhebung²¹⁵ werden einige Daten ermittelt, die in die vorzunehmenden Auswertungen einfließen.

2.2.1 Leitbilder

Ein Leitbild stellt die Verdichtung des Handlungswissens eines Unternehmens bzw. einer Organisation dar. In der Regel wird das Leitbild in schriftlicher Form kommuniziert. Es macht Aussagen über Aufgaben und Ziele (wer wir sind), Geschichte (woher wir kommen), Umfeld (wo wir arbeiten), Leistungen (was wir tun), Aufbau und Ablauf (wie wir uns organisieren) und Kommunikation (wie wir miteinander umgehen).²¹⁶

Leitbilder sind bedeutsam für die Entwicklung des Controlling-Konzeptes einer Organisation und sind Grundlage für das Funktionieren von Zielsystemen. Sie müssen für alle relevanten Handlungsebenen und Teilsysteme der Organisation operationalisiert werden. Leitbilder spielen eine zentrale Rolle bei der Praxis lernender Organisationen. Organisationale Lernstrategien sind abhängig von möglichen Haltungen der Mitarbeiter gegenüber Leitbildern. Im Konzept der lernenden Organisation geht man davon aus, dass Leitbilder aus einer Vision für das Unternehmen abgeleitet werden. Die Vision ist von der strategischen Planung abzugrenzen. Die Vision beinhaltet die Richtungsweisung für die Zukunft; sie soll so „spannend“ sein,

²¹⁵ Der Erhebungsbogen liegt der Arbeit als Anhang 3 bei. Die Auswertung der Erhebungsergebnisse zur Personalentwicklung sind Abschnitt 4.4.10 der Arbeit zu entnehmen.

²¹⁶ STRUNK, 2007.

dass sich die Mitglieder der Organisation dafür begeistern. In Bezug auf das Organisationslernen stellen HARTMANN/BRENTEL/ROHN fest: „Die Entwicklung und das Vorhandensein einer gemeinsamen Zukunftsvision ist nicht nur ein wichtiges Attribut einer lernenden Organisation, sondern eine zentrale Voraussetzung, sofern eine Organisation effektiv lernen soll.“²¹⁷ COLLINS/PORRAS gehen hier noch einen Schritt weiter. Sie halten eine Vision für erforderlich, um dauerhaft erfolgreich agieren zu können. „The few truly great companies have known for years – in some cases, for over a hundred years – the importance of having a vision.“²¹⁸ Hieraus wäre zu schließen, dass Verwaltungen, die nicht über eine Zukunftsvision verfügen, kaum in der Lage sein können, organisational zu lernen. Es muss somit ein Leitbild oder eine anders bezeichnete Vision geben. SENGE fasst dies prägnant zusammen: „Es gibt keine lernende Organisation ohne eine gemeinsame Vision.“²¹⁹ Auch HOPP/GÖBEL beschreiben in ihrer Definition die Verwaltungsleitbilder als „... ausgestaltete Zukunftsentwürfe, die einen von allen Akteuren ... getragenen Sollzustand einer bestimmten Verwaltung darstellen.“²²⁰

Die strategische Planung hingegen enthält die längerfristigen und grundsätzlichen bzw. erfolgskritischen Ziele eines Unternehmens oder einer Verwaltung. Sie beinhaltet im Allgemeinen den Prozess der Entwicklung einer Strategie, also eines Planes, um ein definiertes Ziel zu erreichen.

Das Verfahren zur Leitbildentwicklung wird im Rahmen einer „top-down-Strategie“ von oben angestoßen. Die Entwicklung des Leitbildes ist im Idealfall ein partizipativer Prozess, in den das Wissen und die Ideen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einfließen. COLLINS/PORRAS heben hervor, dass die Leitbildentwicklung kein Prozess ist, der ausschließlich der Leitungsebene vorbehalten ist. „Who has the responsibility for setting the organisation’s vision? Is vision setting only for CEOs? We don’t think so. Vision setting should take place at all levels of an organization and

²¹⁷ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 5.

²¹⁸ COLLINS/PORRAS, 2008, S. 117.

²¹⁹ SENGE, 1998, S. 256.

²²⁰ HOPP/GÖBEL, 2008, S. 60.

each group should set its own vision – consistent, of course, with the overall vision of the corporation.“²²¹

In der Realität muss konstatiert werden, dass nicht in allen Fällen nach den vorhandenen Leitbildern gehandelt wird: „Wenn die verordneten oder macherorts gemeinsam erarbeiteten Leitsätze eines Unternehmens auch tatsächlich gelebt würden, hätten wir eine Vielzahl lernender und wahrscheinlich auch zukunftsfähiger Unternehmen. Da aber zwischen erklärter Absicht und den Taten eine enorme Diskrepanz herrscht, wäre vielerorts die lernende Organisation als Programm auszurufen.“²²²

2.2.2 Controlling

„Controlling ist ein funktionsübergreifendes Steuerungsinstrument, das den unternehmerischen Entscheidungs- und Steuerungsprozess durch zielgerichtete Informationener- und -verarbeitung unterstützt.“²²³ Bezogen auf die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung sind ergänzend zu den unternehmerischen Entscheidungs- und Steuerungsprozessen besonders auch gesellschaftliche Ziele – wie beispielsweise die Senkung der Arbeitslosigkeit – in den Controllingkreislauf einzubeziehen. WOLLMANN weist unter Hinweis auf BOGUMIL darauf hin, dass „...Controlling und Berichtswesen inzwischen durchaus verbreitet Eingang in die Modernisierungspraxis von Kommunalverwaltungen gefunden (haben), auch wenn von einem funktionsfähigen Controlling in deutschen Kommunalverwaltungen noch nicht die Rede sein kann“²²⁴. PÜNDER weist auch auf die tatsächlich in den Kommunalverwaltungen möglicherweise auftretenden Probleme hin und leitet hieraus ab: „Den auf Interessenkonflikten und der asymmetrischen Informationsverteilung beruhenden ‘Fliehkräften’ soll das Controlling mit seinen regelmäßigen und standardisierten Berichtspflichten und organisa-

²²¹ COLLINS/PORRAS, 2008, S. 119.

²²² HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 64.

²²³ PREIBLER, 2000, S. 14.

²²⁴ WOLLMANN, 2002, S. 87.

torischen Steuerungsstrukturen im Interesse der 'Einheit der Verwaltung' entgegenwirken.²²⁵

Eine eindeutige Trennung von strategischem und operativem Controlling ist nicht immer möglich und nicht für alle Fragestellungen sinnvoll. Es bestehen Interdependenzen. „Strategisches Controlling benötigt ein funktionierendes operatives Controlling. Es gibt kein Gegeneinander, sondern ein sich gegenseitiges Bedingen, eine gemeinsame Ergänzung im Hinblick der erweiterten Aufgabenpalette und stärkeren Zukunftsorientierung des Controlling.“²²⁶ Trotz der Verflechtungen beider Subsysteme werden diese jeweils getrennt behandelt, um die Analysemöglichkeiten einzelner Instrumente und Fragestellungen zunächst isoliert betrachten und bewerten zu können.

„Das strategische Verwaltungscontrolling umfasst alle entscheidungs- und verantwortungsgerechten Inhalte, die im Zusammenhang mit der Positionierung und der Entwicklung der betroffenen Verwaltungseinheit bestehen. Strategisches Controlling bedingt strategisches Management in der Verwaltung.“²²⁷ Wie weiter unten noch ausgeführt wird, war die Existenz der Optionskommunen gesetzlich zunächst auf sechs Jahre befristet. In diesem Zeitraum gab es ein Nebeneinander mehrerer Systeme der Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose. Die strategische Bedeutung bestand darin, dass nach Ablauf der sechsjährigen Optionsdauer eine Entscheidung für oder gegen die Kommunalisierung der Betreuung der Langzeitarbeitslosen getroffen werden sollte. Hier geht es also um die Kernaufgabe des strategischen Controllings, das „Überleben“ des Unternehmens bzw. der Verwaltung langfristig zu sichern; es müssen also „die richtigen Dinge getan“²²⁸ werden. Es werden Instrumente des strategischen Controllings auf ihre Steuerungseignetheit für die Arbeitsmarktpolitik, besonders die Arbeitsvermittlung, geprüft.

²²⁵ PÜNDER, 2008, S. 115.

²²⁶ PREIBLER, 2000, S. 17.

²²⁷ SCHEDLER, Verwaltungscontrolling, S. 414.

²²⁸ REICHARD, Vorlesung Public Management III, „strategisches Controlling: 'doing the right things'“.

„Das operative Verwaltungscontrolling umfasst jene Inhalte, die mit der Umsetzung der Vorgaben, also mit der Organisation und Führung der Verwaltung in der Implementationsphase, zusammenhängen. Es unterstützt die Optimierung des Verwaltungshandelns und damit die Sicherung der Erreichung ihrer Ziele.“²²⁹ Beim operativen Controlling geht es im Kern darum, „die (richtigen) Dinge richtig zu tun“.²³⁰

Die operative Komponente sollte bei der Aufgabe der kommunalen Arbeitsförderung in erster Linie dazu dienen, die effizientesten und effektivsten Maßnahmen zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit herauszufiltern und anzuwenden.

Bei einer Zuordnung von strategischem und operativem Controlling zum Ebenenmodell von ARGYRIS/SCHÖN würde man das operative Controlling von seinem Ansatz her dem single loop learning und das strategische Controlling dem double loop learning zuordnen.

2.2.3 Benchmarking

Benchmarking ist als strukturierter und damit organisierter Prozess zu verstehen, durch den das Lernen aus der Praxis anderer ermöglicht wird. Dabei gilt die Orientierung jenen, die als Beste oder zumindest Führende bezüglich dieser Praxis anerkannt sind. Benchmarking ist somit das Suchen und Finden von besten Methoden sowie deren Umsetzung. Produkte/Leistungen, Geschäftsprozesse und Methoden betrieblicher Funktionen von mehreren Unternehmen werden kontinuierlich und systematisch miteinander verglichen. Das Benchmarking soll Optimierungspotenzial aufzeigen. „Benchmarking heißt, von als vorbildlich aufgefassten Unternehmen zu lernen, wie man bestimmte Bereiche, Tätigkeiten und Abläufe im eigenen Unternehmen besser, konsequenter, erfolgreicher, effizienter und vor allem der Kosten-Nutzen-Relation entsprechender gestalten können.“

²²⁹ SCHEDLER, Verwaltungscontrolling, S. 415.

²³⁰ REICHARD, Vorlesung Public Management III, „operatives Controlling: ´doing the things´ right“.

te.“²³¹ Beim Benchmarking geht es um die Suche nach einer best practice. Hierbei soll besonders berücksichtigt werden, dass es „Benchmarking ermöglicht, die Abweichungen der eigenen Ist-Werte vom Bestwert zu analysieren, Ursachen für die Abweichungen zu identifizieren, neue Soll-Werte festzulegen und die entsprechenden Maßnahmen einzuleiten.“²³²

Seit einigen Jahren ist Benchmarking auch im Bereich sozialer Dienstleistungen als ein Managementkonzept verankert, das systematisches Lernen durch den Vergleich mit anderen ermöglicht, um in der Folge erkannte Stärken zu pflegen und Schwächen zu beheben.²³³

Kommunalverwaltungen nutzen Benchmarking-Ansätze zunehmend seit dem Beginn der 1990er Jahre. „Beispiel hierfür liefert vor allem Großbritannien, wo 1992 – im Rahmen der von der Konservativen Regierung unter John Mayor ergriffenen ‘citizen charter’-Initiative – die Kommunen durch Gesetz verpflichtet worden sind, ihre Leistungen nach einem bestimmten Kennzahlensystem (‘Performance Indicators’),...“²³⁴ zu führen. KUHLMANN sieht allerdings die Möglichkeiten, von den britischen Überlegungen zu profitieren als gering an. „Aus den britischen audits und inspections, ... sind eher wenig (positive) Anregungen für Deutschland zu gewinnen.“²³⁵ Als lernförderlich werden demgegenüber die in Schweden vorzufindenden Entwicklungen hervorgehoben. „Die schwedischen Reformansätze wiederum zeigen, dass Kennzahlenvergleiche die lokalen Akteure durchaus veranlassen können, voneinander zu lernen, indem die Bestimmungs-, Erfolgs- und Misserfolgskriterien eines gegebenen Leistungsniveaus erkundet werden und es dann auf dieser Basis zum Transfer und zur Verbreitung von ‘good practices’ kommt.“²³⁶ In der deutschen öffentlichen Verwaltung findet diese Art des Benchmarking seinen Niederschlag besonders in Form interkommunaler Leistungsvergleiche. Diese sollen im Rahmen der „Neuen Steuerung“ das Lernen vom Besseren er-

²³¹ PREIBLER, 2000, S. 260.

²³² FITZ und REESE, 2004, S. 15.

²³³ Vgl. BURMEISTER, 2007, S. 106.

²³⁴ WOLLMANN, 2002, S. 84.

²³⁵ KUHLMANN, 2007, S. 82.

²³⁶ KUHLMANN, 2007, S. 83.

möglichen und dadurch qualitätsstiftend wirken. Hierbei wird auch deutlich, dass Interdependenzen zu anderen Methoden des Organisationslernens bestehen. Die Europäische Kommission trifft hierzu die Aussage, dass „ein Erfahrungsaustausch mit anderen Gemeinden einer Kommune als Anregung für innovative Projekte oder Ansätze dienen kann. Findet ein solcher horizontaler Austausch in stärker strukturierter Form statt, können daraus gemeinsame Indikatoren oder Evaluierungsmethoden hervorgehen. Die Gemeinden könnten gemeinsame Qualitätsstandards ... entwickeln.“²³⁷

HILL weist auf die gegen das Benchmarking anzuführende Kritik hin. Umgangssprachlich bringt er es mit den Worten: „Eine Gefahr liegt darin, dass Äpfel mit Birnen verglichen werden.“²³⁸ auf den Punkt. Durch sorgfältige Abstimmungen der festzulegenden Untersuchungsfelder lässt sich diese Gefahr jedoch deutlich abmildern, so dass das Benchmarking insgesamt positive Effekte haben könnte. Wichtiger scheint die ebenfalls von HILL geäußerte Kritik, dass die Gefahr bestehe, „... dass Schlendrian mit Schlendrian verglichen wird...“²³⁹. Grundsätzlich könnte hier noch eingewandt werden, dass auch in diesem Fall noch Lernen stattfinden könnte; allerdings weist HILL dann zu Recht darauf hin, dass „... die Durchschnittsleistung zum Maßstab genommen wird.“²⁴⁰ Bei Unternehmen, die am Markt agieren, konnte bisher davon ausgegangen werden, dass zumindest der jeweilige „Branchenprimus“ einen echten Benchmark darstellt. Zumindest für den Bereich der Finanz- und Bankenbranche muss dies seit der „Finanzkrise“ des Jahres 2008 wohl teilweise in Zweifel gezogen werden. In Bezug auf die Exekutive muss zudem festgestellt werden, dass objektive Benchmarks für die Verwaltungstätigkeit schwer festzulegen sind. Wesentlicher Grund hierfür ist, dass die einzelnen Aufgaben der Verwaltung häufig einen hohen Komplexitätsgrad aufweisen. Besonders die in die einzelnen Aufgabenbeschreibungen einfließenden Zielvorstellungen sind oftmals differenziert. Ein Benchmarking kann dann dazu führen, „dass

²³⁷ EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007, S. 77 und S. 78.

²³⁸ HILL, 2008, S. 791.

²³⁹ HILL, 2008, S. 791.

²⁴⁰ HILL, 2008, S. 791.

die Kennzahlen zum Zwecke des Vergleichs von ihrem Kontext abgelöst werden, und daher die Identität der jeweiligen Organisation sowie die System- bzw. Pfadabhängigkeit ihres Modernisierungsansatzes nicht mehr erkennen lässt.“²⁴¹

Berücksichtigt man die genannten möglichen negativen Wirkungen des Benchmarking und die hieraus resultierenden Verzerrungen bei der Konzeption und Ausführung des jeweiligen Benchmarkingsystems, kann das Benchmarking insgesamt noch als ein Baustein zur Analyse einer Organisation auf den vorhandenen Grad des Organisationslernens hin genutzt werden.

2.2.4 Monitoring

Monitoring ist ein Überbegriff für alle Arten der systematischen Erfassung, Beobachtung oder Überwachung eines Vorganges oder Prozesses. Das Monitoring ist nicht fest definiert. „Es gibt hierfür keine wissenschaftlich verbindliche Definition und auch kein einigermaßen gefestigtes Verständnis davon, wie sich Monitoring, Berichterstattung und Evaluation zueinander verhalten sollen.“²⁴² Die KGSt beschreibt Monitoring als „...eine regelmäßige (in definierten Intervallen), mehrdimensionale (mehrere Bereiche umfassende) Beobachtung der Ausprägungen einer begrenzten Anzahl von Indikatoren.“²⁴³ Monitoring ist eine in die Zukunft gerichtete Beobachtung. Es bestehen Interdependenzen zum Controlling²⁴⁴. Abzugrenzen ist das Monitoring besonders von der Evaluation²⁴⁵. Monitoring und Evaluation unterscheiden sich in ihrer zeitlichen Ausrichtung. „Monitoring gilt als ein Instrument zur kurzfristigen Steuerung, bei dem die Rückmeldung der Ergebnisse unmittelbar eine korrigierende Handlung der umsetzenden Ak-

²⁴¹ HILL, 2008, S. 791.

²⁴² BARTELHEIMER/WAGNER, 2005, S. 32.

²⁴³ KGSt-Materialien 2/2006, S. 7.

²⁴⁴ Zum Controlling vgl. die Abschnitte 2.2.2 und 4.4.3.

²⁴⁵ Zur Evaluation vgl. die Abschnitte 2.2.8 und 4.4.9.

teure auslöst. Dagegen wird Evaluation als ein Instrument zur längerfristigen Beobachtung und Rückkoppelung angesehen.²⁴⁶

Beim regionalen/lokalen Arbeitsmarktmonitoring für Optionskommunen ist der Arbeitsmarkt des jeweiligen SGB II-Systems Gegenstand des Monitoringprozesses. Die wichtigsten Bestandteile eines regionalen/lokalen Arbeitsmarktmonitorings könnten sein:

- Kontinuierliche Beobachtung der regionalen/lokalen Arbeitsmärkte bzw. ausgewählter Beschäftigungssegmente,
- systematische Rückkoppelungsschleifen zu den Entscheidungsebenen

Das Arbeitsmarktmonitoring erfasst die Abweichungen in quantitativer und qualitativer Sicht in Bezug darauf, in welchem Ausmaß die Arbeitskräfte-nachfrage durch das bestehende Angebot an Arbeitskräften gedeckt wird.

Die bisher zu verzeichnenden Erfolge von existierenden Arbeitsmarktmonitoring-Systemen sind als optimierungsfähig einzustufen.²⁴⁷ Die bisherigen Monitoring-Systeme der Bundesagentur für Arbeit (wahrgenommen über das agentureigene IAB – Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung) sowie vereinzelter Projekte auf Landes- oder Regional-/Kommunalebene²⁴⁸ haben noch nicht die in sie gesetzten Hoffnungen erfüllt. Oftmals werden statt eines Monitoring-Systems Einschätzungen von Institutionen, die Bezüge zum Arbeitsmarkt aufweisen, herangezogen. Diese Einschätzungen werden vereinzelt auch dann auf den regionalen/kommunalen Arbeitsmarkt bezogen, wenn sich die veröffentlichten Daten bzw. Einschätzungen auf das Bundesgebiet oder einzelne Länder beziehen. So hat beispielsweise der Deutsche Industrie- und Handelskam-

²⁴⁶ BARTELHEIMER/WAGNER, 2005, S. 32.

²⁴⁷ Vgl. LARSEN/DERA/KNOBEL/SCHMID, 2005.

²⁴⁸ Vgl. z.B. die Analyse von LARSEN/DERA/KNOBEL/SCHMID, 2005, S. 107 ff. Von den derzeit rd. 30 bekannten Ansätzen für regionale Arbeitsmarktmonitoringsysteme wurden fünf typische Modelle ausgewählt. Anhand dieser Modelle wurde für die drei Anforderungen „Nutzerorientierung“, „Anpassungsfähigkeit“ und „Zukunftsausrichtung“ Entwicklungsbedarf festgestellt. Dieser wurde anschließend in einer theoretisch-konzeptionellen Überlegung für ein regionales Arbeitsmarktmonitoring verarbeitet. Ein entsprechend diesen Überlegungen konstruiertes Arbeitsmarktmonitoringsystem ist in der Bundesrepublik Deutschland bisher nicht funktionierend eingeführt.

mertag e.V. (DIHK) im November 2008 die Ergebnisse einer Unternehmensbefragung²⁴⁹ veröffentlicht. Dort wird u.a. angeführt, dass rd. 60 % der Maschinenbauunternehmen Probleme bei der Stellenbesetzung sehen, da entsprechende Fachkräfte fehlten.²⁵⁰ Aus dieser allgemeinen Aussage allein kann nicht abgeleitet werden, dass ein entsprechender Fachkräftemangel bundesweit herrscht. Es kann sich allenfalls um einen ersten Anhaltspunkt für Arbeitskräftebedarfe handeln, der dann zum Anlass genommen werden kann, regional/kommunal geprüft zu werden.

Die Konzentration der Optionskommunen auf ihren jeweiligen regionalen/kommunalen Bereich sowie eine Beschränkung auf wichtige für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen geeignete Beschäftigungsfelder könnte eine neue Art des regionalen/lokalen Arbeitsmarktmonitorings ermöglichen und damit einen Weg zum organisationalen Lernen ebnen.

2.2.5 Produktkritik

„Produktkritik fragt periodisch oder anlassorientiert – auf jeden Fall aber systematisch – danach, welchen Wirkungsbeitrag bei welchem Ressourceneinsatz ein Produkt, Projekt oder Produktbündel bringt und ob das erzielte Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis zum Ressourceneinsatz steht.“²⁵¹ Die von der KGSt entwickelte Methodik der Produktkritik entspricht weitgehend der Balanced Scorecard. Das Grundmodell der Balanced Scorecard soll eine ausgewogene zukunftsorientierte Gesamtschau in Bezug auf ein definiertes Untersuchungsfeld unter Berücksichtigung der Perspektiven „Finanzwirtschaft“, „Kunden“, „Geschäftsprozesse“ und „Mitarbeiter und Lernen“ liefern.²⁵² Es zeigen sich deutliche Überschneidungen zu den unten noch zu nennenden Zielfeldern, die die KGSt im Rahmen der Produktkritik einsetzt.

²⁴⁹ DIHK, 2008.

²⁵⁰ Vgl. DIHK, 2008, S. 12.

²⁵¹ KGSt-Bericht Nr. 2/2005.

²⁵² Vgl. hierzu die Ausführungen von HOPP/GÖBEL, 2008, S. 75 ff.

Die Produktkritik wird als Teil des strategischen Managements angesehen. Ein produktkritischer Prozess soll dabei zu einer Bewertung der strategischen Relevanz der Produkte und Projekte der betrachteten Organisation führen. „Produktkritik fungiert als Motor für Innovation, da regelmäßig und systematisch der Wirkungsbeitrag des bestehenden Produktangebots für die zu verfolgenden Ziele hinterfragt wird.“²⁵³ Die KGSt ordnet die Produktkritik nicht einem der „KGSt-Zielfelder“²⁵⁴ zu, sondern stellt sie in den Mittelpunkt der Zielfelder. Produktkritik kann demnach universell eingesetzt werden. Die KGSt stellt dies grafisch wie auf der folgenden Seite abgebildet dar.²⁵⁵

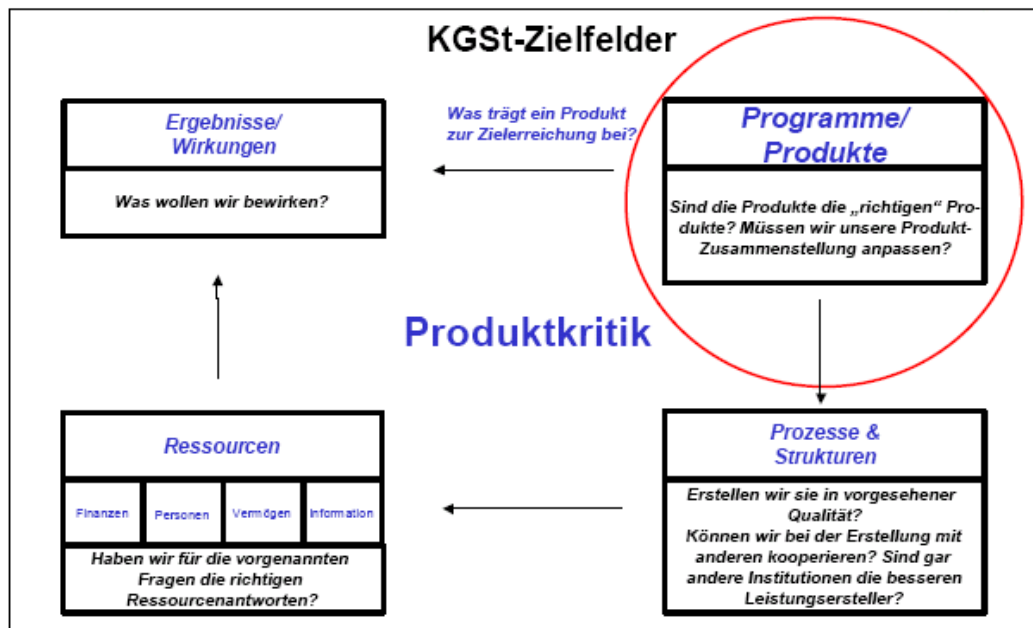
²⁵³ KGSt-Bericht Nr. 2/2005.

²⁵⁴ Vgl. z. B. KGSt-Berichte 8/2000, 9/2000, 10/2000, 11/2000, 6/2001, 7/2002, 7/2004, 8/2004.

²⁵⁵ KGSt-Bericht Nr. 2/2005, S. 45.

Abb. 5:

KGSt-Zielfelder



Die Entwicklung neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente könnte das Ergebnis eines produktkritischen Verfahrens sein. Diese Entwicklung wäre als Innovation einzustufen, denn letztere „... kennzeichnet ... die Etablierung neuer Prämissen durch Überwindung bestehender Prämissen und die Fähigkeit zur Veränderung und zur Lösung von grundlegenden Verfahrens- und Organisationsproblemen“.²⁵⁶ Nicht befriedigende Wirkungsbeiträge – dies könnte beispielsweise eine als niedrig eingestufte Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für wettbewerbsschwächere Arbeitnehmer sein - könnten genutzt werden, um neue Ideen und Ansätze für eine Optimierung des festgestellten Zustandes zu entwickeln. In Bezug auf den Arbeitsmarkt weisen KOCH/WALWEI darauf hin, „...“, dass der harte Kern der Arbeitslosigkeit nur schwer und mit Sicherheit nicht schnell aufzulösen ist.“²⁵⁷ Aus der genannten Analyse der gegenwärtigen Situation heraus stellen KOCH/WALWEI fest: „Derzeit liegt eine Vielzahl von Vorschlägen

²⁵⁶ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 19.

²⁵⁷ KOCH/WALWEI, 2008, S. 64.

zur Reformierung des Grundsicherungssystems vor. ... Als Extrempunkte lassen sich Bürgergeld- und Workfare-Ansätze verorten.“²⁵⁸ Hierbei tauchen Fragen nach grundlegenden strategischen arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen auf. Im Rahmen der Untersuchung könnte festgestellt werden, ob die Optionskommunen – die nicht über eine gemeinsame Strategiekommision o. ä. in Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik verfügen – entsprechende Grundlagenarbeit betreiben, die als produktkritische und damit lernorientierte Verfahren eingeordnet werden könnten. Besonders berücksichtigt werden sollte, ob die Optionskommunen die von der KGSt präferierten Methoden anwenden. „Drei Methoden haben sich als besonders geeignet für die Produktkritik herauskristallisiert. Dies sind die ABC-Analyse, die Wirkungsbeitragsanalyse..., die Portfoliotechnik...“²⁵⁹

Kritisch anzumerken ist in Bezug auf die Produktkritik, dass der Umgang mit den „Produkten“ in der Kommunalverwaltung nicht immer als zielführend eingeordnet wird. HOLTKAMP stellt hierzu beispielsweise fest, es „... wurden unzählige Produkte, Kennziffern und Berichte erstellt, die für die politische Steuerung wenig aussagekräftig waren.“²⁶⁰ Um so wichtiger scheint ein ernsthafter Umgang mit der Methode der Produktkritik angezeigt zu sein, da hiermit gerade die Steuerungsmöglichkeiten der Entscheidungsinstanzen erhöht werden sollen.

2.2.6 Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Kontinuierlicher Verbesserungsprozess (KVP) bedeutet die stetige Verbesserung der Produkt-, Prozess- und Servicequalität. Der KVP wurde in den 1980er-Jahren als Teil der aus Japan stammenden Kaizen-Managementtheorie entwickelt. Durch kleine Schritte sollen Probleme, die bei der Produktion bestehen, festgestellt und zukünftig vermieden werden. Hierzu ist die Erkenntnis notwendig, dass „... es keine Verwaltung ohne

²⁵⁸ KOCH/WALWEI, 2008, S. 64.

²⁵⁹ KGSt-Bericht Nr. 2/2005, S. 17.

²⁶⁰ HOLTKAMP, 2007, S. 47.

Probleme gibt...“²⁶¹. Die Ausrichtung des KVP auf stetige Fortentwicklung ist eine Herausforderung für zur Stabilität neigende Organisationen. Wie bereits oben ausgeführt, ist die lernende Organisation durch eine permanente Anpassung von Strukturen und/oder Arbeitsprozessen gekennzeichnet.²⁶² Insoweit wäre der KVP eine geeignete Methode, um organisationales Lernen zu fördern. Hierzu gehört zwingend ein Umfeld, das einen offenen Umgang mit Problemen zulässt. „Voraussetzung dafür ist eine Denk- und Verhaltensweise, die die Entdeckung und das Eingestehen von Fehlern nicht als Schwäche, sondern als Möglichkeit wahrnimmt, Probleme zu erkennen und zu beseitigen.“²⁶³ Lernfähige Organisationen sind demnach solche, die geradezu nach Fehlern suchen, um diese aktiv abzustellen bzw. deren negative Wirkungen zu mildern. Gegenüber den häufig anzutreffenden Vorgehensweisen, Fehler zu verschweigen bzw. nicht einzuräumen, ist „Der Weg zu einer lernenden und innovationsfreudigen Organisation ... mit der Verbesserung der Fehlerkultur verbunden. Die Bereitschaft, nicht nur eigene Annahmen und Handlungen vor den KollegInnen zu testen, sondern auch Fehler einzugestehen, sind notwendige Elemente organisationalen Lernens und die Garanten effektiven Handelns in und von Unternehmen.“²⁶⁴ Der KVP benötigt zwar auch geregelte Prozessroutinen (z. B. in Handbüchern, Checklisten etc.), es sollten aber auch Praktiken wie der Dialog und die Kommunikation zwischen verschiedenen Fachprofessionen gefördert werden. Die Anwendung dieser Praktiken erfordert Offenheit und Neugier der Beteiligten. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann der KVP besonders durch die Nutzung des impliziten Wissens der Mitglieder der Organisation profitieren.

²⁶¹ KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, 1999, Abschnitt 13, S. 24.

²⁶² Vgl. hierzu Abschnitt 2.1.

²⁶³ KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, 1999, Abschnitt 13, S. 24.

²⁶⁴ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 6.

2.2.7 Qualitätsmanagement

„Qualitätsmanagement ist eine Führungsaufgabe ..., die die Gesamtheit der qualitätsbezogenen Tätigkeiten und Ziele einer Organisation unter Einbeziehung der Mitarbeiter/-innen mit dem Ziel der Kundenzufriedenheit und der kontinuierlichen Verbesserung umfasst.“²⁶⁵

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden die Arbeitsverfahren u.a. durch die von Taylor empfohlene Arbeitsteilung²⁶⁶ teilweise neu gestaltet. Für die Organisation der öffentlichen Verwaltung wird Weber²⁶⁷ ein vergleichbarer Einfluss zugeschrieben, insbesondere den vom ihm in den 1920er Jahren formulierten Grundsätzen einer bürokratisch-monokratischen aktenmäßigen Verwaltung. Aus diesen und anderen an Effizienz und Rationalisierung orientierten Ansätzen wurden etwa ab Mitte des 20. Jahrhunderts Qualitätsmanagementsysteme entwickelt, die stärker an Geschäftsprozessen ausgerichtet wurden.²⁶⁸ Seit Beginn der 1980´er Jahre gewann das Qualitätsmanagement nochmals erheblich an Bedeutung. WADDOCK/BODWELL stellen hierzu fest: „Since the 1980s, competitive pressures and widespread consumer attention to quality have meant that companies cannot compete successfully without paying close attention to the quality of their products and services.“²⁶⁹

Die Norm DIN EN ISO 9000:2005 definiert Qualitätsmanagement als „aufeinander abgestimmte Tätigkeiten zum Leiten und Lenken einer Organisation bezüglich Qualität.“²⁷⁰ Die Qualität ist allgemein definiert als „... die Gesamtheit von Eigenschaften und Merkmalen eines Produktes oder einer Dienstleistung bezüglich ihrer Eignung festgelegte oder vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen.“²⁷¹ HILL definiert: „Qualität kann als die vorgegebenen (Qualitätsnormen, Standard), vereinbarten (Zielvereinbarungen)

²⁶⁵ PEPER, 2007.

²⁶⁶ Vgl. TAYLOR, Frederick Winslow, *The Principles of Scientific Management*, New York 1911.

²⁶⁷ Vgl. WEBER, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Auflage 1985, Tübingen.

²⁶⁸ Vgl. hierzu näher: HILL, 2008, S. 789.

²⁶⁹ WADDOCK/BODWELL, 2004, S. 25.

²⁷⁰ DIN EN ISO 9000:2005.

²⁷¹ DIN EN ISO 9000:2005.

oder erwarteten (Kundenbefragung) Merkmale einer gesamten Organisation verstanden werden.“²⁷² In den verschiedenen Qualitätsmanagementsystemen²⁷³ werden Qualitätsziele bzw. best practices gespeichert.

In der öffentlichen Verwaltung wurde der Qualitätsbegriff bis vor wenigen Jahrzehnten vorrangig auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsentscheidungen bezogen. Die Ausweitung des Qualitätsbegriffs in der Kommunalverwaltung geht einher mit der „... Forderung nach Kundenorientierung...“²⁷⁴. Diese sei, nachdem sie bereits in den 1970er Jahren Thema war, „... in den 90er Jahren aufgeflammt und scheint eine neue Qualität in den Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung einzufordern.“²⁷⁵ Dieses „Aufblühen“ ist allerdings noch nicht flächendeckend zu verzeichnen. BOGUMIL stellt in diesem Kontext fest: „Die Qualität städtischer Dienstleistungen kann auch durch die Abgabe von Qualitäts- und Servicegarantien gegenüber den Kunden gestärkt werden, was aber bis jetzt selten stattfindet (in 7% aller Kommunen und in 20% bis 30% der Kommunen mit über 100.000 Einwohnern).“²⁷⁶ Es wird deutlich, dass hier noch ein Potenzial für eine deutlich steigerbare Qualitätsverbindlichkeit der Kommunen brach liegt.

Die Entscheidung für ein Qualitätsmanagement bedeutet die Entscheidung für eine Führungskonzeption, die kontinuierlich hinterfragt und Prozessabläufe überprüft. Die Kontinuität des Wandels, der mit der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen einhergehen muss, zeigt die Verknüpfung zum Organisationslernen. Kritisch anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass das derzeitige Verständnis von Qualitätsmanagement einige Problemfelder beinhaltet. HILL weist beispielsweise darauf

²⁷² HILL, 2008, S. 790.

²⁷³ SIMON, 2002, S. 197, definiert Qualitätsmanagementsysteme wie folgt: „Dabei handelt es sich um durchstrukturierte Modellbeschreibungen (z. B. DIN EN ISO 9000 ff., EFQM-Modell, Six Sigma-Modell), in denen Qualität als Teil der Gesamtführungsaufgabe eines Unternehmens betrachtet wird. Es geht hier also nicht mehr nur um die Qualitätssicherung als zeitliche, personelle und gegebenenfalls örtliche Spezialveranstaltung am Ende des Leistungserstellungsprozesses, sondern um die Qualität als eine unternehmerische Funktion, die gleichberechtigt neben dem Personal-, Beschaffungs-, Finanz-, Produktions- und Vertriebsmanagement steht.“

²⁷⁴ HOPP/GÖBEL, 2008, S. 87.

²⁷⁵ HOPP/GÖBEL, 2008, S. 87.

²⁷⁶ BOGUMIL u.a. 2007, S. 14.

hin, dass das „... in Qualitätsmanagementsystemen bzw. Kriterienkatalogen festgeschriebene Wissen über gute Organisation, gutes Management, gute Praxis oder gute Leistungen schon vom Ansatz her innovationsfeindlich ist.“²⁷⁷ Grund hierfür seien die festgelegten Determinanten; dieses Vorgehen „... erschwert bzw. verhindert Abweichungen von der Norm...“²⁷⁸. Gerade aber Innovationen sind förderlich für das Lernen. Auf die Verknüpfung zwischen Lernen und Innovation wurde bereits in Abschnitt 2.1 eingegangen.

Ein weiteres Problemfeld der Qualitätsmanagementsysteme ist die Notwendigkeit zur Vereinfachung. Diese führt nach HILL dazu, dass „... die Fülle und Farbigekeit der Wirklichkeit häufig verloren geht.“²⁷⁹ Insoweit muss bei der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen beachtet werden – zumindest, wenn der Lerngrad der Organisation nicht zurückgehen soll – dass diese die „Gefahr“ bergen, die Kreativität und damit die Innovationsfreudigkeit zu begrenzen.

HILL identifiziert weitere Schwächen der gängigen Qualitätsmanagementsysteme. So stellt er beispielsweise die „Steuerungssillusion“, die „Rationalitätsillusion“, die „Vollständigkeitsillusion“ oder auch die „Sicherheitsillusion“ fest.²⁸⁰

Hieraus folgt, dass Lernende Organisationen Qualitätssysteme eines fortentwickelten Stadiums bedürfen, damit diese das Organisationslernen nicht nur nicht behindern, sondern weiter fördern können. Hierauf wird in Abschnitt 4.4.8 eingegangen.

2.2.8 Evaluation

Evaluation ist eine wissenschaftsbasierte Dienstleistung, mit der Programme, Projekte und Organisationen systematisch bewertet werden.

²⁷⁷ HILL, 2008, S. 790.

²⁷⁸ HILL, 2008, S. 790.

²⁷⁹ HILL, 2008, S. 790.

²⁸⁰ Vgl. näher HILL, 2008, S. 790 f.

„Gemäß der international anerkannten ‘Standards für Evaluationen’ ist Evaluation auf Genauigkeit, Durchführbarkeit, Fairness und insbesondere auf Nützlichkeit verpflichtet.“²⁸¹

Die Europäische Kommission geht davon aus, dass „... mit der Evaluierung als Kernelement einer guten Politik- und Programmgestaltung.“²⁸² auch der als Governance umschriebene Bereich fortentwickelt werden kann. Dies gilt dann nicht mehr nur für einzelne Programme oder Projekte, sondern auch für die Strategie, denn „... wenn man sich darauf beschränkt, die wirksame Umsetzung zu überprüfen, wird man Probleme, die in der allgemeinen strategischen Richtung zu suchen sind, nicht feststellen, da eine schlechte Politik gut umgesetzt werden kann, genauso wie eine gute Politik auch schlecht umgesetzt werden kann. Daher kann es nützlich sein, die Strategien selbst einer Evaluierung zu unterziehen.“²⁸³ WOLLMANN beschreibt die Wirkungen von Evaluierungen noch deutlicher in Bezug auf eine grundsätzliche Bedeutung für die Verwaltungswissenschaften: „Besitzt doch die Evaluierung als Analyseverfahren, durch das die Wirkungen und Wirksamkeit, die Kosten und Nutzen politischen und administrativen Handelns erfaßt und in Politikformulierung und Verwaltungsvollzug ‘rückgemeldet’ werden sollen, in der Welle der Verwaltungspolitik und –modernisierung, die seit den frühen 1980er Jahren unter dem Banner des New Public Management die meisten OECD-Länder und seit den frühen 1990er Jahren auch die Bundesrepublik ergriffen hat, in doppelter Hinsicht einen herausragenden konzeptionellen und strategischen Stellenwert.“²⁸⁴ Die genannte doppelte Hinsicht bezieht WOLLMANN zum einen auf die „Evaluierung in der Verwaltungspolitik“ und zum anderen auf die „Evaluierung von Verwaltungspolitik“²⁸⁵. In der vorliegenden Untersuchung wird Evaluierung als Evaluierung in der Verwaltungspolitik bzw. noch weiter eingegrenzt verstanden. Insoweit geht es in dieser Arbeit nicht

²⁸¹ BEYWL, 2007.

²⁸² EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007, S. 72.

²⁸³ EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007, S. 79.

²⁸⁴ WOLLMANN, 2002, S. 75.

²⁸⁵ WOLLMANN, 2002, S. 75.

um die von WOLLMANN genannte „Institutionenevaluierung“²⁸⁶, sondern um die Formen „Perfomanz-Evaluierung“, „Output-Evaluierung“ und „Outcome-Evaluierung“²⁸⁷.

Organisationen, die Evaluationen zur systematischen Bewertung einsetzen, befinden sich zumindest auf dem Weg zu einer lernenden Organisation. Die Verbindung zwischen Evaluation und Organisationslernen ist evident, wenn man sich vergegenwärtigt, dass „Die allgemeine Forschungs- und Evaluationsorientierung ... als ein fortwährender Prozess des Überprüfens und Erforschens begriffen wird“²⁸⁸ mit dem Problemursachen erkundet werden sollen. Gerade dies ist eine Voraussetzung und Bestandteil des Organisationslernen, denn: „Organisationales Lernen konstituiert sich als ein Prozess, in dem die Organisationsmitglieder bzw. Unternehmensmitglieder gemeinsam Nachforschungen über Handlungsweisen und Systemirrationalitäten anstellen.“²⁸⁹ Hieraus folgt, dass die Nutzung von Evaluation nicht zwingend Organisationslernen ermöglicht, aber „Von dieser Forschungsrichtung können allerdings Anstöße kommen, die für die nähere Bestimmung von Indikatoren organisationaler Lern- und Innovationsbereitschaft relevant sind: Wenn eine Evaluation bzw. eine schriftlich oder mündliche Erhebung durchgeführt wird, ..., ergeben sich daraus auch Lerneffekte für die beteiligten Individuen und die Organisation bzw. das Unternehmen.“²⁹⁰ Im Bereich der Arbeitsvermittlung wurde beispielsweise durch Evaluationen der Nachweis geführt, dass die Integration in Arbeit schneller und nachhaltiger gelingt, wenn die Betreuungsintensität durch Vermittlungsfachkräfte intensiviert wird. Die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführte Evaluation belegt, dass Arbeitslose, die mit einem verbesserten Betreuungsschlüssel von 1 : 90 bis 1 : 150 eine um 25 % höhere Chance hatten, wieder erwerbstätig zu werden als Arbeitslose, die von Vermittlern betreut wurden, die mit einem Fall-

²⁸⁶ WOLLMANN, 2002, S. 78.

²⁸⁷ WOLLMANN, 2002, S. 78.

²⁸⁸ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 6.

²⁸⁹ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 6.

²⁹⁰ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 10.

schlüssel von 1 : 180 bis 1 : 500 arbeiten.²⁹¹ Auch der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK) empfiehlt in seinen Standpunkten zu weiteren Reformen auf dem deutschen Arbeitsmarkt den Einsatz von Evaluationen. So hat eine Unternehmensbefragung des DIHK u.a. zum Ergebnis gehabt, dass die befragten Unternehmen davon ausgehen, dass „... von effizienten Organisationsstrukturen der Arbeitsvermittlung positive Effekte aus(gehen).“²⁹² Um solche „effizienten Organisationsstrukturen“ schaffen zu können, „... könne zum Beispiel ... eine begleitende Evaluation der Vermittlungsaktivitäten helfen.“²⁹³

Insgesamt könnte der Einsatz von Evaluationsinstrumenten im SGB II-Bereich dazu beitragen, die Wirkungen der Leistungen zu Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhaltes zu untersuchen und hieraus entsprechende Schlussfolgerungen für die Verbesserung der Strukturen und Prozesse in Bezug auf die Integration in den Arbeitsmarkt und die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit abzuleiten. In diesem Zusammenhang sei auch auf BOGUMIL u.a. verwiesen, der davon ausgeht, dass Evaluationen „... Lernprozesse initiieren...“²⁹⁴ können.

Die Theorie der Lernenden Organisation wurde in diesem Abschnitt in seinen Grundzügen beschrieben. Die Lernstufen nach ARGYRIS/SCHÖN wurden besonders herausgestellt. Die skizzierten Methoden, die dem Organisationslernen zuzurechnen sind, wurden unter Hinweis auf ihr wesentliches Element, den Rückkoppelungsmechanismus, auf den Untersuchungsbereich bezogen. Im Abschnitt 4 werden diese Methoden unter Nutzung einer Erhebung bei den Optionskommunen einer näheren Analyse unterzogen, die zeigen soll, ob Auswirkungen auf die Effektivität des behördlichen Handelns der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II zu zeitigen sind. Dies bedingt, dass die erhobenen Daten zu den Methoden des Organisationslernens

²⁹¹ IAB-Kurzbericht Nr. 21/2008, 2008, S. 1 und S. 3.

²⁹² DIHK, 2008, S. 23.

²⁹³ DIHK, 2008, S. 23.

²⁹⁴ BOGUMIL u.a., 2007, S. 7.

operationalisierbar generiert werden können. Nur dann kann das Ziel der Untersuchung erreicht werden, nämlich eine wissenschaftliche Erkenntnis zu der Frage, ob sich das Organisationslernen auf die Effektivität behördlichen Handelns positiv auswirken kann.

3 Kommunale Verwaltungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945

Es soll ein kurzer Abriss der wesentlichen Tendenzen der kommunalen Verwaltungsentwicklung aufgezeigt werden, um hieraus Schlüsse für die Bedeutung des Organisationslernens in Behörden ziehen zu können.

Verwaltungsentwicklung in diesem Sinne folgt aus aufgabenkritischen Analysen. Aufgabenkritik kommt in den beiden Ausprägungen der Zweckkritik („Werden die richtigen Aufgaben wahrgenommen?“) und der Vollzugskritik („Werden die Aufgaben richtig wahrgenommen?“) vor.²⁹⁵ Ergebnis der Aufgabenkritik können strukturelle und prozessuale Anpassungen sein. Das Vornehmen von Anpassungen, also die Änderung einer Struktur oder eines Arbeitsprozesses, ist das prägende Kennzeichen des Lernens. Die Fortentwicklung von Verwaltungssystemen kann somit mit Lerneffekten einhergehen; dies ist aber nicht zwingend. Ziele der Anpassungen können beispielsweise Verbesserungen bei der Wirtschaftlichkeit, der Wirksamkeit, der Bürger-/Kundenorientierung oder der Mitarbeiterzufriedenheit sein.

Wichtige „Entwicklungswellen“ sind zum Beispiel der Neuaufbau der kommunalen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg, die umfassenden kommunalen Neugliederungen in den 1970er Jahren, die Veränderungen der kommunalen Verwaltung nach der Wiedervereinigung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik im Jahr 1990, die Implementierung des Neuen Steuerungsmodells, die Umstellung von der Kameralistik auf das kaufmännische Rechnungswesen sowie die Kommunalisierung von bisher staatlichen Aufgaben. Die entsprechenden Reformen waren nicht ausschließlich verwaltungswissenschaftlich begründet, sondern es gab auch immer einen bzw. mehrere politische Anlässe für die beabsichtigten Modifizierungen.

Analysiert werden soll dabei vorrangig, ob es in der Vergangenheit in der Kommunalverwaltung bereits Veränderungen gegeben hat, die als Lern-

²⁹⁵ Vgl. MEURER, REISS, 2007.

prozesse der Organisation interpretiert werden können und daher unter den heutigen Begriff des „Organisationslernens“ zu subsumieren wären. Der kurze Ausflug in die jüngere Historie der Verwaltungsentwicklung soll den Blick schärfen für die aktuellen Entwicklungen in Bezug auf das organisationale Lernen. FABER betont in diesem Kontext: „Die Verwaltungsgeschichte ist ja gleichsam das Laboratorium der Verwaltungswissenschaft. Und es ist immer wieder erstaunlich zu sehen, wie oft sich die alten Irrtümer wiederholen, und wie das lebhafteste Kolorit parteipolitisch hoch gespielter Kontroversen vor dem nüchternen Urteil der Geschichte verblaßt.“²⁹⁶

3.1 Neuaufbau der kommunalen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg

Im Zeitraum von 1946 bis Anfang der 1960er Jahre des vergangenen Jahrtausends wurden Verwaltungsreformen unter dem Aspekt der Rehierarchisierung und Restauration vorgenommen. Insgesamt wurde nach dem Zweiten Weltkrieg ein erheblicher Teil der Verwaltungsstruktur aus der Vorkriegszeit wieder eingeführt. PICKENÄCKER kommt in ihrer Untersuchung zu dem Schluss: „Geprägt waren diese ersten Jahre dennoch von einem Neubeginn ohne eine grundlegende Neuorganisation.“²⁹⁷ Vergegenwärtigt man sich die Situation, die unmittelbar nach der bedingungslosen Kapitulation am 8. Mai 1945 in Deutschland vorherrschte, so muss konstatiert werden, dass die Bündelung der für die Verwaltung zur Verfügung stehenden Kräfte zunächst auf das Notwendigste konzentriert werden musste. Es verwundert nicht, dass die Modellierung eines neuen Verwaltungskonzeptes keine hohe Priorität genießen konnte. Hinzu kam, dass die alliierten Siegermächte, die im Gegensatz zur Lage nach dem Ersten Weltkrieg jetzt ganz Deutschland besetzt hatten, die Verwaltungen in ihren Einflussbereichen teilweise auch den Verwaltungssystemen ihrer

²⁹⁶ FABER, 1985, S. 889 ff.

²⁹⁷ PICKENÄCKER, 2006, S. 28.

Länder anpassten. Die Kommunalverwaltung in West-Deutschland bildete schließlich drei Grundtypen aus, bei denen wiederum verschiedene Unterformen entstanden. Neben der Ratsverfassung (Süddeutsche, Norddeutsche, modifizierte) und der Bürgermeisterverfassung wurde die Magistratsverfassung eingeführt. Insgesamt wurde aber die deutsche Kommunalverwaltung auch unter Berücksichtigung dieser von den alliierten Siegermächten implementierten Verwaltungstypen zunächst wieder mit einem „... restaurativen Charakter...“²⁹⁸ ausgestattet. HILLMANN trifft mit seiner Formulierung zur Situation der Verwaltung nach Ende des Zweiten Weltkrieges „... ließ den verantwortlichen Landesregierungen in der Regel gar keine andere Wahl, als die überkommene Verwaltungsorganisation als stabilisierenden Faktor beizubehalten.“²⁹⁹ den Kern des damals vorliegenden Dilemmas.

Im Zuge des Neuaufbaus der kommunalen Verwaltung in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg wurden besonders durch die alliierten Siegermächte Neuerungen eingeführt; insgesamt überwog aber die Wiederherstellung der Verwaltungsprozesse, die sich bis zum Ende der Weimarer Republik entwickelt hatten. Im Ergebnis waren somit sicherlich Lerneffekte zu verzeichnen; diese sind allerdings einer Stufe zuzuordnen, die noch nicht das Organisationslernen im heute verstandenen Sinne erreicht hatte.

3.2 Umfassende kommunale Neugliederungen

Ende der 1960er Jahre und besonders in den 1970er Jahren „... wurden die territorialen Zuschnitte der Kommunen neu strukturiert und die Selbstverwaltung professionalisiert.“³⁰⁰ Nachdem die Lasten des Zweiten Weltkrieges zu einem bedeutenden Teil mit den oben beschriebenen tradierten Verwaltungssystemen zufriedenstellend bewältigt wurden, kam es ab den frühen 1960er Jahren beispielsweise in Nordrhein-Westfalen zu der Situation, dass „Eine Vielzahl der damaligen Gemeinden und Kreise NRWs, wie

²⁹⁸ PICKENÄCKER, 2006, S. 33.

²⁹⁹ HILLMANN, 1969, S. 100.

³⁰⁰ PICKENÄCKER; 2006, S. 27.

in der gesamten Bundesrepublik, konnten den ihnen zugewiesenen Auftrag, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) in eigener Verantwortung zu regeln, nicht mehr hinreichend erfüllen.³⁰¹ Als Gründe werden genannt „der zumeist niedrige Ausbildungsstand des jeweiligen Leiter der Kommunalverwaltung“ oder auch ein „Stadt – Land – Gefälle in Bezug auf die Dienstleistungsangebote“³⁰². Nach politischen Diskussionen über mögliche Änderungsnotwendigkeiten einschließlich einer Gesetzesinitiative der damaligen NRW-Regierungskoalition aus CDU und FDP im Jahr 1965, wurde die Thematik auch von einer breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen. „Aufgrund heftiger Kritik von Seiten der Opposition, wie auch aus der Öffentlichkeit, sah sich die Landesregierung veranlasst, mit Kabinettsbeschluss vom 05.10.1965 eine Sachverständigenkommission einzusetzen. Diese sollte Neugliederungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten auf allen Ebenen der kommunalen und staatlichen Verwaltung, ..., analysieren.“³⁰³ Für die Einordnung, ob hier bereits organisationales Lernen stattgefunden hat, ist die o.a. geäußerte Kritik als Rückkoppelungsmechanismus einzustufen. Rückkopplungen sind den Methoden des Organisationslernens immanent.³⁰⁴ Es kann hier somit ein Ansatz organisationalen Lernens erkannt werden. Dieser Eindruck verstärkt sich, da „Zur Beschleunigung und Untersuchung einer Verwaltungsneugliederung und einer Verwaltungsreform...eine weitere Sachverständigenkommission...“³⁰⁵ eingesetzt wurde. Das entsprechende Gutachten wurde zwar nach seiner Veröffentlichung abgelehnt, allerdings resultierten hieraus im Diskussionsprozess neue Änderungsvorschläge für die nordrhein-westfälische Kommunalverwaltung, die „... in mehreren Neugliederungsplänen diskutiert wurden.“³⁰⁶ Diese Diskussionen führten in der Folge zu einer Entwicklung, die auf eine deutliche Reduzierung der Zahl der Städte/Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen hinauslief. Die Notwendigkeit der Neugliederung wurde im Kern damit begründet,

³⁰¹ PICKENÄCKER, 2006, S. 36.

³⁰² PICKENÄCKER, 2006, S. 36.

³⁰³ PICKENÄCKER; 2006, S. 38.

³⁰⁴ Vgl. hierzu besonders die Ausführungen in Abschnitt 2 der Arbeit.

³⁰⁵ PICKENÄCKER, 2006, S. 38.

³⁰⁶ PICKENÄCKER; 2006, S. 41.

dass sich „der Lebensraum der Bürger über die jetzigen Gemeinde- und Kreisgrenzen hinaus erweitert hat.“³⁰⁷ Das Verfahren zur vorgesehenen kommunalen Gebietsreform wurde intensiv kritisiert. TIGGEMANN weist beispielsweise darauf hin, dass sich das Zielsystem nicht aus einer Kaskade von Teilzielen klar und gewichtet ergebe.³⁰⁸ Aber selbst die Kritiker des Vorhabens räumten ein, dass es kommunizierte Ziele gab. Auch dies ist ein Hinweis auf organisationales Lernen. Deutlicher wird das Vorhandensein von Organisationslernen im Zuge der Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen, wenn man die strukturellen Veränderungen betrachtet. „Die Zahl der Gemeinden ist von 1968 bis 1978 von 2.277 auf 369 gesunken, was einer Verminderung von 82,6 % entspricht,...“³⁰⁹ Darüber hinaus sind offensichtlich weitere positive Wirkungen eingetreten. So „... sparte man zwar nicht an Personal, ..., setzte es aber effektiver ein“ oder „Die ehemalige Laienverwaltung in den ländlichen Gebieten wurde gleichzeitig durch hauptamtliches Verwaltungspersonal des gehobenen Dienstes ersetzt.“³¹⁰ Die Gebietsreform in den 1960er/1970er Jahren in Nordrhein-Westfalen weist zumindest Züge von organisationalem Lernen auf. Diese Einschätzung beruht vor allem auf den intensiven Rückkoppelungsprozessen - zumindest - in der Politik, aber auch in der verwaltungswissenschaftlichen Fachwelt. „Neben der günstigen Reformstimmung bei allen Akteuren in dieser Zeit, sorgte die intensive Vorbereitung durch Sachverständigenkommissionen und in wissenschaftlicher Begleitung für das respektable Ergebnis auf kommunaler Ebene.“³¹¹ Die Bürgerinnen und Bürger fanden allerdings wenig Zugang zu der komplexen Materie; hier fand eine Einnengung auf die reduzierte Zahl der Kommunen statt. So muss auch rd. 40 Jahre nach der Gebietsreform noch konstatiert werden, dass „... die Akzeptanz und die räumlich sowie historisch-kulturelle Identität der neuen

³⁰⁷ Sachverständigenkommission für die staatliche und kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Teilgutachten B: Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen, Siegburg, 1968, S. 10.

³⁰⁸ Vgl. TIGGEMANN, 1977, S. 122 ff.

³⁰⁹ PICKENÄCKER, 2006, S. 46.

³¹⁰ PICKENÄCKER, 2006, S. 47.

³¹¹ PICKENÄCKER, 2006, S. 146.

Verwaltungsziele als Ziele deklariert, aber nicht konsequent verfolgt³¹² wurden.

3.3 Veränderungen der kommunalen Verwaltung nach der Wiedervereinigung 1990 – Vom Tilburger Modell zum Neuen Steuerungsmodell

Die deutsche Wiedervereinigung fiel – verwaltungswissenschaftlich betrachtet – in eine Zeit der beginnenden Umstrukturierung der deutschen Kommunalverwaltungen. „Die auslaufenden 1980er Jahren waren bestimmt von Reformelementen der Deregulierung und Entbürokratisierung.“³¹³ Eine entscheidende Rolle nahm hierbei der Ansatz des New Public Management ein, der in Deutschland von der KGSt unter dem Begriff des „Neuen Steuerungsmodells (NSM)“³¹⁴ zur Umsetzung empfohlen wurde. Auf das NSM wurde bereits an anderer Stelle³¹⁵ eingegangen. Auslösendes Ereignis waren damals u.a. umfassende strukturelle und prozessuale Anpassungen in der Kommunalverwaltung der niederländischen Stadt Tilburg. Aus dem niederländischen Tilburger Modell³¹⁶ wurde das NSM entwickelt. Die strategischen Determinanten des NSM, beispielweise das Kontraktmanagement³¹⁷ als Zielvereinbarung zwischen der Vertretung der Bürger und der Verwaltungsleitung, traten im Laufe der Implementierung des NSM in den Hintergrund. Das NSM wurde häufig reduziert auf die Einführung bestimmter betriebswirtschaftlicher Methoden wie beispielsweise der Budgetierung oder Kosten- und Leistungsrechnung. SCHRIDDE hält hierzu fest, dass sich „Die Verwaltungsreformen indes beschränkten ... im weitgehend betriebswirtschaftlichen Interpretationsho-

³¹² PICKENÄCKER, 2006, S. 49.

³¹³ PICKENÄCKER, 2006, S. 27.

³¹⁴ Z. B. KGSt-Berichte Nr. 5/1993 und 2/2007.

³¹⁵ Vgl. hierzu Abschnitt 1.1.

³¹⁶ Vgl. z. B. die Ausführungen bei HOPP/GÖBEL, 2008, S. 23 f.

³¹⁷ HOPP/GÖBEL, 2008, S. 118, halten zum Kontraktmanagement fest: „Die wichtigste Konsequenz des Kontraktmanagements ist die deutliche Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung. Danach bestimmt Politik verbindlich über das Was, die Verwaltung entscheidet anschließend verbindlich über das Wie der Aufgabenbewältigung.“

rizont des NPM auf instrumentelle Gesichtspunkte.³¹⁸ Auch BOGUMIL hält hierzu in Bezug auf die Funktion der KGSt fest: „Der KGSt ist es gelungen, die intensive Beschäftigung mit einer im Kern betriebswirtschaftlichen Binnenmodernisierung in den deutschen Kommunen durchzusetzen.“³¹⁹ Als Ursache für die Fokussierung auf betriebswirtschaftliche Instrumente arbeitet KIBLER die angespannte finanzielle Lage der Kommunen heraus. „In der Mehrzahl der Fälle war die Verwaltungsmodernisierung ein Kind der kommunalen Haushaltskrise. Mit dem NSM waren deshalb vor allem Kosteneinsparungen und Wirtschaftlichkeitserwägungen verbunden.“³²⁰ Aber selbst diese betriebswirtschaftlich geprägten Verbesserungen können nicht durchgängig als realisiert betrachtet werden. So kommt HOLTKAMP in einer Zusammenschau zu dem Ergebnis: „In neuen politikwissenschaftlichen Evaluationen der kommunalen Verwaltungsmodernisierung und Berichten der Rechnungshöfe für die Landesverwaltungen wird deutlich hervorgehoben, dass das Neue Steuerungsmodell auch nach Jahren der Implementation das vorrangige Ziel – die Effizienzsteigerung – nicht erreicht hat.“³²¹

Die Erfolge blieben insgesamt überschaubar. „Unterhalb der Oberfläche der neu implementierten Instrumente und Strukturen drohen sich alte Verwaltungsstrukturen, tradierte Perspektiven und routinierte Handlungen zu reproduzieren.“³²² Das NSM hat der deutschen Verwaltung, besonders der Kommunalverwaltung, insbesondere bisher nicht oder nur rudimentär eingesetzte betriebswirtschaftliche Methoden zur Verfügung gestellt. Insofern wurde das Instrumentarium der Verwaltung auf einen aktuelleren Stand gebracht, der unter Berücksichtigung der finanziellen Lage des überwiegenden Teils der Kommunen angezeigt war. In diesem Zusammenhang ist besonders der bundesweit festzustellende Übergang des in den Kommunen anzutreffenden Rechnungswesens von der Kameralistik zu Systemen der doppelten Buchführung zu nennen. Der Übergang kommt einem Paradigmenwechsel gleich. PÜNDER bringt dies mit den

³¹⁸ SCHRIDDE, 2004, S. 5.

³¹⁹ BOGUMIL u.a., 2007, S. 8.

³²⁰ KIBLER, 2007, S. 19.

³²¹ HOLTKAMP, 2008, S. 268.

³²² SCHRIDDE, 2004, S. 5.

Worten „Nach über hundert Jahren Diskussion gilt es, von der Kameralistik Abschied zu nehmen“³²³ auf den Punkt. Eine Ursache hierfür sei auch, dass „... Haushaltsrecht und Haushaltspraxis eher dysfunktional wirken.“³²⁴ Eine Rückkehr zur Kameralistik scheint nicht mehr möglich; dieses jahrzehntelang in der öffentlichen Verwaltung genutzte Rechnungswesen wird in den deutschen Kommunalverwaltungen bald der Verwaltungshistorie zuzuordnen sein. Auch dies bringt PÜNDER klar zum Ausdruck, denn „Eines ist aber gewiss: Das Ende der Experimentierphase ist absehbar. Vorreiter der Reformbewegung sind die Kommunen.“³²⁵

Das NSM hat Lernprozesse initiiert. Ob es sich hierbei bereits um Organisationslernen handelt, muss kritisch hinterfragt werden. Legt man – neben den in Abschnitt 2 gemachten Ausführungen zum Organisationslernen – eine einfache Definition des Organisationslernens zu Grunde, z. B. „Organisationales Lernen kann daher definiert werden als der Prozess der Schaffung und stetigen Weiterentwicklung der organisationalen Wissensbasis, auf deren Grundlage Anpassungs- und Entwicklungsstrategien generiert werden können.“³²⁶, müsste zumindest geprüft werden, ob die „stetige Weiterentwicklung“ mit dem NSM erreicht wurde. Dass dies nicht durchgängig der Fall ist, zeigen die im vorherigen Absatz gemachten Ausführungen. Ein Mittel zur Erreichung der permanenten Fortentwicklung hätte die dem NSM zugesprochene Ergebnisorientierung sein können. HOLTKAMP stellt hierzu allerdings fest: „Die outputorientierte Steuerung produzierte erhebliche Transaktionskosten, ohne dass sie tatsächlich zur Steuerung des Budgets beiträgt.“³²⁷ Weiter oben wurde bereits ausgeführt, dass ein Merkmal des Organisationslernens u.a. ein „Zustand der permanenten Lernbereitschaft“³²⁸ ist. Das Vorhandensein dieses Merkmals kann in Bezug auf das NSM nicht durchgängig bejaht werden.

Im Ergebnis sind mit der Einführung des NSM zwar Lernprozesse eingetreten, diese erreichen aber nicht die höheren Stufen des organisationalen

³²³ PÜNDER, 2008, S. 103.

³²⁴ PÜNDER; 2008, S. 108.

³²⁵ PÜNDER, 2008, S. 103.

³²⁶ SCHRIDDE, 2004, S. 15.

³²⁷ HOLTKAMP, 2008, S. 269.

³²⁸ SCHRIDDE; 2004, S. 14.

Lernens. Dies wird auch deutlich in den „Nachfolgemodellen“ des NSM wie beispielsweise dem Change-Management. Hier steht nicht mehr „... die Bestimmung der optimalen organisatorischen Lösung,...“ im Vordergrund, sondern das „... Problem der Bewältigung des organisatorischen Wandels...“³²⁹.

Berücksichtigt man die Komplexität³³⁰ des Verwaltungshandelns und die hieraus resultierenden Problemlagen, so könnte vielleicht in der weiteren Zukunft die Aussage getroffen werden, dass die Einführung des NSM mit seinen betriebswirtschaftlichen Schwerpunkten und die erst nachfolgende Change-Management-Entwicklung eine sinnhafte – vielleicht zwingende – gestufte Entwicklung waren, um der Komplexität Herr werden zu können. Könnte man die Totalperiode der Verwaltungsentwicklung betrachten, wäre in der Stufung von NSM und Change-Management vielleicht Organisationslernen einer höheren Stufe zu bejahen. Entscheidend wäre somit auch der betrachtete Zeitraum einer Entwicklung. Eine solche Aussage wäre zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings spekulativ und somit im Weiteren für die vorliegende Arbeit nicht nutzbar.

Von erheblicher Bedeutung ist, dass es parallel zur Implementierung des NSM zu umfassenden Reformen der verschiedenen Kommunalverfassungen in Deutschland kam. In Abschnitt 3.1 wurden die wichtigsten Typen der Kommunalverfassungen genannt, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland eingeführt wurden. Über Jahrzehnte blieben diese verschiedenen Typen in den Ländern, in denen sie eingeführt wurden, nahezu unverändert. Ab Beginn der 1990er Jahre trat hier eine überraschende Entwicklung ein. „In der Kommunalverfassungspolitik der Bundesländer hat sich in den 1990er Erstaunliches ereignet. Im Mittelpunkt der Reformen standen zum einen die Stellung und Bestellung des Verwaltungschefs, zum anderen die Ausweitung direkter Mitentscheidungsbefugnisse der Bürger.“³³¹ Im Vordergrund steht hierbei die Übernahme von Elementen der süddeutschen Ratsverfassung bei den anderen in Deutschland verbreiteten Kommunalverfassungen. HAUS weist in seinem Beitrag nach,

³²⁹ SCHRIDDE, 2004, S. 9.

³³⁰ Vgl. hierzu Abschnitt 1.1.

³³¹ HAUS; 2001, S. 2.

dass es für diese Adaption der besonders in Baden-Württemberg vorzufindenden Ratsverfassung nur „geringen Unitarisierungsdruck“ oder „Anpassungsdruck aufgrund drohender Bundesinitiativen“³³² gab. Inzwischen haben „... alle ... Flächenländer wesentliche Grundzüge ihrer (gemeint ist die Gemeindeordnung Baden-Württemberg, K. E.) übernommen, nämlich die Direktwahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters, welcher zugleich Chef der Verwaltung ist, einerseits und Bürgerbegehren sowie Bürgerentscheide andererseits.“³³³ Besonders die direkt gewählten Bürgermeister und Landräte verfügen „... über ein beträchtliches Potential, um eine bestimmende Rolle in Kommunalpolitik und –verwaltung zu spielen.“³³⁴ BOGUMIL sieht unter Berücksichtigung dieser starken Stellung „... eine wesentliche Aufgabe des BM bzw. LR als Verwaltungschef ... darin..., als Advokat und (Macht-)Promotor einer gebietsbezogenen multifunktionalen Gesamtsteuerung und Koordination zu agieren.“³³⁵ In Bezug auf das organisationale Lernen kommt dieser starken Stellung eine wichtige Rolle zu, wie auch WOLLMANN betont.³³⁶

Auf Seiten der Verwaltungswissenschaft war mit einer derartig rasch voranschreitenden Entwicklung der Kommunalverfassungen – nach den stabilen Verhältnissen der vergangenen Jahrzehnte - nicht gerechnet worden. BOGUMIL spricht hier von einer „kaum für möglich gehaltenen Vereinheitlichung“³³⁷, KNEMEYER gar vom „Siegesszug der süddeutschen Kommunalverfassung“³³⁸. Dieser „Siegesszug“ ist offenbar gelungen, da die für den Erlass bzw. die Änderung der Kommunalverfassungen zuständigen Länder organisationales Lernen praktiziert haben. Wie dieses Organisationslernen stattgefunden haben könnte, untersucht HAUS, der für die Frage des Lernens herausstellt, „... ist hier von besonderer Bedeutung, in welcher Weise die Überlegenheit eines bestimmten Modells von Kommunalverfassungen behauptet und letztlich erfolgreich verbreitet wurde.“³³⁹ In

³³² HAUS, 2001, S. 2.

³³³ HAUS, 2001, S. 2.

³³⁴ Vgl. WOLLMANN, 2007, S. 69.

³³⁵ BOGUMIL, 2007, S. 69.

³³⁶ WOLLMANN, 2007, S. 69.

³³⁷ BOGUMIL, 2000, S. 12.

³³⁸ KNEMEYER, 1998, S. 109 f.

³³⁹ HAUS, 2001, S. 8.

seiner Untersuchung stellt HAUS heraus, dass das Organisationslernen in Bezug auf die Änderungen der Kommunalverfassungen durch das Abhalten von Debatten, wissenschaftlichen Darstellungen zu Reformdiskussionen, Einsetzen von Enquete-Kommissionen, Veröffentlichungen in Fachpublikationen und auch durch Machtpromotoren wie BANNER ermöglicht wurde; mithin durch die Nutzung von Rückkoppelungsmechanismen.

Die Reform der Kommunalverfassungen basiert auf organisationalem Lernen, und zwar einer – legt man die Definition von ARGYRIS/SCHÖN³⁴⁰ zu Grunde – höheren Ebene. Die Prüfung, ob es sich hierbei um double-loop-learning oder bereits Deutero-Lernen³⁴¹ gehandelt hat, kann an dieser Stelle zunächst unterbleiben.

3.4 Strukturelle Reorganisationen

Von Reorganisation in der Verwaltung wird üblicherweise dann gesprochen, wenn innerhalb einer Organisation, also einer Verwaltung bzw. einer Behörde, strukturelle Veränderungen vorgenommen werden, die es letztlich ermöglichen sollen, Prozessoptimierungen zu nutzen. BEYER versteht unter Reorganisation „... die planvolle Umgestaltung des Gesamtunternehmens oder wesentlicher Teile davon“³⁴². Ziel ist die Steigerung der Effektivität und auch der Effizienz³⁴³ der Verwaltung. Insoweit handelt es sich um ein Feld der Organisationsentwicklung.

Strukturelle Reorganisationen im hier gemeinten Sinne, sind solche, die zu einer Verlagerung von bisher durch staatliche Behörden wahrgenommene Aufgaben auf kommunale Behörden führen. Der Aufgabenwechsel von der staatlichen Ebene auf die kommunale Ebene kann mit der Nutzung von Lernprozessen einhergehen. Ursache hierfür ist, dass es teilweise deutliche Unterschiede der Arbeitsprozesse in staatlichen und kommunalen Verwaltungen gibt. Ein unbekannter Autor hat hierzu festgehalten,

³⁴⁰ Vgl. hierzu besonders die Ausführungen in Abschnitt 2.1 der Arbeit.

³⁴¹ Vgl. zu den Begriffen „double-loop-learning“ und „Deutero-Lernen“ die Ausführungen in Abschnitt 3.1 der Arbeit.

³⁴² BEYER, 2000, S. 1.

³⁴³ Vgl. zu den Begriffen Effektivität und Effizienz die Ausführungen in Abschnitt 1.2.

dass „... staatliche Verwaltung zwar professionelle Arbeitsprozesse aufweist, aber die Arbeit nicht erledigt, während kommunale Verwaltungen eher pragmatisch oder gar semiprofessionell ans Werk gehen, aber ihr Werk erledigen!“.

Die Kommunalisierung von Aufgaben war in der Vergangenheit in der Bundesrepublik Deutschland ein eher seltenes Phänomen. NASCHOLD stellt hierzu in einer Analyse der Entwicklung in den west- und nordeuropäischen Staaten fest, dass sich in der Nachkriegszeit drei Phasen der Verwaltungsentwicklung feststellen lassen: „Die lange Phase der Expansion bei gleichzeitiger Zentralisierung, insbesondere der sozialstaatlichen Leistungserbringung, also den Aufbau des Wohlfahrtsstaates in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg; einer darauffolgenden Periode der Konsolidierung bei gleichzeitiger Dezentralisierung der Leistungserbringung in den 80´er Jahren, einer dritten Phase ab den 90´er Jahren mit den Tendenzen zur gesellschaftlichen Teilhabe inklusive Kommunalisierung einerseits“³⁴⁴.

Ein Grund für die erst in den 90´er Jahren eintretenden Kommunalisierungen könnte darin liegen, dass die Aufgabenverlagerung grundsätzlich vom staatlichen Gesetzgeber vorzunehmen ist. Der Gesetzgeber muss daher bereit sein, Aufgaben aus seinem eigenen Macht- und Einflussbereich auf einen eigenverantwortlichen kommunalen Träger zu verlagern. Die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen nach Artikel 28 des Grundgesetzes gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. BOGUMIL unterscheidet bei seinen Ausführungen zwischen „Kommunalisierung“ und „Dekonzentration“³⁴⁵. „Während die Entscheidungen über die ´echten´ kommunalen Aufgaben in die Zuständigkeit der Kommunalvertretungen fallen, ... sind für die Erledigung der übertragenen Aufgaben allein die Kommunalverwaltung bzw. deren exekutive Verwaltungsspitze (Bürgermeister, Landrat) - unter Ausschluss der Kommunal-

³⁴⁴ NASCHOLD/BOGUMIL, 2000, S. 34.

³⁴⁵ Vgl. BOGUMIL, 2007, S. 68.

vertretung – zuständig...³⁴⁶ Hieraus folgt die übliche Differenzierung in Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten. Für die weiteren Ausführungen ist diese Unterscheidung zunächst nicht bedeutsam. Insoweit wird der zusammenfassende Begriff der „Kommunalisierung“ für die Zuweisung übertragener Aufgaben genutzt, und zwar unabhängig von der inhaltlichen Aufgabengestaltung.

Zwei wichtige Kommunalisierungen von staatlichen Aufgaben in der jüngeren Vergangenheit sollen kurz vorgestellt werden.

Zum Einen ist dies die Übertragung von Aufgaben der Arbeitsförderung auf 69 Kreise und kreisfreie Städte im Zuge der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II³⁴⁷. Hier war die Kommunalisierung zunächst nicht geplant, sondern das Ergebnis einer überraschend lang dauernden Sitzung des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat am 30.06./01.07.2004. Die Übertragung der alleinigen kommunalen Zuständigkeit der Arbeitsförderung auf die 69 Optionskommunen muss somit als Ergebnis eines zeitkritischen Kompromisses aufgefasst werden; man könnte überspitzt von einem „Zufallsergebnis“, mithin auch einer „Zufalls-Kommunalisierung“ sprechen. Dies gilt allerdings auch für die Bildung des Konstrukts „Arbeitsgemeinschaft“. LÖHER fasst hierzu die o.a. Sitzung des Vermittlungsausschusses wohl den politischen Realitäten entsprechend wie folgt zusammen: „Heraus (gemeint ist die Sitzung des Vermittlungsausschusses, K. E.) kam dort etwas ganz Neues: die Aufteilung der Verantwortung und ihre (im Außenverhältnis) Zusammenführung in den Arbeitsgemeinschaften nach § 44 b SGB II, nachts um drei Uhr auf ein Stück Papier geschrieben, in ihren Kompetenzen und Auswirkungen nicht durchdacht und seit ihrer Geburt ein Quell immerwährender Reibereien.“³⁴⁸ Weniger deutlich geht WINKLER noch im Jahr 2008 davon aus, dass „der experimentelle Charakter der Vorschrift gewählt wurde, um die Differenzen zwischen den Regierungs- und den Oppositionsfraktionen hinsichtlich der Trägerschaft von BA

³⁴⁶ BOGUMIL, 2007, S. 67.

³⁴⁷ Siehe hierzu Abschnitt 4.1 dieser Arbeit.

³⁴⁸ LÖHER, 2009, S. 49.

oder Kommunen in bestmöglichen Einvernehmen und unter allseitiger Gesichtswahrung aus der Welt zu schaffen.“³⁴⁹ Die Zahl von 69 Optionskommunen ist eine „politische“ Größe; eine Sachentscheidung liegt hier nicht vor (z. B. bestimmte Arbeitslosenquoten, bisher bereits in der Arbeitsförderung nach dem früheren Bundessozialhilfegesetz tätige Kreise o.ä.). Die Zahl 69 entspricht der Zahl der ordentlichen Mitglieder des Deutschen Bundesrates. Pro Stimme im Bundesrat war somit eine Optionskommune zulässig. Konsequenter Weise sieht das Sozialgesetzbuch II dann auch vor, dass die Aufteilung der Optionen auf die einzelnen Länder der jeweiligen Stimmenzahl im Bundesrat entspricht.³⁵⁰

Zum Zweiten sei exemplarisch eine Aufgabenverlagerung vom Land (hier NRW) auf die Kommunen (hier Kreise und kreisfreie Städte) genannt. Dieses Beispiel betrifft die Kommunalisierung von Aufgaben der Versorgungsverwaltung und die Auflösung der Versorgungsämter in Nordrhein-Westfalen (NRW) zum 31.12.2007.³⁵¹ Die NRW-Regierungskoalition hat im Koalitionsvertrag vom 20.06.2005 eine Verwaltungsstrukturreform vereinbart, deren Ziel es ist, die Verwaltung des Landes zu verschlanken. „In einem ersten Schritt werden Sonderbehörden soweit als möglich aufgelöst, kommunalisiert bzw. in die allgemeine Verwaltung integriert.“³⁵² Die Auflösung der staatlichen Versorgungsämter in NRW wurde teilweise mit der historischen Entwicklung begründet. Im Gesetzesentwurf wird ausgeführt: „Über 60 Jahre nach Ende des Zweiten Weltkrieges muss das Land an dieser eigenständigen Verwaltung zur Versorgung von Kriegssopfern und Hinterbliebenen nicht mehr festhalten.“³⁵³ Eher am Rande der Be-

³⁴⁹ WINKLER; 2008, S. 515.

³⁵⁰ Die Länder haben entsprechend ihrer jeweiligen Größe unterschiedliche Stimmenzahlen im Bundesrat. Die Spannweite beträgt zwischen drei und sechs Stimmen. Die Aufteilung der „Optionen“ auf die Länder sieht § 6a Abs. 3 S. 2 SGB II vor: „Zur Bestimmung der zuzulassenden kommunalen Träger werden zunächst bis zum Erreichen von Länderkontingenten, die sich aus der Stimmenverteilung im Bundesrat (Artikel 51 des Grundgesetzes) ergeben, die von den Ländern nach Abs. 4 benannten kommunalen Träger berücksichtigt.“

³⁵¹ Vgl. z. B. Gesetzesentwurf der Landesregierung NRW für ein Zweites Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 15.05.2007 (Landtags-Drucksache 14/4342).

³⁵² NRW-Koalitionsvertrag von CDU und FDP vom 20.06.2005, S. 11.

³⁵³ Gesetzesentwurf der Landesregierung NRW für ein Zweites Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur in Nordrhein-Westfalen vom 15.05.2007 (Landtags-Drucksache 14/4342), S. 1.

gründung des Gesetzesentwurfes wird darauf hingewiesen, dass die früheren Aufgaben der Versorgung von Kriegsopfern und Hinterbliebenen bereits seit längerer Zeit nicht mehr die alleinigen Zuständigkeiten der Versorgungsverwaltung waren. Vom Aufgabenbestand bedeutender waren relativ neue Zuständigkeiten des Erziehungs-/Elterngeldrechts und der Abwicklung arbeitsmarkt- und sozialispolitischer Förderprogramme.

Die bisher von der staatlichen Versorgungsverwaltung wahrgenommenen „Massengeschäfte“ in den Bereichen Schwerbehindertenrecht (z. B. Ausstellen von Schwerbehindertenausweisen) und Elterngeldrecht (z. B. Gewährung des Elterngeldes) wurden mit Wirkung zum 01.01.2007 in NRW kommunalisiert. Die Begründung des Innenministers NRW zur Verlagerung der Aufgaben auf die Kreise und kreisfreien Städte lautete: „Wir wollen für rund 2,3 Millionen Behinderte und voraussichtlich ca. 150.000 Antragsteller beim Elterngeld kürzere Wege und mehr Bürgernähe.“³⁵⁴ In derselben Presseinformation weist das Innenministerium NRW auch darauf hin, dass „die kommunalen Dienststellen genauso erfahren und kundenfreundlich wie die staatlichen Ämter sind.“³⁵⁵ Allerdings waren auch andere Gründe als die Bürgernähe ausschlaggebend für die Reform der Versorgungsverwaltung. PALMEN/SCHÖNEN-BROICHER weisen darauf hin, dass „die Verschuldungsspirale, in der sich das Land (NRW; K. E.) befindet und die sich immer schneller dreht, aus Sicht der Hartmann-Kommission zutiefst unsozial ist, denn der Verlust der finanziellen Planungssicherheit führe zu einer Erosion von Staatlichkeit, die in erster Linie die sozial Schwachen treffen werde.“³⁵⁶ Eine Verkleinerung des staatlichen Verwaltungsapparates soll somit dazu beitragen, die finanziellen Belastungen zu reduzieren. Die Einsparungen sollen insbesondere dadurch erreicht werden, dass overhead-Bereiche entfallen. Die dort bisher wahrgenommenen Aufgaben sollen durch andere Stellen miterledigt werden

³⁵⁴ Presseinformation des Innenministeriums NRW (IM NRW) zur Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung; am 01.07.2007 auf der Internetseite des IM NRW unter <http://www.im.nrw.de/vm/129.htm>.

³⁵⁵ Presseinformation des Innenministeriums NRW (IM NRW) zur Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung; am 01.07.2007 auf der Internetseite des IM NRW unter <http://www.im.nrw.de/vm/129.htm>.

³⁵⁶ PALMEN/SCHÖNENBROICHER, 2008, S. 1174.

oder entfallen. PALMEN/SCHÖNENBROICHER gehen davon aus, dass „Bei jeder Behördenauflösung sollte daher ein Einsparpotenzial von mindestens 15 bis 30 % der Stellen angestrebt und erreicht werden.“³⁵⁷ Eine erste Analyse der Einspareffekte der Reform der Versorgungsverwaltung hat gezeigt, dass tatsächlich in einem signifikanten Umfang Stellen eingespart wurden. „Von den 1.800 Planstellen (Vollzeitäquivalenten), die für die Aufgaben der Versorgungsverwaltung bis zum 31.12.2007 eingerichtet waren, wurden in einem ersten Schritt (zum 1.1.2008) 300 Stellen - Querschnittsaufgaben und ´overhead´- gestrichen. Das operativ tätige Personal im Umfang von 1 500 Planstellen/Stellen wurde auf die neuen Aufgabenträger übergeleitet ...“³⁵⁸ Es wurden somit in diesem ersten Schritt rd. 17% der bisherigen Stellen eingespart. Offensichtlich hat die Reduzierung der personellen Ressourcen auch nicht zu Qualitätseinbußen geführt. PALMEN/SCHÖNENBROICHER kommen in der Bewertung der Reform zu dem Schluss: „Die Reform hat ein ausgesprochen positives Echo gefunden. So berichtete die Landesbehindertenbeauftragte über eine positive Reaktion der Behinderten. Sehr positive Stellungnahmen liegen auch aus der kommunalen Familie vor. Auch hinsichtlich des Großteils der Beschäftigten verfestigt sich der Eindruck der Akzeptanz.“³⁵⁹ Die Ergebnisse der Kommunalisierung der Aufgaben der Versorgungsverwaltung in Nordrhein-Westfalen weisen deutlich auf eingetretenes Organisationslernen hin.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass bei den aufgezeigten Entwicklungen der kommunalen Verwaltung seit 1945 durchaus Veränderungen zu verzeichnen sind, die als Lernprozesse im Sinne des Organisationslernens eingeordnet werden können.

Beim Neuaufbau der kommunalen Verwaltung nach dem Zweiten Weltkrieg stand der Aufbau einer wieder funktionierenden Kommunalverwaltung im Vordergrund. Hierbei mussten zwangsläufig restaurative Elemente genutzt werden, die noch kein Organisationslernen ermöglichten. Durch

³⁵⁷ PALMEN/SCHÖNENBROICHER, 2008, S. 1174.

³⁵⁸ PALMEN/SCHÖNENBROICHER, 2008, S. 1176.

³⁵⁹ PALMEN/SCHÖNENBROICHER, 2008, S. 1177.

die Implementierung verschiedener Modelle der Kommunalverfassung wurde allerdings ein Grundstein für späteres Organisationslernen gelegt. Die in den 1960er und 1970er vorgenommenen kommunalen Neugliederungen wiesen erste Züge von Organisationslernen auf. Hierbei sind besonders die intensiven Rückkoppelungsprozesse – die wesentlicher Bestandteil verschiedener Methoden der Theorie der Lernenden Organisation sind - bei den komplexen Vorhaben zu nennen. Auch in Bezug auf die Einführung des NSM in den 1990er Jahren sind Ansätze von Organisationslernen zu verzeichnen. Allerdings führt die Konzentration auf vorrangig betriebswirtschaftliche Methoden dazu, dass das NSM noch kein durchgängiges Organisationslernen einer höheren Stufe ermöglichte. Nicht zu vernachlässigen sind mit dem NSM einhergehende Reformprozesse, die Organisationslernen darstellen. Zu nennen ist hier zum Einen die Ablösung der Kameralistik durch das doppische Rechnungswesen. Zum Anderen sind die beschriebenen Reformen der Kommunalverfassungen seit den 1990er Jahren beredtes Beispiel für eine an Geschwindigkeit zunehmende Veränderungsbereitschaft, deren Ergebnisse praktiziertes Organisationslernen darstellen. Dies ist auch für die strukturellen Reorganisationen zu bejahen. Die genannten Beispiele „Kommunalisierung der Grundversicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II“ und „Kommunalisierung der Versorgungsverwaltung NRW“ beinhalten lernförderliche Prozesse, die dem Organisationslernen zuzuordnen sind.

Betrachtet man zusammenfassend die analysierten Bereiche wird deutlich, dass im Zeitverlauf der Grad an Organisationslernen zugenommen hat. Es könnte daher zukünftig mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass sich ein „Zeitfenster für umfassendes Organisationslernen“ öffnet.

4 Optionskommunen als lernende Organisation

4.1 Organisatorische Beschreibung von Optionskommunen

Mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) wurden zum 01.01.2005 die Hilfesysteme von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengelegt. „Kern des SGB II ist das zentrale Versprechen, jeder und jedem Hilfebedürftigen ´moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt´ anzubieten. Es sollte ein integriertes System von Beratung, Betreuung und materieller Absicherung geschaffen werden, durch das jede einzelne bedürftige Person individuelle und passgenaue Hilfen erhält, die es ihr ermöglichen, ihre Hilfebedürftigkeit zu überwinden und ein von staatlichen Transferleistungen unabhängiges Leben zu führen.“³⁶⁰ Insoweit sind zwei grundsätzliche Aufgaben der Grundsicherung zu unterscheiden. Zum Ersten ist es den langzeitarbeitslosen Menschen zu ermöglichen „... entsprechend dem Sozialstaatsgebotes des Grundgesetzes ihre materiellen Grundbedürfnisse zu befriedigen“³⁶¹. Zum Zweiten ist „Ziel der Grundsicherung für Arbeitssuchende ... die gesellschaftliche Teilhabe durch Arbeit. Das SGB II ist in seiner Zielsetzung die konsequente Umsetzung des Leitbildes des aktivierenden Sozialstaates.“³⁶² DAHME/WOHLFAHRT führen hierzu aus, dass dieser Ansatz seine Wurzeln in den USA hat und zunächst von Großbritannien übernommen wurde. Der Weg nach Kontinentaleuropa habe sich letztlich in der sog. Agenda 2010 niedergeschlagen. „Die Sozialpolitik des Forderns und Förderns ... führt auf der Basis des traditionellen Subsidiaritätsprinzips unter Betonung des Aktivierungsprinzips zu einer weiteren Verstärkung und Ausweitung der Eigenverantwortung und Selbstaktivierung, was notfalls auch mit Zwang durchgesetzt wird.“³⁶³ Dieser Ansatz wird von SESSELMEIER/SOMAGGIO³⁶⁴ bei der Einteilung von Wohlfahrtsstaaten durch

³⁶⁰ OMBUDSRAT, 2006, S. 3.

³⁶¹ WINKLER, 2007, S. 509.

³⁶² MUSATI/FALK, 2008, S. 82.

³⁶³ DAHME/WOHLFAHRT, 2008, S. 130.

³⁶⁴ Vgl. SESSELMEIER/SOMAGGIO, 2009, S. 10.

den Ausprägungsgrad der Determinanten Dekommodifizierung³⁶⁵ und Destratifizierung³⁶⁶ gekennzeichnet. Der konservativ geprägte Wohlfahrtsstaat wie er beispielsweise in Deutschland noch vorherrscht „... charakterisiert die enge Koordination zwischen Staat, Gewerkschaften und Industrieverbänden, die einen hohen Grad an Dekommodifizierung impliziert.“³⁶⁷ Hieraus folgt, dass auch bei Eintritt von Arbeitsmarktrisiken einkommensabhängige Transferleistungen wie das Arbeitslosengeld I zumindest die zeitlich befristete Aufrechterhaltung eines relativ hohen Lebensstandards sichern. „Dies fördert die Ungleichheit, was einen geringen Grad an Destratifizierung impliziert. Daraus resultiert ein eher rigider Arbeitsmarkt, bei dem die aktive Arbeitsmarktpolitik eine untergeordnete Rolle spielt.“³⁶⁸ Durch die dem SGB II zu Grunde liegende Grundüberlegung des aktivierenden Sozialstaates wurde das seit Jahrzehnten geltende Verhältnis von Dekommodifizierung und Destratifizierung „bedroht“. Der aktivierende Sozialstaat im Sinne der Agenda 2010 tendiert zu einem geringeren Grad an Dekommodifizierung und einen höheren Grad an Destratifizierung. Diese Situation findet sich in liberalen Wohlfahrtsstaaten wie beispielsweise Großbritannien. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales stellt im Sozial-Kompass EUROPA dar, dass im Jahr 2006 von den 25 EU-Staaten zwölf³⁶⁹ (einschließlich der Bundesrepublik Deutschland) eine Grundsicherung für arbeitslose Menschen vorsehen. In den anderen 13 Mitgliedsstaaten³⁷⁰ der EU gibt es keine derartige Sozialleistung speziell für langzeitarbeitslose Menschen.³⁷¹ SESSELMEIER/SOMAGGIO fassen dies prägnant

³⁶⁵ Unter Dekommodifizierung verstehen SESSELMEIER/SOMAGGIO die relative Entkoppelung von Risiken und Zwängen kapitalistischer Märkte im Falle des Eintritts eines Arbeitsmarktrisikos.

³⁶⁶ Destratifizierung beschreibt nach SESSELMEIER/SOMAGGIO die Struktur und die Durchlässigkeit sozialer Sicherungssysteme in Bezug auf Lebenslagen und Solidaritätsbeziehungen.

³⁶⁷ SESSELMEIER/SOMAGGIO, 2009, S. 10.

³⁶⁸ SESSELMEIER/SOMAGGIO, 2009, S. 10.

³⁶⁹ Die zwölf EU-Staaten, die eine Grundsicherung für langzeitarbeitslose Personen vorsehen sind: Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien, Estland, Slowenien.

³⁷⁰ Die 13 EU-Staaten, die eine Grundsicherung für langzeitarbeitslose Personen nicht vorsehen sind: Belgien, Dänemark, Griechenland, Italien, Luxemburg, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Zypern.

³⁷¹ Vgl. hierzu näher: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozial-Kompass EUROPA, Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich, Stand Oktober 2006.

zusammen: „Dies geht mit einer geringen finanziellen staatlichen Unterstützung einher, die aber mindestsichernde Leistungen für alle Betroffenen garantiert.“³⁷² Diese Kernaussage wurde von der Öffentlichkeit im Zuge der Diskussionen um die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum Anlass für deutliche Kritik genommen. Der Übergang von einer relativ auskömmlich finanzierten Unterstützung im Bereich des beitragsfinanzierten Arbeitslosengeldes I in den Zuständigkeitsbereich des niedrigeren steuerfinanzierten Arbeitslosengeldes II stand stets im Fokus der Öffentlichkeit.³⁷³ Wahrgenommen wurde offensichtlich, dass sich mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende „...eine Verschiebung von der Status- zur Bedarfsorientierung...“ vollzog.³⁷⁴

Die Optionskommunen, die auch zugelassene kommunale Träger (zkT) genannt werden, existieren erst seit dem 01.01.2005. Sie wurden im Zuge der Hartz IV-Reformen als neue Organisationsform für die Betreuung und Arbeitsvermittlung der langzeitarbeitslosen Menschen geschaffen.³⁷⁵ KELLER weist darauf hin, dass es „Im traditionellen Aufbau der deutschen Kommunalverwaltung ... bis zur Einführung des SGB II keine Organisationseinheit mit umfassenden und zentralen Kompetenzen zur Gestaltung kommunaler Arbeitsmarktpolitik“³⁷⁶ gab. Vielmehr lag eine „fragmentierte Problemwahrnehmung“³⁷⁷ vor, beispielsweise in der kommunalen Sozialpolitik, der Jugendpolitik oder der Wirtschaftsförderung. Die Implementierung der Optionskommunen war daher auch vor dem Hintergrund der binnenorganisatorischen Ausrichtung der Kreise bzw. kreisfreien Städte innovativ.

Die ausschließlich in kommunaler Verantwortung liegenden SGB II-Organisationseinheiten waren zunächst aufgrund einer Experimentierklausel bis zum 31.12.2010 in ihrem Bestand gesichert. Bis zu diesem Zeit-

³⁷² SESSELMEIER/SOMAGGIO, 2009, S. 10.

³⁷³ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 1.3 der Arbeit.

³⁷⁴ SESSELMEIER/SOMMAGGIO, 2009, S. 13.

³⁷⁵ KomtrZV – Verordnung zur Zulassung von kommunalen Trägern als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende vom 27.09.2004, Bundesgesetzblatt I, Jahrgang 2004, S. 2349 f. Die KomtrZV basiert auf § 6a Abs. 1 SGB II.

³⁷⁶ KELLER, 2008, S. 42.

³⁷⁷ KELLER, 2008, S. 43.

punkt sollte im Rahmen von bundesweiten Evaluationen (vgl. §§ 6c, 55 SGB II) festgestellt werden, ob das Modell der Optionskommunen besser zur Betreuung/Vermittlung der langzeitarbeitslosen Menschen geeignet ist als es die sog. Arbeitsgemeinschaften (organisatorische Zusammenschlüsse aus Einheiten der Agenturen für Arbeit und der Kommunen) sind. Hieraus resultiert eine Wettbewerbssituation zwischen den bundesweit 69 Optionskommunen, den 345 Arbeitsgemeinschaften sowie den 19 Kommunen, die weiterhin die Aufgaben getrennt wahrnehmen (Agentur für Arbeit ist zuständig für die Regelleistung; die Kommunen sind zuständig für die Kosten der Unterkunft und Heizung). Einer kritischen Prüfung bedarf allerdings die Art der Wettbewerbssituation. Zwar existierten bis zum 31.12.2010 zur Aufgabenwahrnehmung drei Organisationsmodelle, von denen zunächst eines gesetzlich zeitlich befristet war. Fraglich ist allerdings, ob die bereits erzielten Ergebnisse in Bezug auf die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit den Ausschlag gaben, nach Auslaufen der Experimentierphase Ende 2010 das „beste“ Modell bundesweit einzuführen. Erwartet werden könnte dies, wenn es sich bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende um einen Markt handeln würde. Dies ist indes nur bedingt der Fall; die gegebene Situation ist vielmehr als Marktsurrogat einzuordnen. Allein die gesetzlich reglementierte örtliche Zuständigkeit, die jedem Grundsicherungsträger in seinem Hoheitsgebiet eine Monopolstellung einräumen, schließen eine Wettbewerbssituation wie sie auf oligopolistisch oder polypolistisch geprägten Märkten herrscht, aus. Zudem ist die Evaluation der Aufgabenwahrnehmung nach dem Sozialgesetzbuch II derart komplex, dass mit einfachen Schlussfolgerungen kaum zu rechnen sein wird.³⁷⁸ Wie noch weiter unten zu zeigen sein wird, genießen die zurzeit vorzufindenden Organisationsmodelle unterschiedliche Präferenzen seitens der politischen Akteure. Insoweit ist auch davon auszugehen, dass die wissenschaftlichen Evaluationsergebnisse politisch interpretiert werden. Die hieraus abzuleitenden Handlungen in Bezug auf Änderungen bei den Organisationsmodellen könnten somit - zumindest teilweise - auch

³⁷⁸ Vgl. hierzu näher die Ausführungen in Abschnitt 4.4.9.

durch die Berücksichtigung politischer Werte bzw. Grundüberzeugungen beeinflusst werden.³⁷⁹ Nicht berührt hiervon ist der Kern der Untersuchung. Hier geht es nicht darum, die Effektivität der unterschiedlichen Organisationsmodelle zu prüfen, sondern um die Feststellung, ob sich die Anwendung von Methoden des organisationalen Lernens auf die Effektivität des Handelns auswirkt.

Die Organisationsform der Arbeitsgemeinschaft³⁸⁰ wurde vom Bundesverfassungsgericht mit Entscheidung vom 20.12.2007 für verfassungswidrig erklärt.³⁸¹ Wichtigster Grund für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit ist, dass die Arbeitsgemeinschaften dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung widersprechen. Danach ist der zuständige Verwaltungsträger verpflichtet, seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal und eigener Organisation wahrzunehmen. Die Mischform von staatlicher und kommunaler Verwaltung wurde somit in diesem Fall als nicht verfassungskonform eingestuft. Denn die Verwaltung des Bundes und der Länder, zu denen auch die Kommunen gehören, seien in sich geschlossene Einheiten und organisatorisch sowie funktionell voneinander getrennt. Ist dies nicht der Fall, sei für den Bürger nicht klar erkennbar, wer der jeweils verantwortliche Leistungsträger für das Verwaltungshandeln sei. Aus Sicht der Optionskommunen ist diesen also der „Wettbewerber“ abhanden gekommen. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber eine Übergangsfrist bis zum 31.12.2010 zur Schaffung einer verfassungskonformen Nachfolgeor-

³⁷⁹ Vgl. hierzu beispielsweise die in Abschnitt 4.4.9 genannten unterschiedlichen Interpretationen von Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Deutschen Landkreistag (DLT) zu den Evaluationsergebnissen nach § 6c SGB II, die dem Bundeskabinett im Dezember 2008 vorgestellt wurden. Während die wissenschaftlichen Ergebnisse zeigen, dass keine eindeutige Aussage getroffen werden kann, welche Organisationsform die effektivsten Ergebnisse bringt, hat das BMAS sich eher gegen die Optionskommunen ausgesprochen. Darauf hat der DLT dem BMAS vorgeworfen, nicht ausreichend zwischen wissenschaftlichen Ergebnissen und eigener Wertung differenziert zu haben.

³⁸⁰ Rechtsgrundlage für die Arbeitsgemeinschaften ist § 44b SGB II. Im Abs. 1 dieser Vorschrift heißt es: „Zur einheitlichen Wahrnehmung ihre Aufgaben nach diesem Buch errichten die Träger der Leistungen nach diesem Buch durch privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge Arbeitsgemeinschaften. ... Die Ausgestaltung und Organisation der Arbeitsgemeinschaften soll die Besonderheiten der beteiligten Träger, des regionalen Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstruktur berücksichtigen.“

³⁸¹ BVerfG, Urteil vom 20.12.2007, Az.: 2 BvR 2433 und 2 BvR 2434/04.

ganisation der Arbeitsgemeinschaften eingeräumt. Interessanterweise endeten am 31.12.2010 sowohl die vom Bundesverfassungsgericht eingeräumte Übergangsfrist als auch der Optionszeitraum.³⁸² Insoweit hätte der Bundesgesetzgeber ein Zeitfenster gehabt, zu dem ab dem 01.01.2011 die „beste“ Organisationsform für die Aufgabenwahrnehmung nach dem Sozialgesetzbuch II flächendeckend hätte eingeführt werden können. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat sich allerdings dazu entschieden, bereits einen Tag nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes eine Nachfolgeorganisation für die Arbeitsgemeinschaften zu präsentieren.³⁸³ Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in einem Eckpunktepapier präferierten sog. „kooperativen Job-Center“³⁸⁴ kommen der getrennten Aufgabenträgerschaft nahe. LÖHER vermerkt zu dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vollzogenen Wandel zur Bevorzugung einer solchen Organisationsstruktur mit einer getrennten Aufgabenträgerschaft kritisch: „Recht überraschend, war doch die Beendigung von Doppelzuständigkeiten früher einmal das Ziel.“³⁸⁵ MEMPEL zieht aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts den Schluss, dass die Bandbreite der möglichen organisatorischen Umgestaltungen stark eingeschränkt ist. „Betrachtet man die zentralen Aussagen der Entscheidung im Gesamtkontext, so ist der Weg einer Zusammenführung der Aufgaben in kommunaler Trägerschaft vorgezeichnet.“³⁸⁶ So habe das Bundesverfassungsgericht „unmissverständlich festgestellt, dass das Reformziel der ‚Leistungen aus einer Hand‘ ein richtiges Regelungsziel darstellt.“³⁸⁷

Zur Umsetzung der Vorgaben aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 20.12.2007 hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozia-

³⁸² Der Optionszeitraum endete nach § 6a Abs. 5 SGB II am 31.12.2010. Der Wortlaut der Vorschrift: „Der Antrag kann bis zum 15. September 2004 mit Wirkung ab dem 01. Januar 2005 gestellt werden. Die Zulassung wird für einen Zeitraum von sechs Jahren erteilt. Die zugelassenen kommunalen Träger nehmen die Trägerschaft für diesen Zeitraum wahr.“

³⁸³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Pressemitteilung „So geht es auch“ vom 20.12.2007, am 18.05.2007 im Internet unter http://www.bmas.de/coremedia/generator/23012/2007__12__20__bverfg__entscheid.html einsehbar.

³⁸⁴ Zum Inhalt des Eckpunktepapiers und einer Analyse der kooperativen Job-Center vgl. KELLER, Der Landkreis 3/2008, S. 111 ff.

³⁸⁵ LÖHER, 2009, S. 49.

³⁸⁶ MEMPEL, 2008, S. 118.

³⁸⁷ BverfG, Urteil vom 20. Dezember 2007, Tz. 172.

les (BMAS) im Februar 2009 einen Gesetzesentwurf zur Grundgesetzänderung und zu Neuregelungen des Sozialgesetzbuches II vorgelegt. Mit dem Gesetzesvorschlag sollte eine verfassungskonforme Neuorganisation des SGB II erreicht werden. Das Konzept der „kooperativen Job-Center“ wurde in diesem Gesetzesentwurf durch das Modell der sog. „ZAG – Zentren für Arbeit und Grundsicherung“ ersetzt. Die ZAGs sollten als rechtsfähige Anstalten öffentlichen Rechts eingerichtet werden.

Der Deutsche Landkreistag (DLT) hat die wichtigsten Regelungsinhalte wie folgt zusammen gefasst:

„Nach den Entwürfen sind ab 01.01.2010

- die bisherigen Arbeitsgemeinschaften in Zentren für Arbeit und Grundsicherung (ZAG) als Anstalten öffentlichen Rechts zu überführen, wobei
- die getrennte Aufgabenträgerschaft nicht fortbestehen kann.
- Die bisherigen Optionskommunen bleiben unter Aufsicht der Länder erhalten.“³⁸⁸

Die Gesetzesänderungen hätten zu einer Entfristung des Optionsmodells geführt. Die 69 aktiven Optionskommunen wären in ihrem Bestand gesichert gewesen; eine zahlenmäßige Ausweitung der Zahl der Optionskommunen wäre allerdings nicht möglich gewesen. Den Materialien des BMAS hierzu ist zu entnehmen: „Im derzeitigen Umfang sollen die zugelassenen kommunalen Träger über den derzeitigen gesetzlichen Endtermin, den 31. Dezember 2010, hinaus weiter arbeiten dürfen. Neuzulassungen erfolgen nicht.“³⁸⁹

Die geplanten Gesetzesänderungen waren zwischen BMAS und den Beauftragten der Bundestagsfraktionen der Großen Koalition abgestimmt.³⁹⁰

³⁸⁸ DLT Deutscher Landkreistag, Rundschreiben 99/2009 vom 18.02.2009.

³⁸⁹ BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Zusammenfassung des BMAS, Stand: 13.02.2009.

³⁹⁰ Vgl. z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.02.2009, Die Neuordnung der Hartz-IV-Verwaltung kostet mehr Geld: „Bundesarbeitsminister Olaf Scholz (SPD) sowie die Mi-

Die Gesetzesentwürfe sollten im März 2009 im Bundeskabinett abgestimmt werden. Anfang März 2009 zeichnete sich allerdings ab, dass eine verfassungsändernde Mehrheit nicht erreichbar war. CDU und FDP hätten die Änderungen zu den ZAG mitgetragen, wenn die SPD im Gegenzug bereit gewesen wäre, die Zahl der bisher 69 Optionskommunen nicht mehr gesetzlich festzuschreiben.³⁹¹ Im Kern entwickelte sich ein politischer Streit um die Vorherrschaft in der Arbeitsmarktpolitik. Während sich Teile der CDU und FDP für eine weiter zunehmende Verantwortung der Kommunen einsetzten, hatte sich die SPD über das von ihr geführte Bundesministerium für Arbeit und Soziales „... in der Vergangenheit jedoch immer gegen eine Stärkung der Kommunen ausgesprochen.“³⁹² Ende März 2009 entstand Uneinigkeit innerhalb der CDU über die o.a. abgestimmten Gesetzesentwürfe. Letztlich sprach sich die CDU-Bundestagsfraktion mit einer Mehrheit gegen den bereits ausgehandelten Kompromiss aus.³⁹³ Die Gründe für die Ablehnung könnten vielfältig sein. Neben einer politischen Sachentscheidung könnten auch personenbezogene Gründe eine Rolle gespielt haben.³⁹⁴ Unabhängig von den politischen Beweggründen war die vorgesehene Änderung des Grundgesetzes mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat nur noch kurzzeitig möglich. „Das funktioniert, wenn überhaupt, nur unter einer großen Koalition. Die zunächst so großzügig erscheinende Übergangsfrist, die das BVerfG der Politik eingeräumt hat, verdichtet sich nun bis zur Bundestagswahl 2009.“³⁹⁵ Aufgrund des Ergebnisses der Bundestagswahl

nisterpräsidenten von Nordrhein-Westfalen, Jürgen Rüttgers (CDU) und Rheinland-Pfalz, Kurt Beck (SPD), hatten sich am Freitag in der Frage der Neuorganisation geeinigt.“

³⁹¹ Vgl. z. B. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.03.2009, „Streit um Jobcenter setzt die Koalition unter Druck“.

³⁹² Süddeutsche Zeitung vom 21./22.03.2009, „Neues Modell für Jobcenter“.

³⁹³ Vgl. z. B. Süddeutsche Zeitung vom 23.03.2009, „Union streitet weiter über Jobcenter“.

³⁹⁴ Als politischer Sachgrund wird beispielsweise angeführt, dass es wenig überzeugend sei, einen verfassungswidrigen Zustand durch eine Änderung der Verfassung verfassungskonform zu gestalten; vgl. hierzu z. B. Süddeutsche Zeitung vom 23.03.2009, a.a.O. Ein personenbezogener Grund für die Ablehnung könnte beispielsweise sein, dass durch die Ablehnung des Kompromisses durch die CDU-Bundestagsfraktion der an der Kompromissfindung beteiligte Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen (Jürgen Rüttgers, CDU) innerhalb der CDU in seiner Position geschwächt werden sollte; vgl. hierzu z. B. Financial Times Deutschland vom 01.04.2009, „Mucken statt Ducken“.

³⁹⁵ LÖHER, 2009, S. 50.

vom 27.09.2009 hat die Koalition aus CDU, CSU und FDP die Bundeskanzlerin gewählt. Während die politischen Akteure zu Beginn der Koalitionsverhandlungen im Oktober 2009 noch über die Einführung eines „Bürgergeldes“ debattierten, wiesen die kommunalen Spitzenverbände bereits auf die Dringlichkeit einer Klärung der organisatorischen Umgestaltung der SGB II-Systeme hin: „Die kommunalen Spitzenverbände haben unterdessen rasche Klarheit über die künftigen Organisationsstrukturen für die Umsetzung der Hilfen für Langzeitarbeitslose (Hartz IV) gefordert. Angesichts steigender Arbeitslosigkeit und Sozialausgaben müsse sich der Bund auch stärker an den Unterkunftskosten nach dem SGB II beteiligen, mahnten sie.“³⁹⁶ Auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. mahnte im August 2008: „Die Herbeiführung einer politischen Entscheidung über eine langfristig tragfähige Lösung für die Zukunft der Aufgabenwahrnehmung im SGB II zeichnet sich als eine der dringlichsten Aufgaben ab, vor die sich die nach der Bundestagswahl konstituierende Bundesregierung gestellt sehen wird. Sie muss sicherstellen, dass im Zuge der Organisationsreform noch bestehende Hemmnisse beseitigt werden und allen betroffenen Personen ein optimaler Zugang zu den für ihre Integration notwendigen Dienstleistungen offen steht.“³⁹⁷

Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen wurden auch die inzwischen zeitkritisch gewordenen organisationsrechtlichen Fragen zum SGB II behandelt. Der zwischen CDU, CSU und FDP für die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages geschlossene Koalitionsvertrag vom 26.10.2009 enthält hierzu in Bezug auf die Optionskommunen die Aussage: „Die bestehenden Optionskommunen sollen diese Aufgabe unbefristet wahrnehmen können.“³⁹⁸ In Bezug auf das Nachfolgemodell für die AR-GEN sieht der Koalitionsvertrag vor: „Wir streben eine verfassungsfeste Lösung ohne Änderung des Grundgesetzes und ohne Änderung der Fi-

³⁹⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 07.10.2009, „FDP will Hartz IV durch ein Bürgergeld ersetzen“.

³⁹⁷ Stellungnahme des Deutschen Vereins zu den Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union über gemeinsame Grundsätze für die aktive Eingliederung zugunsten einer wirksamen Armutsbekämpfung, in: NDV Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Ausgabe Nr. 8/2009, S. 306.

³⁹⁸ Koalitionsvertrag „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“ vom 26.10.2009, S. 82.

nanzbeziehungen an, die dazu beiträgt, dass Langzeitarbeitslosigkeit vermieden bzw. so schnell wie möglich überwunden wird. Dabei gilt es, die Kompetenz und Erfahrung der Länder und der Kommunen vor Ort sowie der Bundesagentur für Arbeit in getrennter Aufgabenwahrnehmung für die Betreuung und Vermittlung der Langzeitarbeitslosen zu nutzen.³⁹⁹ Zur Umsetzung der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit Stand vom 25.01.2010 Arbeitsentwürfe für ein „Gesetz zur Einführung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ und für „ein Gesetz zur Verstetigung der Option“ vorgelegt.⁴⁰⁰ Das Gesetzgebungsverfahren wurde im Oktober 2010 abgeschlossen.⁴⁰¹ Die bisherigen 69 Optionskommunen wurden „entfristet“. Zudem können voraussichtlich zum 01.01.2012 weitere 41 Kreise bzw. kreisfreie Städte als Optionskommunen zugelassen werden. Die Zahl der Optionskommunen betrage dann bis zu 110.

Es stellt sich die Frage, ob Organisationsplanung und Organisationsentwicklung allein ausreichen, um in der aufgezeigten Wettbewerbssituation angemessen agieren und reagieren zu können. Im Rahmen der Untersuchung soll erkundet werden, ob Effektivitätssteigerungen beim Handeln von Behörden unter Berücksichtigung der Theorie der lernenden Organisation erreicht werden können. Die Analyse wird am Beispiel der deutschen Optionskommunen durchgeführt. Grund hierfür ist in erster Linie, dass es sich bei den Optionskommunen um organisatorische Gebilde handelt, die erst seit Anfang 2005 bestehen und deren Existenz zunächst

³⁹⁹ Koalitionsvertrag „Wachstum, Bildung, Zusammenhalt“ vom 26.10.2009, S. 82.

⁴⁰⁰ Vgl. hierzu näher z. B. Deutscher Landkreistag, Rundschreiben Nr. 055/2010 „SGB II-Neuorganisation: Arbeitsentwürfe für Gesetzesänderungen und Mustervertrag“ vom 25.01.2010.

⁴⁰¹ Vgl. Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – (SGB II) in der Änderungsfassung vom 20.10.2010, SGB II, zuletzt geändert durch den Gesetzesentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 20.10.2010.

auch nur bis zum 31.12.2010 befristet war.⁴⁰² Durch den vom Gesetzgeber initiierten Wettbewerb zwischen den Strukturmodellen „Arbeitsgemeinschaft“ und „Optionskommune“ entsteht die Bereitschaft zur Änderung des Verhaltens. Es kann erwartet werden, dass die Optionskommunen ein hohes Maß an Veränderungsbereitschaft aufweisen, da sie sowohl „Herausforderer“ der bisherigen Arbeitsweise der Bundesagentur für Arbeit sind als auch explizit als Inhaber einer Experimentierklausel bezeichnet werden.⁴⁰³ Der Gesetzgeber spricht in § 6a Abs. 1 SGB II von „Weiterentwicklung“, „Erprobung“ und „alternativen Modellen“. Diese – im Zusammenhang mit den Optionskommunen – verwendeten Begriffe könnten dahingehend ausgelegt werden, dass der Gesetzgeber den Optionskommunen geradezu den Auftrag zum Organisationslernen mitgegeben hat, um innerhalb des kurzen Optionszeitraumes von sechs Jahren durch einen kontinuierlichen Lernprozess die Möglichkeiten zur Eingliederung in Arbeit effektiver als bisher zu gestalten. Auch WINKLER kommt zu der Erkenntnis, es solle die Gelegenheit ergriffen werden „... in einem fairen Wettbewerb zwischen den Agenturen für Arbeit und den Kommunen unterschiedliche Formen der Trägerschaft für einen befristeten Zeitraum zu erproben.“⁴⁰⁴ Dieser Auftrag zum Lernen wird auch nicht durch die o.a. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften geschmälert. Wie bereits ausgeführt, gibt es rechtlich zulässige Organisationsformen⁴⁰⁵, die nach ihrer Implementierung als Wettbewerber zu den Optionskommunen auftreten könnten.

⁴⁰² Nach § 16 Abs. 5 SGB II a.F. konnten die Anträge auf Zulassung als Optionskommune für einen Zeitraum von sechs Jahren bewilligt werden, und zwar beginnend mit dem 01.01.2005.

⁴⁰³ Vgl. § 6a Abs. 1 SGB II: „Zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende sollen an Stelle der Agentur für Arbeit ... im Wege der Erprobung kommunale Träger ... zugelassen werden. Die Erprobung ist insbesondere auf alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitssuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet.“

⁴⁰⁴ WINKLER, 2008, S. 513.

⁴⁰⁵ Neben der bereits genannten getrennten Aufgabenträgerschaft, den kooperativen Job-Center bestünden noch weitere zulässige Organisationsformen. Vgl. hierzu die Ausführungen von WAHRENDORF und KARMANSKI in ihrem Thesenpapier „Koordination statt Kooperation – zu neuen Organisationsstrukturen im SGB II nach dem Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 20. Dezember 2007“. Neben der getrennten Aufgabenträgerschaft kommen insbesondere die Modelle der Alleinzuständigkeit des Bundes, der Alleinzuständigkeit der Länder und ein erweitertes Optionsmodell in Betracht.

Zu unterstreichen ist, dass offenbar bereits die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine Änderung bei der Integration von Langzeitarbeitslosen herbeigeführt hat. So stellt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in einer zu Beginn des Jahres 2008 vorgelegten Analyse fest: „Weitreichende Reformen der Besteuerung, des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherung sowie die moderate und auf Flexibilisierung bedachte Tarifpolitik der letzten Jahre haben den Anstieg der Arbeitsnachfrage und den Rückgang der Arbeitslosenzahlen maßgeblich unterstützt. ... Darüber hinaus zeigten die intensive Betreuung von Arbeitslosen sowie die systematische Überprüfung des Arbeitslosenstatus Wirkung. Die Hartz-IV-Reform hat unter anderem dazu geführt, dass Arbeitslose intensiver eine neue Beschäftigung suchen und offene Stellen leichter besetzt werden können.“⁴⁰⁶ Ohne an dieser Stelle eine weitere Analyse vorzunehmen, kann davon ausgegangen werden, dass gerade auch die Wettbewerbssituation zwischen verschiedenen organisatorischen Modellen dazu geführt hat, dass die Betreuung der Langzeitarbeitslosen so intensiv gestaltet wurde, dass die Integrationen in Arbeit durchgängig erheblich gesteigert werden konnten. Das IAB stellt hierzu fest: „Es gibt aber auch Indizien dafür, dass die Arbeitsmarktreform ‘Hartz IV’ gerade im gering qualifizierten Bereich Bewegung in die Arbeitskräftenachfrage gebracht und den wirtschaftlichen Aufschwung unterstützt hat.“⁴⁰⁷ Die mit dem SGB II zum 01.01.2005 eingeführten Veränderungen „... geben starke Hinweise darauf, dass die Reform mindestens einige der in sie gesetzten Erwartungen erfüllt, indem sie die Arbeitskräftenachfrage unterstützt und Stellenbesetzungsprozesse erleichtert.“⁴⁰⁸ Wäre im Zuge der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bundesweit nur ein Organisationsmodell vorgesehen gewesen, wäre der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit – und zwar unabhängig vom gewählten Modell – mit hoher Wahrscheinlichkeit geringer ausgefallen. Aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren auf die Langzeitarbeitslosigkeit wie konjunkturelle Entwicklung, demografische Entwicklung (z. B. beginnende Abnahme des Arbeitskräfteange-

⁴⁰⁶ IAB-Kurzbericht 3/2008, S. 1.

⁴⁰⁷ IAB-Kurzbericht 19/2007, S. 7.

⁴⁰⁸ IAB-Kurzbericht 19/2007, S. 7.

botes), statistische Effekte etc. kann eine abschließende Analyse an dieser Stelle nicht vorgenommen werden. Dies ist u. a. ein Handlungsfeld der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel.⁴⁰⁹ Auf diese Wirkungsforschung nach § 6c SGB II wird in Abschnitt 4.4.9 näher eingegangen. Bereits an dieser Stelle ist aber zu betonen, dass die dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales seit Mai 2008 vorliegenden Endberichte zur Wirkungsforschung mit einem Umfang von mehr als 2.000 Seiten offensichtlich keine abschließende Einschätzung erlauben, welches Organisationsmodell das bessere zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit ist. So kommt der Deutsche Landkreistag in einer ersten Bewertung zu dem Ergebnis, „... dass eine fundierte Empfehlung für eine Organisationsform nicht gegeben werden kann.“⁴¹⁰ Insgesamt werden die wissenschaftlichen Endberichte wohl keine eindeutige Aussage für ein bestimmtes Organisationsmodell treffen können. Die Komplexität der untersuchten Materie ist derart ausgeprägt, dass die Beteiligten bzw. Betroffenen jeweils lediglich Einzelergebnisse für ihre Zwecke werden einsetzen können.

Die SGB II-Umsetzung in den 69 Optionskommunen ist – besonders in Bezug auf die Aufbaustruktur – differenziert ausgeprägt. Dies gilt auch für die Ablauforganisation, also die Gestaltung der Arbeitsprozesse. Es haben sich allerdings bei allen Optionskommunen die drei Kernprozesse Leistungsgewährung, Fallmanagement und Arbeitsvermittlung herausgebildet.

Zur Leistungsgewährung gehören die Antragsbearbeitung und Zahlbarmachung der SGB II-Leistungen, Sanktionierungen, Unterhaltsheranziehung und die Widerspruchsbearbeitung. Hier geht es in erster Linie um die Abwicklung der finanziellen Leistungen. Der Frage, ob die im SGB II vor-

⁴⁰⁹ Vgl. § 6c SGB II: „Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales untersucht die Wahrnehmung der Aufgaben durch die zugelassenen kommunalen Träger im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung durch die Agenturen für Arbeit und berichtet den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bis zum 31. Dezember 2008 über die Erfahrungen mit den Regelungen nach den §§ 6a und 6b“. Gemeint sind jeweils die Vorschriften des SGB II.

⁴¹⁰ Deutscher Landkreistag, Rundschreiben Nr. 668/2008 vom 14.11.2008.

gesehenen Regelsätze⁴¹¹ für Erwachsene und Kinder/Jugendliche bedarfsdeckend und damit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind, wird an dieser Stelle nicht nachgegangen.⁴¹² PAPIER verweist in diesem Zusammenhang auf die anhängigen Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und stellt in diesem Zusammenhang die Frage, „... ob die bundesgesetzlichen Leistungen isoliert zu betrachten sind oder ob eine Art Gesamtbetrachtung stattzufinden hat, bei der die Leistungen des jeweiligen Landes einschließlich der Kommunen und die des Bundes im Zusammenhang gebracht werden“⁴¹³.

Das Fallmanagement beinhaltet Erstberatung, Profiling, diagnoseaktivierende Anamnese von SGB II-Leistungsempfängern, die Hilfeplanung und –steuerung sowie die Abschlüsse von Eingliederungsvereinbarungen. Aufgabe des Fallmanagements ist es, (teilweise multiple) Vermittlungshemmnisse von Leistungsbeziehern wie Verschuldung, Suchterkrankungen, psychosoziale Probleme zu erkennen und unter Einschaltung von Spezialdiensten (z. B. Drogenberatungsstellen, Schuldnerberatungsstellen) diese Vermittlungshemmnisse abzubauen bzw. zu reduzieren. Ziel ist die Herstellung der Vermittlungsfähigkeit und noch nicht die eigentliche Integration in Arbeit. Der Gesetzgeber hat das Fallmanagement als „das Kernelement der neuen Leistung“⁴¹⁴ beschrieben. „Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben;

⁴¹¹ Die Regelleistung nach § 20 Abs. 2 SGB II beträgt seit dem 01.07.2009 für Personen, die alleinstehend oder alleinerziehend sind, monatlich 359 €. Sind zwei Partner der Bedarfsgemeinschaft über 18 Jahre alt, reduziert sich die Regelleistung auf 323 € monatlich. Das für Kinder und nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige zu gewährende Sozialgeld beträgt – je nach Alter der Kinder - monatlich zwischen 60% und 80% der o.a. Regelleistung. Zu den Regelsätzen hinzuzurechnen sind noch die angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung. Sozialversicherungsbeiträge zur gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung übernimmt ebenfalls der Grundsicherungsträger.

⁴¹² Vgl. hierzu SPELLBRINK, 2008, S. 4 ff. Besonders die Regelleistungen für Kinder und Jugendliche stehen in der Kritik, da diese vom Gesetzgeber nicht auf einen konkreten Bedarf bezogen wurden, sondern ein prozentualer Anteil der Regelleistung für erwachsene Hilfeempfänger festgelegt wurde. Diese Art der Bemessung von Regelleistungen wird zurzeit vom Bundesverfassungsgericht überprüft. Vgl. hierzu beispielsweise BverfG, Pressemitteilung Nr. 96/2009 vom 19.08.2009, abrufbar unter: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-096>.

⁴¹³ PAPIER, 2010, S. 16.

⁴¹⁴ Bundestagsdrucksache 15/1516, S. 44.

darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert.“⁴¹⁵

Als dritter Kernprozess ist die Arbeitsvermittlung zu nennen. Hierunter fallen Arbeitgeberkontakte, die Stellenakquise und das Erfassen der akquirierten Stellen, der Matchingprozess und die Stellenbesetzung. Die Integration von Langzeitarbeitslosen in den „ersten“ Arbeitsmarkt ist die vorrangige Aufgabe bei der Umsetzung des SGB II.⁴¹⁶ Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Arbeitsvermittlung in diesem Sinne; auf die Kernprozesse Leistungsgewährung und Fallmanagement wird nur am Rande eingegangen.

Die genannten Kernprozesse werden in den Optionskommunen in einer Vielzahl von Organisationsstrukturen erbracht. Bereits im Zuge der Evaluationsforschung nach § 6c SGB II wurde im Mai 2007 festgestellt: „Nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der beiden Hauptformen der Aufgabenwahrnehmung (gemeint sind Optionskommunen und Arbeitsgemeinschaften; K. E.) bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltung, der Organisation der Kundenbetreuung, der arbeitsmarktpolitischen Strategien, der Kooperation mit anderen beteiligten Institutionen, der Ausgestaltung von Entscheidungsprozessen sowie der Intensität des personellen und finanziellen Mitteleinsatzes.“⁴¹⁷

In einer ersten Stufe läßt sich eine Unterscheidung nach dem Grad der Delegation der Aufgabendurchführung vornehmen. Die Aufgabenwahrnehmung wird entweder im Rahmen einer Organisationseinheit direkt beim Kreis angesiedelt oder der Kreis delegiert die Aufgabenwahrnehmung an seine kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Bei der letzt genannten Variante handelt es sich um das Modell der Delegationsgemein-

⁴¹⁵ Bundestagsdrucksache 15/1516, S. 44.

⁴¹⁶ Nach § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB II soll „... die Grundsicherung für Arbeitsuchende erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen...“. Nach § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 SGB II sind die Leistungen der Grundsicherung insbesondere darauf auszurichten, dass „durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird.“

⁴¹⁷ IAW, 2007, S. 2.

den, welches vielfach Ausdruck eines unterschiedlichen Kräfteverhältnisses zwischen Kreis und den kreisangehörigen Kommunen ist. Der Ursprung dieses Modells liegt in der Ausgestaltung der ehemaligen Aufgabenwahrnehmung nach dem früheren Bundessozialhilfegesetz (BSHG) durch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Im Rahmen der SGB II-Einführung wurden diese – sich im Rahmen der Ausführung des BSHG bewährten - dezentralen Strukturen häufig fortgeführt. Für die Kreise gehen mit dem Delegationsmodell nach Einführung des SGB II neue und komplexe Anforderungen einher. Schwierig kann sich bei diesem Modell die Gewährleistung einer einheitlichen SGB II-Umsetzung gestalten. Diese steht vor höheren Voraussetzungen als bei einer zentralisierten Lösung. Dies gilt zum Beispiel bei einheitlichen Standards für Geschäftsprozesse, bei der Anwendung von Ermessensspielräumen etc.

Nach der Unterscheidung in „zentrale Modelle“ und dem Modell der „Delegationskommunen“ kann in einer weiteren Stufe eine Differenzierung in Bezug auf die personelle Aufgabenwahrnehmung dargestellt werden.

In dieser zweiten Stufe finden sich besonders häufig die Modelle der „spezialisierten Sachbearbeitung“ auf der einen Seite und die der „Einheits-sachbearbeitung“ auf der anderen Seite.

Bei der spezialisierten Sachbearbeitung wird eine personelle Trennung der drei Kernprozesse „Leistungsgewährung“, „Fallmanagement“ und „Arbeitsvermittlung“ vorgenommen. Häufig anzutreffende Konstellationen sind, dass die Leistungsgewährung von Verwaltungsmitarbeitern, das Fallmanagement von Sozialpädagogen, Sozialarbeitern oder Psychologen und die Arbeitsvermittlung von „Vertrieblern“ wahrgenommen werden. Im Rahmen der Zugangssteuerung muss eine Erstzuordnung zum Fallmanagement oder der Arbeitsvermittlung erfolgen. Im Fallmanagement wird vor allem die Hilfeplanung vorgenommen, um bestehende Vermittlungshemmnisse zu beseitigen oder zu mildern. Die Integration in den Arbeitsmarkt ist hier oftmals noch sekundäres Ziel. Die Arbeitsvermittler führen für die arbeitsmarktnahen Langzeitarbeitslosen das Matching durch; Primärziel ist die Integration in den Arbeitsmarkt.

Bei der Einheitssachbearbeitung gibt es entweder keine oder eine weniger ausgeprägte personelle Trennung der Aufgabenwahrnehmung. Die Langzeitarbeitslosen werden nicht nach dem Grad der Arbeitsmarktnähe gruppiert. In diesem Modell besteht somit eine umfassende Zuständigkeit. Die Zahl der Schnittstellen ist geringer als beim Modell der spezialisierten Sachbearbeitung. Dieses Modell findet sich bei rd. 15% der Optionskommunen und nur bei 1 % aller ARGEN. Ursache hierfür ist, dass „... ein solcher Ansatz extrem hohe Anforderungen an die fachlichen Kompetenzen des Personals oder der betreffenden Grundsicherungsstelle stellt.“⁴¹⁸

In einer dritten Stufe kann abschließend nach den Modellen der Aufbauorganisation differenziert werden. Bei der Bildung von Organisationsstrukturen orientiert sich die ganz überwiegende Zahl der Optionskommunen an den drei Kernprozessen „Leistungsgewährung“, „Fallmanagement“ und „Arbeitsvermittlung“. In Bezug auf die drei Bereiche „Widerspruchsbearbeitung“, „Unterhaltsheranziehung“ und „Arbeitgeberservice“ gibt es zwei wesentliche Modellvarianten. Bei den separierten Modellen werden die zuletzt genannten drei Bereiche als eigenständige Organisationseinheiten im Gesamtmodell geführt. Bei der integrierten Variante werden die Widerspruchsbearbeitung und die Unterhaltsheranziehung zumeist in die Leistungsgewährung eingebettet, während der Arbeitgeberservice bei der Arbeitsvermittlung angedockt wird.

Kombiniert man die verschiedenen Ansätze der drei genannten Stufen ergibt sich eine Vielzahl an unterschiedlichen Modellen. Bei der Berücksichtigung lokaler Besonderheiten erhöht sich die Modellvielfalt weiter.

Die Optionskommunen verfügen gegenüber den ARGEN und den getrennten Aufgabenträgerschaften über den Vorteil, „... dass die dezentrale Umsetzung in den Optionskommunen tendenziell zu einer engeren Zusammenarbeit mit anderen Akteuren vor Ort (etwa der Jugendhilfe)

⁴¹⁸ KOCH/WALWEI, 2008, S. 61.

führt,...“⁴¹⁹ Insbesondere die sog. „kommunalen Eingliederungsleistungen“ nach § 16a SGB II fallen in die Zuständigkeit der Kommunen. Hierbei handelt es sich um die Kinderbetreuung, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung und die Suchtberatung. Die SGB II-Leistungsbezieher nehmen häufig auch diese kommunalen Leistungen in Anspruch. „Die vorherrschenden Problemlagen der ALG II-Empfänger/innen sind stark mit weiteren kommunalen Politikfeldern verbunden, so dass auch zukünftig jede denkbare Aufgabenträgerschaft kommunale Kompetenz einbinden muss.“⁴²⁰ Die Optionskommunen sehen die Zuständigkeiten für die Aufgaben nach dem SGB II und die flankierenden Leistungen als eine ihrer wesentlichen Stärken an. So betont der Deutsche Landkreistag, dass der Gesetzgeber mit der Zusammenführung der früheren Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zu einem einheitlichen Leistungssystem das Ziel verfolgt hat, „... die Gewährung von aktivierenden Leistungen, die optimal auf den individuellen Hilfebedarf des Einzelnen zugeschnitten sind, ´aus einer Hand´“⁴²¹ anzubieten. Der Gesetzgeber habe bewusst die Kommunen als Träger dieser Leistungen nach dem SGB II bestimmt, da diese „... auf jahrelang eingespielte, funktionierende Strukturen und Netzwerke mit den Leistungserbringern zurückgreifen“⁴²² könnten.

4.2 Die Arbeitsvermittlung in den Optionskommunen

4.2.1 Arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium im Überblick

„Arbeitsvermittlung heißt, Arbeitsuchende und offene Stellen möglichst optimal zusammenzuführen. Arbeitsvermittlung bewegt sich dabei als ein Ausgleichsmechanismus auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes – sie ist

⁴¹⁹ KOCH/WALWEI, 2008, S. 62.

⁴²⁰ OFFER, 2008, S. 112.

⁴²¹ DEUTSCHER LANDKREISTAG, Leitlinien zur Umsetzung der sozialen Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 – 4 SGB II (in der bis zum 31.12.2008 geltenden Fassung), Entwurf 23.05.2008, S. 3.

⁴²² DEUTSCHER LANDKREISTAG, a.a.O., S. 3.

ein dynamischer Prozess.“⁴²³ Die Arbeitsvermittlung ist somit als Service-stelle für Langzeitarbeitslose und als Schnittstelle zwischen Arbeitgebern und Arbeitsmarkt zu verstehen. Ziel ist die schnellstmögliche und passgenaue Vermittlung von SGB II-Leistungsempfängern in den „ersten“ Arbeitsmarkt. Nicht verkannt werden darf allerdings die im SGB II teilweise auch vorliegende „Dienstleistungsbeziehung im Zwangskontext“⁴²⁴. HIELSCHER/OCHS weisen zu Recht darauf hin, dass „... der Tatsache Rechnung zu tragen (ist), dass der Leistungsprozess der öffentlichen Arbeitsverwaltung stets auch unter dem Vorbehalt der rechtlich begründeten Pflichten der Leistungsadressaten und dem Zwang ihrer Mitwirkung steht.“⁴²⁵ Auf die Möglichkeiten der „Sanktionierung“ bei Nichtbeachtung der Mitwirkungspflichten wird weiter unten eingegangen.

Die „passgenaue“ Vermittlung soll über den sog. Matchingprozess erreicht werden. „Der Matchingprozess ist ... erfolgreich, wenn ein Arbeitsverhältnis geschlossen wird und in diesem eine hohe Übereinstimmung zwischen den Matchinganforderungen der beiden Parteien besteht.“⁴²⁶ Ziel hierbei ist auch, die Transaktionskosten für die Beteiligten möglichst gering zu halten.⁴²⁷

Es werden die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente kurz beschrieben.⁴²⁸ Hierbei lassen sich sowohl die im SGB III („Arbeitsförderung“) als auch die im SGB II („Grundsicherung für Arbeitssuchende“) vorgesehenen Instrumente der Aktiven Arbeitsmarktpolitik „... nach der auch international üblichen Abgrenzung Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten der Arbeitsämter, Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen für Jugendli-

⁴²³ BOHRKE-PETROVIC u.a., 2007, S. 168.

⁴²⁴ HIELSCHER/OCHS, 2009, S. 31.

⁴²⁵ HIELSCHER/OCHS, 2009, S. 31.

⁴²⁶ BOHRKE-PETROVIC u.a., 2007, S. 169.

⁴²⁷ Vgl. hierzu BOHRKE-PETROVIC, 2007, S. 169.

⁴²⁸ Rechtsgrundlagen für die arbeitsmarktpolitischen Instrumente Arbeitsvermittlung und Qualifizierungsmaßnahmen sind §§ 16 Abs. 1 SGB II (Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitssuchende) in Verbindung mit dem SGB III (Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung).

Rechtsgrundlage für die Arbeitsgelegenheiten ist § 16d SGB II. Darüber hinaus sieht das SGB II weitere eigene Arbeitsmarktinstrumente für langzeitarbeitslose Menschen vor (§ 16a SGB II SGB II „Kommunale Eingliederungsleistungen“, §16b SGB II „Einstiegsgeld“, § 16c SGB II „Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen“, § 16e SGB II „Leistungen zur Beschäftigungsförderung“, § 16f SGB II „Freie Förderung“.

che, beschäftigungsschaffende Maßnahmen (mit den drei Unterkategorien: Einstellungszuschüsse, Schaffung temporärer Beschäftigung im öffentlichen Sektor oder in gemeinnützigen Unternehmen sowie Existenzgründungszuschüsse) sowie Maßnahmen für Behinderte zuordnen.“⁴²⁹ Unter „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ wird insgesamt das Maßnahmenpektrum verstanden, dass darauf abzielt, „... Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zumindest die Dauer solcher Zeiten zu verkürzen.“⁴³⁰ Zu einer ähnlichen wie oben genannten Einteilung der in den Niederlanden, Schweden, Dänemark und Großbritannien vorhandenen Instrumente kommt das IAB: „Die angebotenen Maßnahmen und Programme zur Aktivierung von Leistungsempfängern können für alle Länder grob in vier Kategorien eingeteilt werden: 1. Beratung, Monitoring und Vermittlung; 2. Qualifizierungs- und Trainingsprogramm; 3. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten in öffentlichen oder privaten Unternehmen und 4. die Subventionierung von Löhnen.“⁴³¹

Die in den deutschen Optionskommunen wichtigsten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind die Arbeitsvermittlung im engeren Sinne einschließlich der Gewährung von Lohnsubventionen, die Arbeitsgelegenheiten und die Qualifizierungsmaßnahmen.

Arbeitsvermittlung im engeren Sinne

Die Arbeitsvermittlung i.e.S. bezieht sich auf die Integration von arbeitslosen Menschen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Vor Einführung des SGB II zum 01.01.2005 war die öffentliche Arbeitsvermittlung der Agentur für Arbeit vorbehalten. Bis zu diesem Zeitpunkt geriet die Qualität und die Effektivität der Arbeitsvermittlung durch die Agentur für Arbeit immer wieder in die Kritik. Die Modernisierungsbemühungen der Agentur für Arbeit zeitigten auch keine wissenschaftlich nachgewiesenen Effektivitätssteigerungen, bei denen ein kausaler Zusammenhang zu den strukturellen

⁴²⁹ CALIENDO/STEINER, 2005, S. 398.

⁴³⁰ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 6.

⁴³¹ IAB, Kurzbericht 4/2008, S. 3.

und prozessualen Veränderungen evident gewesen wäre. Die HANS BÖCKLER STIFTUNG kommt bei einer Gesamtschau verschiedener Untersuchungen im Jahr 2006 zu dem Schluss: „..., dass die Arbeitsagenturen die Eingliederungsquoten nur geringfügig durch verändertes Handeln beeinflussen können. Die nach wie vor bescheidenen Erfolge beim Versuch, Arbeitsuchende in den Arbeitsmarkt zu integrieren, haben ihre Ursache vor allem in einer mangelnden Nachfrage nach Arbeitskräften.“⁴³² Auch erhebliche finanzielle Aufwände konnten an diesem Ergebnis nichts ändern. So kostete es im Jahr 2002 durchschnittlich „... 38.486 Euro, um einen Arbeitslosen über eine Fördermaßnahme - Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, Fort- und Weiterbildung oder Eingliederungszuschuss in reguläre Beschäftigung zu bringen.“⁴³³ Letztlich dürften auch diese wenig überzeugenden Daten den Gesetzgeber zu den deutlichen organisatorischen und prozessualen Änderungen⁴³⁴, die mit den Hartz-Gesetzen eingeführt wurden, bewogen haben.

Die Vermittlung in Arbeit kann im Bedarfsfall mit Lohnsubventionen (z. B. Eingliederungszuschüsse, Kombilohn-Modelle, Einstellungsgutscheine⁴³⁵) unterstützt werden. Bei Eingliederungszuschüssen⁴³⁶ (EGZ) erhalten Arbeitgeber zeitlich befristet einen Zuschuss zum Arbeitsentgelt, wenn sie einen bisher Arbeitslosen sozialversicherungspflichtig in einem Umfang von mindestens 15 Stunden pro Woche beschäftigen. Die Lohnkosten werden damit gemindert, so dass Minderleistungen des Arbeitnehmers, die zu Wettbewerbsnachteilen führen könnten, finanziell ausgeglichen

⁴³² HANS BÖCKLER STIFTUNG, 2006, S. 43.

⁴³³ HANS BÖCKLER STIFTUNG, 2006, S. 43.

⁴³⁴ Vgl. hierzu vor allem die Ausführungen in den Abschnitten 1.5 und 4.1 der Arbeit.

⁴³⁵ Einstellungsgutscheine sind eine Art der Lohnsubvention, die in der Bundesrepublik Deutschland derzeit noch nicht eingesetzt wird. BOSS/BROWN/MERKL/SNOWER sprechen sich in ihrer Analyse für den Einsatz von Einstellungsgutscheinen bei der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen ein. Sie kommen zu dem Ergebnis: „Einstellungsgutscheine wären damit folglich nicht nur ein geeignetes Instrument der Arbeitsmarktpolitik, sondern auch der Konjunkturpolitik.“ (vgl. BOSS/BROWN/MERKL/SNOWER, 2009, S. 257).

⁴³⁶ Die gesetzlichen Vorschriften zu den Eingliederungszuschüssen sind im Sozialgesetzbuch III in den §§ 217 – 221 geregelt. Diese Regelungen für die „allgemeinen EGZ“ werden ergänzt durch Vorschriften für EGZ für Ältere ab 50 Jahren (§ 421 f SGB II), EGZ für jüngere Arbeitnehmer (§ 421 p SGB III), Qualifizierungszuschuss für jüngere Arbeitnehmer (§ 421 o SGB III) sowie den Eingliederungsgutschein für Ältere ab 50 Jahren (§ 223 SGB III). Die Aufgabenträger nach dem SGB II können die Vorschriften für die EGZ über den Verweis in § 16 SGB II nutzen.

werden. EGZ dürfen nur gewährt werden „... bei der Einstellung von Personen mit Vermittlungshemmnissen...“⁴³⁷ Der Standard-EGZ kann bis zu 50 % des tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgeltes (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) sowie einen pauschalierten Arbeitgeberanteil am Sozialversicherungsbeitrag betragen. Für besondere Personengruppen (Ältere, Schwerbehinderte) gelten teilweise längere und höhere Förderkonditionen. Bedeutsam für die Arbeitsvermittlung ist besonders, dass „Sowohl die Entscheidung über die Gewährung der Förderung als auch über Höhe und Dauer des Zuschusses...im Ermessen der Arbeitsvermittler...“⁴³⁸ liegt. Insofern kommt dem Handeln der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler auch eine bedeutende fiskalische Verantwortung zu.

Die Quantität der durch die Gewährung von EGZ erreichten Integrationen in den Arbeitsmarkt ist beträchtlich. So wurden im Jahr 2007 rd. 249.000 Arbeitslose unter Zuhilfenahme von EGZ in den Arbeitsmarkt integriert; hiervon waren rd. 125.000 Arbeitslosengeld-II-Empfänger und rd. 124.000 Arbeitslosengeld-I-Empfänger.⁴³⁹ Das Fördervolumen betrug insgesamt rd. 824 Mio. Euro.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat zuletzt im Jahr 2008 in einer Wirkungsanalyse festgestellt: „... knapp 70 Prozent der geförderten ALG-II-Empfänger waren 20 Monate nach Förderbeginn in regulärer Beschäftigung. In einer Vergleichsgruppe ähnlicher, aber ungeförderter arbeitsloser Hilfebedürftiger traf dies auf weniger als 30 Prozent zu. Die geschätzte Förderwirkung beträgt damit rund 40 Prozentpunkte.“⁴⁴⁰ Insgesamt kommt das IAB zu dem Ergebnis: „Nach den mikroökonomischen Wirkungsstudien kann der Eingliederungszuschuss als eines der erfolgreichsten Instrumente im arbeitsmarktpolitischen Instrumentenkasten gelten.“⁴⁴¹ Dies war nicht immer so. Ende der 1970er Jahre wurden rd. 8 % der Arbeitsvermittlungen mit Lohnkostenzuschüssen subventioniert. Hierbei kam es zu erheblichen Fehlsteuerungen. OSCHMIANSKY/EBACH

⁴³⁷ IAB, Kurzbericht 12/2008, S. 2.

⁴³⁸ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 33.

⁴³⁹ IAB, Kurzbericht 12/2008, S. 2.

⁴⁴⁰ IAB, Kurzbericht 12/2008, S. 1.

⁴⁴¹ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 35.

stellen hierzu fest, dass „... da eine Evaluation erhebliche Mitnahme- und Verdrängungseffekte diagnostizierte, schnell die Reißleine gezogen und eine Nachbeschäftigungspflicht eingeführt“⁴⁴² wurde. Mit Einführung der Nachbeschäftigungspflicht, die eine (teilweise) Rückforderung der gewährten Subventionen vor Ablauf bestimmter Beschäftigungszeiten vorsah, konnten die nicht erwünschten Mitnahmeeffekte reduziert werden. Kritisch anzumerken ist bei der Subventionierung von Löhnen insgesamt, dass dadurch die Marktmechanismen eingeschränkt werden können. BOSS/BROWN/MERKL/SNOWER zeigen am Beispiel des Einstellungsgutscheines die möglichen Wirkungen von Instrumenten der Lohnsubventionierung. Hingewiesen wird auf mögliche Fehlsteuerungen durch Mitnahme- und Substitutionseffekte, Lohneffekte, Drehtüreffekte und Sprungeffekte.⁴⁴³ Es besteht grundsätzlich die Gefahr, dass bei einer Lohnsubvention die Konkurrenzsituation beeinflusst wird, und zwar in der Regel ohne Kenntnis des unterlegenen Mitbewerbers um den jeweiligen Arbeitsplatz. Hier kann ein Gerechtigkeitsproblem auftreten, wenn die staatliche oder kommunale Arbeitsvermittlung den Arbeitsmarkt beeinflusst. Gedeckt wird dieser Eingriff über das Sozialstaatsprinzip. „Soziale Gerechtigkeitspolitik ist der politische Eingriff in die Konkurrenz... . Theoretisch ausgedrückt: Der Widerspruch des staatlich organisierten Materialismus – der eigentlich zu einer Kritik an der Konkurrenzgesellschaft führen müsste – wird moralisiert und führt zur Forderung, der Staat möge Gerechtigkeit in den unterschiedlichen Bereichen garantieren oder herstellen.“⁴⁴⁴ Auch das IAB hat sich mit den Auswirkungen von Lohnsubventionen auf die Situation ungeförderter Personen auseinandergesetzt. Das IAB unterscheidet zwischen Substitutions- und Verdrängungseffekten. „Ersetzen geförderte Beschäftigte innerhalb eines Betriebes ungeförderter Arbeitnehmer, spricht man von Substitutionseffekten.“⁴⁴⁵ Verdrängungseffekte treten dann ein, „Wenn Unternehmen, die mit subventionierten Arbeitskräften arbeiten, dadurch Wettbewerbsvorteile erlangen, zum Rückgang von ungeförderter

⁴⁴² OSCHMIANSKY/EBACH, 2009, S. 16.

⁴⁴³ Vgl. BOSS/BROWN/MERKL/SNOWER, 2009, S. 255 ff.

⁴⁴⁴ DAHME/WOHLFAHRT, 2008, S. 128.

⁴⁴⁵ IAB, Kurzbericht 12/2008, S. 7.

Beschäftigung in anderen Unternehmen führt, ...“⁴⁴⁶. Ob Lohnsubventionen eingesetzt werden, um benachteiligten Personengruppen den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, ist letztlich politisch zu entscheiden. „Aus politischer Sicht mögen Substitutionseffekte aber akzeptiert werden, wenn Eingliederungszuschüsse bewirken, dass Langzeitarbeitslose anstelle von Arbeitslosen mit besseren Beschäftigungschancen eingestellt werden.“⁴⁴⁷ Durch die Schaffung der rechtlichen Vorgaben und den zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln hat der Gesetzgeber diese Akzeptanz in eine gesetzliche Regelung umgewandelt.

Der Arbeitsvermittlung stehen allerdings nicht alle SGB II-Leistungsempfänger zur Verfügung, sondern nur diejenigen, bei denen „Erwerbsfähigkeit“ im Sinne des § 8 SGB II gegeben ist.⁴⁴⁸ Bereits weiter oben wurde angemerkt, dass die Definition der „Erwerbsfähigkeit“ im deutschen Sozialrecht dazu geführt, dass im europäischen Vergleich der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit an der Gesamtarbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch ist.⁴⁴⁹ Die Erwerbsfähigkeit „...ist im Anwendungsbereich des SGB II von zentraler Bedeutung.“⁴⁵⁰ Der Begriff der Erwerbsfähigkeit soll „... so die wohl überwiegende Meinung unter den Juristinnen und Juristen, so verstanden werden, dass er arbeitsmarktintegrativ wirkt: Da das SGB II auf dieses Ziel ausgerichtet sei, müsse es möglichst weitgehend Erwerbspotenziale erschließen.“⁴⁵¹ Diese sollen sich auf dem „allgemeine Arbeitsmarkt“⁴⁵² entfalten. Der „allgemeine Arbeitsmarkt“ ist bisher nicht positiv beschrieben worden. Bei einer Negativabgrenzung wird deutlich, dass „Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes sind danach solche Arbeitsplätze nicht, die z. B. als sogenannte Schonarbeitsverhältnisse nur an leistungsgeminderte Betriebsangehörige ... vergeben werden Die Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen oder in einer

⁴⁴⁶ IAB, Kurzbericht 12/2008, S. 7 f.

⁴⁴⁷ IAB, Kurzbericht 12/2008, S. 8.

⁴⁴⁸ § 8 Abs. 1 SGB II: „Erwerbsfähig ist, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.“

⁴⁴⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 1.3 der Untersuchung.

⁴⁵⁰ EICHER/SPELLBRINK, 2008, S. 206.

⁴⁵¹ RIXEN, 2008, S. 46.

⁴⁵² Vgl. § 8 Abs. 1 SGB II.

anderen beschützenden Einrichtung stellt ebenfalls keine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt dar.⁴⁵³ RIXEN geht davon aus, dass „Richtige Arbeit ist jene auf dem allgemeinen Markt, weil dieser auch der zentrale Distributionsort sozialer Anerkennung ist.“⁴⁵⁴ Im Blick der Untersuchung steht hier der „allgemeine Arbeitsmarkt“. RIXEN beschreibt, wie sich das „erwerbsarbeitszentrierte Design einer Gesellschaft“⁴⁵⁵ Orte „...gleichsam der gesellschaftlichen Vollmitgliedschaft (den allgemeinen Arbeitsmarkt) ... und regulierte Abseitsräume (besondere Arbeitsmärkte)“⁴⁵⁶ schafft. Zum „allgemeinen Arbeitsmarkt“ gehört auch die Tätigkeit für Leiharbeitsunternehmen. Diese stellen keinen „besonderen Arbeitsmarkt“ dar, sondern lediglich eine rechtlich zulässige Form der Personalgestaltung. Im Bemühen, fixe Personalkosten zu variablen Kostenblöcken umzugestalten, nutzen Unternehmen die Möglichkeiten der Leiharbeit. Leiharbeit wird häufig auch als „Zeitarbeit“ bezeichnet. Koppelt man die Zeitarbeit mit den Zumutbarkeitsregeln aufzunehmender Arbeit nach dem SGB II kann es zu unerwünschten Effekten kommen. SPINDLER hält hierzu fest: „Der Staat hat sich hier nicht zurückgezogen, sondern im Gegenteil in einer Abschwungphase das Kräfteverhältnis Arbeitgeber – Arbeitnehmer einseitig zulasten der Arbeitnehmer verändert. Ein verschärftes Fordern bewirkt damit auch eine Marktverzerrung und verändert das Fordern zum Übervorteilen.“⁴⁵⁷ Die vergleichsweise gering entlohnte Leiharbeit führt dazu, dass Zeitarbeitnehmer zunehmend ihren Lebensunterhalt nicht mehr aus ihrem Gehalt oder Lohn decken können. Es sind dann ergänzende oder aufstockende SGB II-Leistungen zu gewähren. BOSCH vermerkt hierzu, „Im Mai 2007 wurden bereits die Löhne von mehr als 1,2 Millionen Beschäftigten aufgestockt.“⁴⁵⁸ Die Zahl der aufstockenden Bedarfsgemeinschaften führte dazu, dass die Reduzierung der absoluten Zahl der SGB II-Leistungsempfänger zunächst nicht im erwünschten Umfang eintrat. „Eigentlich war damit die in Deutschland bis dahin nicht zwin-

⁴⁵³ EICHER/SPELLBRINK, 2008, S. 215.

⁴⁵⁴ RIXEN, 2008, S. 49.

⁴⁵⁵ RIXEN, 2008, S. 50.

⁴⁵⁶ RIXEN, 2008, S. 50.

⁴⁵⁷ SPINDLER, 2008, S. 74.

⁴⁵⁸ BOSCH, 2007, S. 424.

gend notwendige Mindestlohndebatte geboren.“⁴⁵⁹ Die Meinungen zu den Wirkungen von Mindestlöhnen sind breit gestreut. Die Diskussion für Mindestlöhne in Deutschland bewegt sich zwischen den Eckpunkten „Die Forschung hat nachgewiesen, dass es Handlungsspielräume für die Einführung von Mindestlöhnen gibt, wir also die soziale Schieflage auf dem deutschen Arbeitsmarkt korrigieren können.“⁴⁶⁰ und „Man kann es drehen und wenden wie man will, der Mindestlohn ist ein untaugliches Instrument mit erheblichen Kollateralschäden.“⁴⁶¹

Die Vorteile der Leiharbeit wurden bisher aus Sicht der mit der Arbeitsförderung betrauten Institutionen darin gesehen, dass diese zumindest den Einstieg in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermöglichen sollte. Dahinter stand die Hoffnung der Arbeitsmarktpolitik, dass sich bewährende Zeitarbeitnehmer von der Entleihfirma in ein festes Arbeitsverhältnis übernommen würden. Ob diese Hoffnung sich erfüllt, ist durchaus umstritten. So gehen BOHRKE-PETROVIC u.a. davon aus: „Die Übergangsquote von Zeitarbeit in reguläre Beschäftigung wird auf etwa 30 % geschätzt, wobei besonders jüngere Arbeitnehmer und Berufsanfänger von dieser Beschäftigungsform profitieren.“⁴⁶² SPINDLER stellt hierzu allerdings fest: „Der legendäre ‘Klebeeffekt’ der Leiharbeit mag vor vielen Jahren bei bestimmten Berufsgruppen zu beobachten gewesen sein, aber heute finden sich sogar umgekehrt ehemals Festangestellte nach ihrer Entlassung als Leiharbeiter auf dem alten Arbeitsplatz wieder.“⁴⁶³ Diese Aussage wird gestützt durch eine Untersuchung des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) aus dem Jahr 2008. In einer Verbleibsanalyse wurde untersucht, was aus den vollzeitbeschäftigten Geringverdienern der Jahre 1998/99 wurde. Das IAB kommt zu dem Ergebnis: „Es zeigt sich, dass nur gut jeder Achte der ursprünglichen Geringverdiener von 1998/99 nach sechs Jahren den Aufstieg geschafft hatte.“⁴⁶⁴

⁴⁵⁹ SPINDLER, 2008, S. 74.

⁴⁶⁰ BOSCH, 2007, S. 429.

⁴⁶¹ FRANZ, 2007, S. 437.

⁴⁶² BOHRKE-PETROVIC u.a., 2007, S. 199.

⁴⁶³ SPINDLER, 2008, S. 73.

⁴⁶⁴ IAB, Kurzbericht Nr. 8/2008, S. 6.

In der Öffentlichkeit wird die Leiharbeit als verantwortlicher Auslöser für die zunehmende Niedriglohnbeschäftigung angesehen. Während der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten unter den insgesamt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten von 1980 bis 1996 stabil um die 15 % schwankte, ist seit 1996 – also lange vor den Hartz-Reformen - ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen.⁴⁶⁵ Im Jahr 2006 betrug der Anteil bereits rd. 22 %; in absoluten Zahlen waren dies 5,5 Millionen Beschäftigte mit einem Stundenlohn von weniger als 7,50 €. ⁴⁶⁶ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass weitere Ursachen für diese Entwicklung zumindest mitverantwortlich sind. So weist BOSCH darauf hin, dass „Mit dem Verlust wesentlicher Stützen des Tarifsystems in den Produktmärkten sowie abnehmender Tarifbindung durch Mitgliederverluste der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände wurden Löhne in vielen Bereichen der Wirtschaft wieder zum entscheidenden Wettbewerbsparameter. Besonders betroffen sind davon arbeitsintensive Tätigkeiten mit schwacher Arbeitnehmervertretung.“⁴⁶⁷

LIEBIG/HENSE nennen weitere Gründe, die im Rahmen der betrieblichen Flexibilisierungsstrategien auch zu einer Ausweitung niedrig entlohnter Beschäftigung geführt haben. So wird auf externe Flexibilisierungsmöglichkeiten wie die befristete Beschäftigung, Praktika oder Recalls (betriebsbedingte Kündigung von Beschäftigten mit der Absicht, diese wieder erneut einzustellen) hingewiesen, die zusätzlich zur Zeitarbeit zu einer Reduzierung von Löhnen beitragen können.⁴⁶⁸

Trotz dieser Gründe dürfte auch die Einführung des Sozialgesetzbuches II erheblich dazu beigetragen haben, dass die Zahl der niedrig entlohnten Beschäftigung zugenommen hat. BOSCH zieht hier den Schluss: „Das Arbeitslosengeld wird zwar an Haushalte ausgezahlt, ökonomisch betrachtet handelt es sich aber vermutlich in hohem Maße um Subventionen für Unternehmer, die im Wissen um diese Aufstockung die Löhne niedriger an-

⁴⁶⁵ BOSCH, 2007, S. 423.

⁴⁶⁶ BOSCH, 2007, S. 423.

⁴⁶⁷ BOSCH, 2007, S. 422.

⁴⁶⁸ LIEBIG/HENSE, 2007, S. 401 f.

setzen.“⁴⁶⁹ Insoweit müsste man konstatieren, dass es in Deutschland bereits ein flächendeckendes Mindestlohnsystem gibt, allerdings finanziert aus Steuermitteln. BOSCH/WEINKOPF kommen in ihre Untersuchung zur Notwendigkeit eines Mindestlohns in Deutschland zu dem Ergebnis, dass im Zeitraum zwischen 1995 und 2006 die Zahl der niedrig entlohnten Personen stark zugenommen hat. „The number of low wage workers in Germany grew from about 4,5 million (1995) to approximately 6,5 million (2006), i.e. by 2 million or a good 43%.“⁴⁷⁰ Als Ursache wird angeführt: „This increasing prevalence of low wages can be reasonably attributed to the Hartz reforms of the year 2003.“⁴⁷¹ Insgesamt haben die aufgezeigten Entwicklungen, die mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zusammenhang stehen, zu einer kritischen Distanz der Öffentlichkeit geführt. „Vor allem mit den als ‘Hartz IV’ bekannt gewordenen Maßnahmen hat sich eine kritische öffentliche Resonanz und ein Widerstand der Betroffenen ergeben. ... Man kann dies in Anlehnung an Habermas als Legitimations- und Motivationskrise interpretieren.“⁴⁷²

Die Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II erhalten zudem nur Erwerbsfähige, die das 15. Lebensjahr vollendet haben und die Regelaltersgrenze von 65 Lebensjahren noch nicht überschritten haben. Darüber hinaus muss Hilfebedürftigkeit vorliegen.⁴⁷³

Ziel der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer Grundsicherung für Arbeitssuchende ist, wirksamer als bisher den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen. Zur Verbesserung der Effektivität wird bei Organisations- und Prozessänderungen in der Verwaltung auch regelmäßig über die Privatisierung von Aufgaben befunden. Dies ist im Rahmen der Einführung des SGB II unterblieben. „Eine derartig umfassende Reorganisation wurde hingegen nicht in den Abschlussbericht der

⁴⁶⁹ BOSCH, 2007, S. 424.

⁴⁷⁰ BOSCH/WEINKOPF, 2009, S.355.

⁴⁷¹ BOSCH/WEINKOPF, 2009, S.355.

⁴⁷² SCHMID, 2009, S. 6.

⁴⁷³ Vgl. §§ 7, 7a und 9 SGB II.

Hartz-Kommission aufgenommen.“⁴⁷⁴ Insoweit hat sich der Gesetzgeber bewusst für ein Beibehalten der grundsätzlich öffentlich-rechtlich organisierten Arbeitsvermittlung entschieden. Es wurden lediglich Ansätze zur Privatisierung der Arbeitsvermittlung in die Reformgesetze aufgenommen. Hierzu zählen der Vermittlungsgutschein und die Personal-Service-Agenturen (PSA).⁴⁷⁵ Diese werden durchaus kritisch gesehen. So werden nach Ansicht von SPINDLER „... bei der wirklich verbesserungsbedürftigen Arbeitsvermittlung ... ohne Not immer mehr Privatisierungsexperimente ohne Mitwirkungsrechte der Betroffenen durchgeführt.“⁴⁷⁶ Auch wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass die private Arbeitsvermittlung keine Gewähr dafür bietet, einen gegenüber der von öffentlichen Institutionen wahrgenommenen Arbeitsvermittlung höheren Integrationsgrad in den Arbeitsmarkt zu erreichen. So kommt eine Untersuchung des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zur Situation von Arbeitslosengeld II-Empfängern, die sich für eine private Arbeitsvermittlung entschieden haben, zu dem Ergebnis: „Mittelfristig hat die Überweisung von Arbeitssuchenden an private Vermittlungsdienstleister deren Chancen auf eine Beschäftigung oder die Wahrscheinlichkeit Arbeitslosigkeit und Maßnahmenteilnahme zu vermeiden, insgesamt kaum verändert.“⁴⁷⁷ Hier wird deutlich, dass die Kreation neuer Arbeitsmarktinstrumente, deren Anwendung eine höhere Effektivität folgt, ausgesprochen schwierig ist. In einer Gesamtschau der im Rahmen der Hartz-Reformen eingeführten neuen Instrumente wie Existenzgründungszuschüsse („Ich-AG“), Personal-Service-Agenturen (PSA), Darlehensgewährungen an Unternehmen, die Arbeitslose einstellen („Job-Floater“) u.a. kommen OSCHMIANSKY/EBACH im Jahr 2009 zu dem Schluss: „... zeigte sich in umfangreichen Evaluationsstudien, dass kaum eines dieser neuen Instrumente erfolgreich ist. Gerade die meisten der durch die ‘Hartz-Gesetze’ implementierten Instrumente erwiesen sich als regelrechter ‘Flop’.“⁴⁷⁸ Bereits im Jahr 2006 hatte die HANS BÖCKLER STIFTUNG festgestellt, dass vor allem die PSA in Ost-

⁴⁷⁴ BRUTTEL, 2005, S. 8.

⁴⁷⁵ Vgl. hierzu näher CALIENDO/STEINER, 2005, S. 403 f.

⁴⁷⁶ SPINDLER, 2008, S. 76.

⁴⁷⁷ IAB, Kurzbericht Nr. 5/2008, S. 6.

⁴⁷⁸ OSCHMIANSKY/EBACH, 2009, S. 20.

deutschland zu einer Spirale von Lohnsenkungen führen würde. Die PSA mussten gewinnorientiert agieren. Die HANS BÖCKLER STIFTUNG prognostizierte, dass die PSA „... künftig verstärkt Leiharbeit anbieten werden, die erheblich unter denen für regulär Beschäftigte im Entleihbetrieb liegen. Damit stelle sich für die Entleihbetriebe die Frage, warum sie Personal überhaupt (von den PSA; K. E.) übernehmen sollten, wenn es für sie billiger sei, die benötigten Arbeitskräfte über Personal-Service-Agenturen... zuzukaufen.“⁴⁷⁹ Die PSA konnten die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen. Nach einer in der Praxis der Arbeitsförderung ständigen zahlenmäßigen Verringerung der PSA wurde das Instrument Ende 2008 endgültig wieder aus dem Arbeitsförderungsrecht entfernt.⁴⁸⁰

Trotz der kaum effektiveren Integrationserfolge der privaten Arbeitsvermittlungen gegenüber den öffentlichen Institutionen wird aus wissenschaftlicher Sicht dennoch dafür plädiert, private Arbeitsvermittlungen ergänzend zu nutzen. Als Begründung wird angeführt, dass das Organisationslernen hierdurch gefördert werden kann. So empfiehlt das IAB die Nutzung der privaten Arbeitsvermittlungen durch die öffentliche Hand, da zu erwarten sei, dass „... auch die öffentliche Arbeitsvermittlung die Qualität Ihrer Dienstleistungen durch den Quasi-Wettbewerb verbessern“⁴⁸¹ könnte. Durch die gemachten Erfahrungen mit der Kooperation mit privaten Arbeitsvermittlungen könnte man „...- im Sinne einer lernenden Organisation – Wege finden, Dritte wirkungsvoller als bisher einzubinden.“⁴⁸²

Nach der Einführung des SGB II wurde die bis dahin verdeckte Arbeitslosigkeit weitgehend sichtbar. Insbesondere „... weil vormals nicht erfasste Sozialhilfeempfänger als Arbeitslose gezählt wurden“⁴⁸³ und „Durch die Einführung des SGB II wurde die Dunkelziffer derjenigen Personen und Haushalte verringert, die zwar anspruchsberechtigt wären, aber bisher keinen Antrag vor allem auf Sozialhilfe- oder Wohngeldleistung gestellt

⁴⁷⁹ HANS BÖCKLER STIFTUNG, 2006, S. 36.

⁴⁸⁰ Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21.12.2008 (Bundesgesetzblatt I, S. 2917) ist u.a. die PSA nicht mehr als Arbeitsmarktinstrument vorgesehen.

⁴⁸¹ IAB, Kurzbericht Nr. 5/2008, S. 7.

⁴⁸² IAB, Kurzbericht Nr. 5/2008, S. 7.

⁴⁸³ KOCH/WALWEI, 2008, S. 54.

hatten. Nach Schätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hatten im alten Recht rd. 730.000 Personen, darunter viele Alleinstehende und Erwerbstätige im Niedriglohnbereich, ihre Leistungsansprüche nicht geltend gemacht, davon rd. 60% mit Ansprüchen über 100 €. ⁴⁸⁴ Im Jahresdurchschnitt 2004 waren rd. 4,4 Mio. Menschen als arbeitslos gemeldet (Arbeitslosenquote ⁴⁸⁵: 11,7%). Nach der Einführung des SGB II stieg die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 2005 auf rd. 4,9 Mio. Menschen (Quote: 13,0%). Im Jahr 2006 sank die Arbeitslosenquote auf 12,0%; für die Jahre 2007, 2008 und 2009 sind Arbeitslosenquoten von 10,1%, 8,7% und 9,1% zu verzeichnen.

Ab Beginn des Jahres 2005 zeichnete sich ab, „dass wir es in Wirklichkeit nicht mit einem einheitlichen, sondern der Struktur nach mit zwei unterschiedlichen Arbeitsmärkten zu tun haben. Sie sind ebenso verschieden wie die in ihnen auftretende Arbeitslosigkeit.“ ⁴⁸⁶ Unmittelbar nach Eintreten in die Arbeitslosigkeit beziehen die meisten Arbeitslosen das über Versicherungsbeiträge finanzierte Arbeitslosengeld I. In diesem Bereich „hat die staatliche Vermittlung lediglich eine subsidiäre Funktion.“ ⁴⁸⁷ Die meisten „Kurzzeitarbeitslosen“ vermitteln sich selbst wieder in Arbeit oder nehmen eine selbstständige Tätigkeit auf. Bei den „Selbstvermittlungen“ handelt es sich entweder um die Aufnahme einer Beschäftigung bei einem anderem als dem früheren Arbeitgeber, aber auch in steigendem Ausmaß um sog. „Recalls“. Unter Recall verstehen LIEBIG/HENSE „... die zeitweise Entlassung von Beschäftigten und ihre anschließende Wiedereinstel-

⁴⁸⁴ KOCH/WALWEI, 2008, S. 54.

⁴⁸⁵ Bei der Berechnung der hier genannten Arbeitslosenquoten wurde auf Daten des Statistischen Bundesamtes Deutschland zurückgegriffen. Am 21.02.2010 einsehbar unter: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Content100/lrab01ga,templateId=renderPrint.psmI>. Die Arbeitslosenquote wurden jeweils auf Basis der abhängig zivilen Erwerbspersonen berechnet. Nur hierfür waren Daten seit dem Jahr 2004 zugänglich. In der monatlichen Arbeitsmarktberichterstattung wird hingegen zumeist die Arbeitslosenquote genannt, die auf Basis der gesamten zivilen Erwerbspersonen berechnet wird. Dies ist regelmäßig geringer, da diese Personengruppe quantitativ umfassender als die der abhängig zivilen Erwerbspersonen ist. Da die Zahl der Arbeitslosen bei beiden Berechnungen identisch ist, ergeben sich abweichende Quoten.

⁴⁸⁶ OMBUDSRAT, 2006, S. 23.

⁴⁸⁷ OMBUDSRAT, 2006, S. 24.

lung durch denselben Arbeitgeber.“⁴⁸⁸ Recalls werden aufgrund sich ergänzender Handlungslogiken von Unternehmen und Beschäftigten/Arbeitslosen sozusagen im „gegenseitigem Einvernehmen“ getätigt.⁴⁸⁹

Im hier zu untersuchenden Geltungsbereich des SGB II geht es um die arbeitslosen Menschen, die als langzeitarbeitslos eingestuft werden. „Die Arbeitsvermittlung im stärker sozialpolitisch bestimmten Bereich des SGB II gestaltet sich wesentlich schwieriger.“⁴⁹⁰ In der Realität muss auch berücksichtigt werden, dass nicht alle nach dem Gesetz erwerbsfähigen langzeitarbeitslosen Menschen unmittelbar in Arbeit vermittelt werden können. KOCH/WALWEI stellen hierzu fest: „Dennoch ist klar, dass der Instrumenteneinsatz im SGB II nicht bei allen Personen auf eine unmittelbare Arbeitsmarktintegration zielen kann, denn für die arbeitsmarktf fernere Klientel wäre dieser Schritt zu groß. Als positiver Nebeneffekt des SGB II wird vermehrt anerkannt, dass ein Ziel des Förderns auch eine schrittweise Annäherung an den Arbeitsmarkt sein kann.“⁴⁹¹ Darüber hinaus muss konstatiert werden, dass es eine Gruppe von erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen gibt, die auch dauerhaft und bei guter gesamtwirtschaftlicher Entwicklung nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Wie bereits in Abschnitt 2.2.5 festgestellt, kommen KOCH/WALWEI zu dem Schluss: „Die Arbeitsmarktwirkungen des jüngsten Wirtschaftsaufschwunges haben gezeigt, dass der harte Kern der Arbeitslosigkeit nur schwer und mit Sicherheit nicht schnell aufzulösen ist.“⁴⁹²

Die langzeitarbeitslosen Menschen haben bei der Aufnahme einer Beschäftigung zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit kein Wahlrecht, denn „Dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist jede Arbeit zumutbar,...“.⁴⁹³ Nur wenn bestimmte Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind, ist die Ausübung einer bestimmten Arbeit nicht zumutbar (z. B. körperliche Einschränkungen, Notwendigkeit zur Erziehung eines minderjährigen Kindes,

⁴⁸⁸ LIEBIG/HENSE, 2007, S. 399.

⁴⁸⁹ Vgl. hierzu ausführlich LIEBIG/HENSE, 2007, S. 404 ff.

⁴⁹⁰ OMBUDSRAT, 2006, S. 24.

⁴⁹¹ KOCH/WALWEI, 2008, S. 63.

⁴⁹² KOCH/WALWEI, 2008, S. 64.

⁴⁹³ Vgl. § 10 SGB II.

Pflege von Angehörigen).⁴⁹⁴ KOCH/WALWEI stellen hierzu fest, dass der Gesetzgeber mit dem SGB II „...verstärkte Mitwirkungspflichten sowie verschärfte Zumutbarkeitsbedingungen...“⁴⁹⁵ eingeführt hat. Die bei der Gewährung des beitragsfinanzierten Arbeitslosengeldes I noch teilweise geltenden Zumutbarkeitsregeln sind bei Bezug des steuerfinanzierten Arbeitslosengeldes II nicht zu beachten. Die Zumutbarkeitsregeln nach dem SGB II „... heben den Schutz der erreichten Qualifikation sowie des bisherigen Lohnes für Alg II-Beziehende weitgehend auf. Sie sind grundsätzlich verpflichtet, Tätigkeiten anzunehmen, die nicht ihrer ursprünglichen Ausbildung entsprechen oder auch deutlich unterhalb ihrer vorherigen Entlohnung liegen.“⁴⁹⁶ Da sich für viele Langzeitarbeitslose mit der Einführung des SGB II auch materielle Verschlechterungen einstellten und zugleich die nicht mehr vorhandenen bzw. deutlich abgesenkten Zumutbarkeitsregeln mit „erheblichen Möglichkeiten der Sanktionierung“⁴⁹⁷ verknüpft wurden, kommt das IAB zu dem Ergebnis: „Diese Veränderungen können dazu geführt haben, dass sich Arbeitssuchende intensiver als früher um eine neue Arbeitsstelle bemühen, ...“⁴⁹⁸ Als Beleg hierfür werden die Ergebnisse von Befragungen von Betrieben angeführt. Nach der Einführung des SGB II „... berichtete jeder fünfte Betrieb von einer Zunahme von Initiativbewerbungen“, auch würden Bewerber sich „... häufiger als früher auch um inadäquate Arbeitsplätze bemühen“ und „... jeder fünfte Betrieb gab an, dass die Konzessionsbereitschaft arbeitsloser Bewerber, in Hinblick auf Lohnhöhe, die Arbeitsbedingungen und das Qualifikationsniveau der Stelle gestiegen war.“⁴⁹⁹ KELLER/SEIFERT bestätigen diese Entwicklung, und zwar in Bezug auf die „... Dimensionen der Flexibilität“⁵⁰⁰, die nach ihrer Einschätzung „... erheblich ausgeweitet.“⁵⁰¹ wurde. Besonders der ge-

⁴⁹⁴ Vgl. zu den einzelnen Ausnahmetatbeständen § 10 Abs. 1 und Abs. 2 SGB II.

⁴⁹⁵ KOCH/WALWEI, 2008, S. 59.

⁴⁹⁶ KOCH/WALWEI, 2008, S. 59.

⁴⁹⁷ KOCH/WALWEI, 2008, S. 59.

⁴⁹⁸ IAB-Kurzbericht 19/2008, S. 2.

⁴⁹⁹ IAB-Kurzbericht 19/2008, S. 1.

⁵⁰⁰ KELLER/SEIFERT, 2009, S. 40.

⁵⁰¹ KELLER/SEIFERT, 2009, S. 40.

stiegene Einsatz von Leiharbeit⁵⁰², befristeter und geringfügiger Beschäftigung zeige dies. Auf die Wirkungen weisen KELLER/SEIFERT ebenfalls hin: „Die Expansion dieser Beschäftigungsformen wirft neue Probleme auf, die sich nun in Form erhöhter Prekariatsrisiken niederschlagen.“⁵⁰³

Zu einem geringen Anteil dürften auch die Sanktionsmöglichkeiten nach dem SGB II für die erhöhte „Konzessionsbereitschaft“ mitverantwortlich sein. So kann beispielsweise die Weigerung, eine zumutbare Arbeit nicht aufzunehmen, mit einer Kürzung der Regelleistung⁵⁰⁴ von 30% sanktioniert werden.⁵⁰⁵ Sanktionen gehen bis zu einer vollständigen Nichtzahlung der Regelleistung.⁵⁰⁶ Die Sanktionsquote, also der Teil der Bedarfsgemeinschaften, die wegen Pflichtverletzungen Kürzungen der Regelleistungen hinnehmen mussten, betrug im Oktober 2007 3,9%.⁵⁰⁷ In wie vielen Fällen eine drohende Sanktion zu einer Arbeitsaufnahme beigetragen hat, wurde bisher nicht erhoben.

HIELSCHER/OCHS gehen aufgrund der erheblichen Sanktionsrisiken davon aus, die „Vermittlungsberatung in ihrer gegenwärtigen Form kann daher nur als personale Dienstleistung in verrechtlichtem Rahmen mit Zwangscharakter (kurz: Beratung unter Zwang) bestimmt werden.“⁵⁰⁸

Arbeitsgelegenheiten

Arbeitsgelegenheiten (AGH) können für Langzeitarbeitslose genutzt werden, bei denen zurzeit noch keine Integration in den ersten Arbeitsmarkt (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) erreicht werden kann. Die

⁵⁰² Der Anteil der Beschäftigten in der Leiharbeit hat sich von 1,0 % an den Gesamtbeschäftigten im Jahr 2000 auf 2,2 % im Jahr 2007 erhöht; vgl. KELLER/SEIFERT, 2009, S. 42.

⁵⁰³ KELLER/SEIFERT, 2009, S. 40.

⁵⁰⁴ Die Regelleistung nach § 20 Abs. 2 SGB II beträgt zum Beispiel für Personen, die allein stehend oder allein erziehend sind 359 € monatlich.

⁵⁰⁵ § 31 Abs. 1 Ziffer 1 Buchstabe c SGB II: „Das Arbeitslosengeld II wird ... in einer ersten Stufe um 30 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 maßgebenden Regelleistung abgesenkt, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich trotz Belehrung über die Rechtsfolgen weigert, ... eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit, ... aufzunehmen.“

⁵⁰⁶ Vgl. § 31 Abs. 3 SGB II: „... Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung nach Abs. 1 wird das Arbeitslosengeld II um von 100 vom Hundert gemindert.“

⁵⁰⁷ SPINDLER, 2008, S. 70.

⁵⁰⁸ HIELSCHER/OCHS, 2009, S. 33.

Arbeitsgelegenheiten wurden in zwei Varianten⁵⁰⁹ eingeführt.

Zum ersten gibt es die Arbeitsgelegenheit in der sog. Entgeltvariante. Diese ist in rechtlicher Hinsicht ein reguläres Beschäftigungsverhältnis. Auf der anderen Seite gibt es die Arbeitsgelegenheit in der sog. Mehraufwandsvariante. Diese sind auf gemeinnützige und zusätzliche⁵¹⁰ Tätigkeiten begrenzt. Es wird kein normales Arbeitsverhältnis, sondern ein Sozialrechtsverhältnis begründet. Die Teilnehmer erhalten zusätzlich zum Arbeitslosengeld II eine Mehraufwandsentschädigung (MAE) von ein bis zwei Euro pro geleisteter Stunde. Beide Varianten der Arbeitsgelegenheiten sind nachrangig gegenüber der Arbeitsvermittlung oder der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen. In der Praxis hat die Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante kaum Gewicht. Von dem im Jahr 2005 durchschnittlich vorhandenen Bestand von 201.145 Arbeitsgelegenheiten entfielen 193.232 (rd. 96%) auf die Mehraufwandsvariante und lediglich 7.913 auf die Entgeltvariante (rd. 4 %).⁵¹¹

In der Praxis haben sich die Arbeitsgelegenheiten als Instrument für motivierte SGB II-Leistungsempfänger herausgestellt und bewährt. So „... zeigen bereits die Erfahrungen mit den wesentlich unattraktiver ausgestalteten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (‘Ein-Euro-Jobs’), dass es vermutlich mehr Interessentinnen und Interessenten für solche Maßnahmen geben dürfte als Plätze.“⁵¹² Das hohe Interesse der SGB II-Leistungsempfängerinnen und –Leistungsempfänger könnte daraus erwachsen, dass die gezahlte Mehraufwandsentschädigung von einem Euro bis zwei Euro pro geleisteter Stunde nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Nicht zu vernachlässigen ist allerdings eine monetär nicht bezifferbare Größe. So sind gerade die Arbeitsgelegenheiten offensichtlich geeignet, „... die soziale Integration der Geförderten...“⁵¹³ zu unterstützen, und zwar dadurch „... indem sie während der Maßnahme soziale Kontakte

⁵⁰⁹ Vgl. § 16 d SGB II.

⁵¹⁰ Das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ bedingt, dass nur solche Tätigkeiten Gegenstand der Maßnahme sein dürfen, die sonst nicht oder erst viel später durchgeführt würden; vgl. hierzu IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 43.

⁵¹¹ IAB-Kurzbericht Ausgabe Nr. 24/14.12.2006, S. 3.

⁵¹² KOCH/KUPKA, 2007, S. 19.

⁵¹³ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 40.

knüpfen können sowie einen geregelten Tagesablauf haben.“⁵¹⁴ Insoweit ist den Arbeitsgelegenheiten neben der arbeitsmarktpolitischen Komponente auch eine sozialpolitische Funktion zuzuschreiben.

Ziel der Arbeitsgelegenheiten bleibt aber letztlich ebenfalls die Integration in den Arbeitsmarkt. Das IAB stellt hierzu fest, auch die Arbeitsgelegenheiten „... verfolgen das Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit von Teilnehmern zu erhöhen und auf die Weise ihre Aussichten auf Beschäftigung zu verbessern.“⁵¹⁵ Hier ist kritisch zu hinterfragen, ob dieses arbeitsmarktpolitische Instrument geeignet ist, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen. KOCH/WALWEI weisen darauf hin, dass sich bei den Arbeitsgelegenheiten „Sogar leicht negative Effekte finden...“.⁵¹⁶ Allerdings weisen die Arbeitsgelegenheiten „... aber eine positive Tendenz bei allen Gruppen am Ende des Beobachtungszeitraumes und tendenziell positive Wirkungen, wenn die letzte Beschäftigung länger zurückliegt“⁵¹⁷ auf.

Neben der Gefahr, dass Teilnehmende in ihren Beschäftigungschancen eingeschränkt werden, seien auch „... erste Indizien für die Substitution von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen durch AGH“⁵¹⁸ erkennbar. Auch SPINDLER stuft die Arbeitsgelegenheiten als kritisch ein: „Am problematischsten ist die praktisch nicht überprüfte und letztlich auch nicht zu überprüfende Zusätzlichkeit dieser Tätigkeiten. Denn auch hier taucht das Problem der Marktverzerrung auf.“⁵¹⁹

Qualifizierungsmaßnahmen

Langzeitarbeitslose, die nicht direkt in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können, können an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen, wenn hiermit ein bestehendes Vermittlungshemmnis beseitigt bzw. gemildert

⁵¹⁴ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 40.

⁵¹⁵ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 39.

⁵¹⁶ KOCH/WALWEI, 2008, S. 63.

⁵¹⁷ KOCH, Vortrag „Evaluationsforschung zum SGB II: Ansatzpunkte für eine wirksame Betreuung der Grundsicherungsempfänger“, gehalten auf der Fachtagung Sozialrecht des Kommunalen Bildungswerkes, Berlin, 26.09.2008.

⁵¹⁸ KOCH/WALWEI, 2008, S. 63.

⁵¹⁹ SPINDLER, 2008, S. 77.

werden kann (z. B. Sprachkurse, Aufbauqualifizierung für Schweißer, Erlangen eines LKW-Führerscheins, Wiederherstellen einer Tagesstruktur bei Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen etc.). Die Wirksamkeit von Qualifizierungsmaßnahmen kann mit der Eingliederungsquote gemessen werden. Diese zeigt an, wie viele Teilnehmer sechs Monate nach dem Austritt aus der Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Ein bundesweiter Vergleich der Eingliederungsquoten kann zwar angestellt werden, dessen Ergebnisse sind aber auch auf der Instrumentenebene kaum verwertbar, „da sich die einzelnen Maßnahmen in Zielsetzungen und Inhalten teilweise stark unterscheiden.“⁵²⁰

In Bezug auf den Instrumenteneinsatz sind die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)⁵²¹ und Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen zu unterscheiden, die seit dem 01.01.2009 als Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE)⁵²² bezeichnet werden.

FbW wurden im Jahr 2006 in 247.000 Fällen eingesetzt, und zwar mit grundsätzlich positiven Wirkungen. „Analysen im Rahmen der Hartz-Evaluation ... legen ebenfalls nahe, dass sich FbW tendenziell positiv auf die Integration in ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auswirken.“⁵²³ Insgesamt dürfte die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 01.01.2005 auch die Qualität der FbW gesteigert haben, denn während die „... FbW-Maßnahmen in Westdeutschland in den Jahren 2000 bis 2002 im Durchschnitt nicht zu einer Verbesserung der Beschäftigungschancen der Geförderten beitragen konnten.“⁵²⁴ stellt das IAB bei seiner o.a. Wirkungsanalyse auch fest: „Nach der Reform scheint die Effektivität der Maßnahmen gestiegen zu sein.“⁵²⁵

⁵²⁰ MUSATI/FALK, 2008, S. 93.

⁵²¹ Vgl. § 77 SGB III.

⁵²² Vgl. § 46 SGB III.

⁵²³ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 29.

⁵²⁴ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 29.

⁵²⁵ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 29. Als Gründe für die gesteigerte Effektivität führt das IAB in erster Linie an, dass eine Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmendauer den sog. „Lock-in-Effekt“, also das „Gefangensein“ in der Maßnahmen deutlich abgeschwächt hat.

MABE bzw. die früheren Trainingsmaßnahmen sind kurze Qualifizierungen. Bis zum 31.12.2008 betrug die maximale Dauer 12 Wochen⁵²⁶ für den einzelnen Teilnehmer. Seit dem 01.01.2009 wird lediglich die Dauer der beruflichen Kenntnisvermittlung zeitlich eingeschränkt, und zwar auf maximal acht Wochen.⁵²⁷ Es können aber mehrere Module nacheinander geschaltet werden. Im Jahr 2006 traten rd. 996.000 Personen in eine Eignungsfeststellungs- oder Trainingsmaßnahme⁵²⁸ ein. Im Jahr 2006 absolvierten rund 57 % der Teilnehmer die Maßnahme bei einem Bildungsträger (z. B. Bewerbungstrainings), während 43 % diese in einem Betrieb durchliefen, beispielsweise in der Form eines Praktikums. Das IAB kommt in einem Forschungsbericht zu dem Ergebnis, dass die Wirkungen der Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen zwar oft untersucht wurden, aber „Verglichen mit anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es wenig Evidenz über die individuellen Wirkungen ...“⁵²⁹ Ursache könnte in erster Linie sein, dass die Maßnahmen ein breites und wenig reglementiertes Spektrum aufweisen; die den einzelnen Maßnahmen zu Grunde liegenden Konzepte einheitlich auszuwerten, dürfte daher kaum möglich sein. Das IAB kommt in seiner Meta-Auswertung verschiedener Untersuchungen zu der Schlussfolgerung, dass „... die Ergebnisse, die es bisher gibt, beinahe durchweg positiv“⁵³⁰ sind.

4.2.2 Arbeitsvermittlung als Kerninstrument der Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsvermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird als das Kernstück des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums angesehen. „Die Beratung und Vermittlung erwerbsfähiger Arbeitssuchender erfolgt auf der Grundlage des § 16 Abs. 1 S. 1 SGB II i. V. m. §§ 29 – 44

⁵²⁶ Vgl. § 48 SGB III in der bis zum 31.12.2008 geltenden Fassung.

⁵²⁷ Vgl. § 46 SGB III in der seit dem 01.01.2009 geltenden Fassung.

⁵²⁸ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 10.

⁵²⁹ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 31.

⁵³⁰ IAB, Forschungsbericht 2/2008, S. 31.

SGB III (K. E.: in der bis zum 31.12.2008 geltenden Fassung).⁵³¹ Zu den Vermittlungsstrategien auf der operativen Ebene rechnen BOHRKE-PETROVIC u.a. beispielsweise die beratungsunabhängige Informationsgewinnung, das Networking, die Integration durch Beratung und Vermittlung, die Integration mit Vermittlungshilfen, die Integration durch Qualifizierung sowie die Integration durch Kreativität.⁵³²

Die Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Arbeit kann bei Bedarf mit Lohnsubventionen⁵³³ unterstützt werden. Diese sind geeignet, Vermittlungsdefizite (z. B. Alter, Schwerbehinderung, fehlende oder nicht mehr zeitgemäße Ausbildung) auszugleichen, um die Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen. KOCH/WALWEI kommen zu dem Ergebnis: „Stark positive Wirkungen erzielen danach auch im SGB II solche Maßnahmen, die auf die Beschäftigungsaufnahme am ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet sind, wie ... der Eingliederungszuschuss.“⁵³⁴ Der Arbeitsvermittlung stehen zudem die Qualifizierungsmaßnahmen und die Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung, um eine Vermittlung in den Arbeitsmarkt vorzubereiten.

Die wesentliche Konzentration auf die Arbeitsvermittlung, die weitere Instrumente wie Qualifizierung, öffentliche Beschäftigung und auch das seit dem 01.01.2009 im SGB III eingeführte Vermittlungsbudget⁵³⁵ als immanente Bestandteile des Vermittlungsprozesses auffasst, läßt eine tiefe Analyse der komplexen Materie zu. Die Ergebnisse der Untersuchung können ggfls. auf die anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (teilweise) übertragen werden. Der Ergebnistransfer könnte auch aus Sicht der weiteren Fortentwicklung der Arbeitsmarktinstrumente bedeutsam

⁵³¹ LÜHMANN, 2005, S. 68.

⁵³² Vgl. hierzu näher BOHRKE-PETROVIC u.a., 2007, S. 216 ff.

⁵³³ Vgl. hierzu Abschnitt 4.2.1 der Untersuchung.

⁵³⁴ KOCH/WALWEI, 2008, S. 62 f.

⁵³⁵ Das Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III wird von OSCHMIANSKY/EBACH, 2009, S. 18 f., wie folgt beschrieben: „Ein weiteres zentrales neues Instrumente ist das Vermittlungsbudget (§ 45 SGB III), in dem alle bisherigen Leistungen bei Anbahnung und Aufnahme eines Arbeits- und Ausbildungsverhältnisses zusammengeführt sind. So gehen alle Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung, Mobilitätshilfen, Einzelfallhilfen im Rahmen der Freien Förderung sowie Einzelfallhilfen als 'Weitere Leistungen' im Vermittlungsbudget auf. Was künftig konkret aus dem Budget geleistet wird, entscheidet der Vermittler oder Fallmanager.“

sein. So hat der Gesetzgeber zum 01.01.2009 mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB II und im SGB III zwar deutliche Änderungen im Instrumentenbaukasten vorgenommen, aber als ein evolutionär bedeutsamer Schritt dürfte die Instrumentenreform nicht wirken. So kommen OSCHMIANSKY/EBACH in einer ersten Analyse auch zu dem Ergebnis: „Der Ansatz der Reformen der vergangenen Jahre, Maßnahmen der Arbeitsvermittlung ins Zentrum der neuen Förderphilosophie zu stellen, bleibt bei der gegebenen Angebots- und Nachfragerelation für das SGB III zumindest fragwürdig, im SGB II ist er aber zweifellos ein Irrweg. Die Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum Jahresbeginn 2009 darf daher nicht als vorläufiger Schlusspunkt arbeitsmarktpolitischer Reformgesetze verstanden werden.“⁵³⁶

Die Optionskommunen haben neben der Arbeitsvermittlung einen Arbeitgeberservice aufgebaut, um eine professionelle Unternehmensansprache gewährleisten zu können. Der Arbeitgeberservice kann eine eigene Organisationseinheit sein oder auch im Rahmen von Direktvermittlungskonzepten von jedem Arbeitsvermittler selbst wahrgenommen werden. Durch passgenaue Vermittlung und Besetzung von Stellen (sog. Matching) soll den Erwartungen der Arbeitgeber entsprochen werden, um dadurch die Voraussetzung für eine dauerhafte und kontinuierliche Akquise und Besetzung weiterer offener Stellen zu sichern. Konzepte für Integrationsprozesse gibt es viele. MUSATI/FALK kommen allerdings zu dem Ergebnis: „Was in der Integrationsarbeit derzeit oft noch fehlt, ist ein systematisiertes, strukturiertes Vorgehen.“⁵³⁷ Dieses Vorgehen sollte geeignet sein, Integrationsfortschritte abzubilden.

⁵³⁶ OSCHMIANSKY/EBACH, 2009, S. 20.

⁵³⁷ MUSATI/FALK, 2008, S. 85.

4.2.3 Eingrenzung des zu untersuchenden Problemfeldes

In Abschnitt 2 der Untersuchung wurde die Theorie der Lernenden Organisation beschrieben. Es wurde herausgestellt, dass den Methoden des Organisationslernens besonders Rückkoppelungen gemein sind. Hieraus wurde abgeleitet, dass Rückkoppelungen das Kernelement einer lernenden Organisation sind.

Oben wurde aus dem Aufgabenspektrum der Kommunalverwaltung die „Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch II“ als ein mögliches Feld der Lernenden Organisation herausgegriffen. Die Aufgabe ist prädestiniert für eine Untersuchung zum Stand des Organisationslernens, da eine bisher einmalige zeitlich befristete Konkurrenzsituation zwischen verschiedenen Organisationsmodellen (Optionskommunen, ARGEN und getrennte Aufgabenträgerschaften) geschaffen wurde. Ergebnis des Modellwettbewerbs soll das dauerhafte Bestehen der „besten“ Lösung sein. Um feststellen zu können, ob die Optionskommunen tatsächlich entsprechend der Theorie der Lernenden Organisation lernen, wird das Untersuchungsfeld auf den Kernprozess der Arbeitsvermittlung konzentriert. EMDE empfiehlt, offene Fragen zum Organisationslernen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht zunächst in abgesteckten Untersuchungsfeldern zu stellen und zu beantworten, denn: „Dabei kann mangels einschlägiger Erfahrungen kaum eine ‚flächendeckende Erhebung‘ in Betracht kommen, vielmehr werden zunächst geeignete Fallstudien anzufertigen sein. Zwar können die Fallstudien mangels Repräsentativität keine verallgemeinerungsfähigen Resultate hervorbringen, gleichwohl erlauben sie die Formulierung von Hypothesen, die wiederum als Basis für weitere Untersuchungen dienen können.“⁵³⁸

Hieraus folgend ist es sinnvoll, einen Ausschnitt des Gesamtkomplexes „Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II“ zu untersuchen. Die Bedeutung der Arbeitsvermittlung als eben diesen Ausschnitt hebt der Bund in seinem Gesetzesentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente hervor: „Arbeits- und Ausbildungsvermittlung bilden

⁵³⁸ EMDE, 2006, S. 206.

einen Kernbereich der Arbeitsmarktpolitik. Sie sind Dreh- und Angelpunkt für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Deshalb soll die öffentliche Vermittlung durch weitere Entbürokratisierung effektiver und effizienter gestaltet werden.⁵³⁹ Nicht Gegenstand der Untersuchung soll die Anwendung einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente nach dem Sozialgesetzbuch II oder III sein. Deren Wirksamkeit wird über die gesetzlich vorgeschriebene Wirkungsforschung der Leistungen zur Eingliederung nach § 55 SGB II⁵⁴⁰ geprüft.

Im Rahmen der im folgenden Abschnitt beschriebenen Erhebung über den Stand des Einsatzes von Methoden zum Organisationslernen soll festgestellt werden, ob die Optionskommunen den vom Gesetzgeber initiierten Wettbewerb als Surrogat eines (mindestens) oligopolistischen geprägten Marktes anerkennen und sich entsprechend marktkonform verhalten. Dies kann dann bejaht werden, wenn die Methoden des Organisationslernens in einem ausgeprägten Maße genutzt werden und hieraus Änderungen und Anpassungen von Strukturen und Prozessen abgeleitet werden. SCHERF-BRAUNE spricht in Bezug auf das Organisationslernen von den wichtigsten Kategorien „Veränderung der Strukturen“ und „Optimierung des Verhaltens“.⁵⁴¹ Bei der Auswertung der Ergebnisse sollen die Lernstufen nach ARGYRIS/SCHÖN berücksichtigt werden, also das „single loop learning“, das „double loop learning“ und das „Deuterolernen“.⁵⁴² Von besonderer Bedeutung ist, ob Deuterolernen bereits stattfindet oder ob aus den Erhebungsergebnissen abzuleiten ist, dass dieses stattfinden könnte, wenn die Theorie der Lernenden Organisation besser in den Optionskommunen implementiert wäre.

⁵³⁹ Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Bearbeitungsstand 26.05.2008, 17:09 Uhr. Am 16.06.2008 veröffentlicht unter <http://www.bag-shi.de/sozialpolitik/arbeitslosengeld2/referentenentwurf-arbeitsmarktinstrumente-20080526/view>

⁵⁴⁰ § 55 SGB II lautet (Auszug): „Die Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes sind regelmäßig und zeitnah zu untersuchen und in die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach § 282 SGB des Dritten Buches einzubeziehen, ... „

⁵⁴¹ SCHERF/BRAUNE, 2000, S. 10.

⁵⁴² Vgl. Abschnitt 2.1 der Arbeit.

Die Ergebnisse können ergänzend auch für die Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II⁵⁴³ genutzt werden.

4.3 Erhebung zum Organisationslernen in Optionskommunen

Durchgeführt wurde eine Erhebung bei den Optionskommunen, mit der festgestellt werden soll, welche der in Abschnitt 2.2 genannten Methoden zur Steigerung der Effektivität bereits von den kommunalen Arbeitsvermittlungen genutzt werden. In Abschnitt 2 der Untersuchung wurde aufgezeigt, dass das Organisationslernen durch Rückkoppelungsmechanismen gefördert werden kann. Derartige Rückkoppelungen sind den in Abschnitt 2.2 kurz erörterten Methoden immanent. Insoweit ist es konsequent, den Nutzungsgrad dieser Methoden zu erheben, um hieraus Bezüge zum organisationalen Lernen herzustellen. Zurzeit sind entsprechende Daten nicht verfügbar. Neuere wissenschaftliche Veröffentlichungen enthalten zwar Erhebungen zum Stand des Organisationslernens in Behörden⁵⁴⁴ oder ein Praxisbeispiel zur kommunalen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in einem einzelnen Kreis⁵⁴⁵. Für das Untersuchungsziel dieser Untersuchung, also der Suche nach Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Behörden vor dem Hintergrund der Theorie der Lernenden Organisation, reichen die bisher vorliegenden allgemeinen und punktuellen Erhebungen nicht aus. Insoweit besteht eine Wissenslücke, die durch eine „Vollerhebung“ geschlossen werden soll.

Die der Untersuchung zu Grunde liegende Kernhypothese soll unter Heranziehung der Ergebnisse der Erhebung überprüft werden. Insoweit wird eine empirische Forschungsmethode eingesetzt. Empirische For-

⁵⁴³ § 6c SGB II lautet: „Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales untersucht die Wahrnehmung der Aufgaben durch die zugelassenen kommunalen Träger im Vergleich zur Aufgabenwahrnehmung durch die Agenturen für Arbeit und berichtet den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bis zum 31. Dezember 2008 über die Erfahrungen mit den Regelungen nach den §§ 6a und 6b. Die Länder sind bei der Entwicklung der Untersuchungsansätze und der Auswertung der Untersuchung zu beteiligen.“

⁵⁴⁴ Z. B. EMDE, 2006.

⁵⁴⁵ Vgl. STOCK, 2005.

schungsmethoden werden vor allem bei der wissenschaftstheoretischen Grundposition des kritischen Rationalismus⁵⁴⁶ eingesetzt. Aus den Ergebnissen der standardisierten Erhebung sollen zunächst deskriptive und explanatorische Aussagen abgeleitet werden. In diesem ersten Schritt sollen präskriptive Aussagen unberücksichtigt bleiben, um eine vorzeitige Vermengung der „Wissenschaft im engeren Sinne“ und der „Philosophie der entsprechenden Disziplin“⁵⁴⁷ zu vermeiden. Aus diesem Grund wurde auch auf Interviews im Zuge des ersten Erhebungsschrittes verzichtet. Experteninterviews, bei denen eine Konzentration auf deskriptive und explanatorische Aussagen schwierig sein kann, wurden daher ausschließlich als ergänzendes Erhebungsmittel eingesetzt. Dieses Vorgehen wurde auch gewählt, um typische Probleme der Datenerhebung in der empirischen Sozialforschung auszuklammern. DIEKMANN nennt beispielsweise die Probleme der selektiven Wahrnehmung und der erwartungsabhängigen Beobachtung.⁵⁴⁸

Die Befragung mittels eines standardisierten Fragebogens sollte bei allen 63 Optionskreisen durchgeführt werden. Nicht in die Erhebung einbezogen wurden die sechs (kreisfreien) Optionsstädte, da die Strukturen und deren Schnittstellen sowie die Arbeitsprozesse zwischen Kreisen und kreisfreien Städten teilweise voneinander abweichen.

4.3.1 Planung der Erhebung

Eine Differenzierung nach den unter 4.2.1 aufgeführten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten soll teilweise vorgenommen werden, um auch Erkenntnisse darüber zu gewinnen, welchen Schwerpunkt die jeweilige Optionskommune setzt (in Ostdeutschland könnte zum Beispiel der Fokus auf den Arbeitsgelegenheiten liegen, in den süddeutschen Ländern wegen

⁵⁴⁶ Vgl. hierzu MINTKEN/EMDE, 2009, S. 22 mit Verweisen auf weitere Quellen.

⁵⁴⁷ MINTKEN/EMDE, 2009, S. 10.

⁵⁴⁸ DIEKMANN, 2009, S. 47 ff.

der bis Ende des Jahres 2008 guten Arbeitsmarktlage auf der Qualifizierung des noch vorhandenen Arbeitskräftepotenzials).

Neben den unter 4.2.1 genannten Instrumenten wurde auch erhoben, welche sonstigen Maßnahmen eingeleitet worden sind, die das Organisationslernen ermöglichen bzw. zumindest zu diesem hinführen können. Hierunter könnte beispielsweise eine zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit verstanden werden, die weniger Daten und Fakten verarbeitet, sondern auf die Beeinflussung von bestimmten Personengruppen abzielt. Die Optionskommunen in Nordrhein-Westfalen haben zum Beispiel im April 2008 eine Broschüre mit dem Titel „Kommunale Arbeitsmarktpolitik – Zehn Erfolgsbeispiele in Nordrhein-Westfalen“ aufgelegt.⁵⁴⁹ Zielgruppe der Broschüre sind Politiker der kommunalen Ebene, Mitglieder des Landtages Nordrhein-Westfalen sowie die aus Nordrhein-Westfalen stammenden Mitglieder des Deutschen Bundestages. Auf lediglich drei Seiten (von insgesamt 28 Seiten) wird in der Broschüre komprimiert auf die kommunalen Stärken der Optionskommunen hingewiesen. Besonders verwiesen wird auf die „Hilfen aus einer Hand“, also das Vorhalten von verschiedenen und miteinander vernetzten kommunalen Hilfeleistungssystemen wie Arbeitsförderung, Schuldnerberatung, Drogenberatung, Jugendhilfe, soziale Dienste (sozialpsychiatrische Basisversorgung). Dass die Optionskommunen auch tatsächlich enger mit den anderen lokalen Hilfeleistungssystemen kooperieren, wurde bereits im Jahr 2007 nachgewiesen. Im Rahmen der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II wurde u.a. festgestellt: „Formen der Kommunikation und Koordination zwischen den Beschäftigten im Bereich Eingliederungsleistungen und den Mitarbeitern/innen der Schuldnerberatung bzw. der Sucht- und Drogenberatung wurden im Jahr 2006 sehr viel häufiger von zKT als von ARGEN praktiziert.“⁵⁵⁰ Auf die weiteren kommunalen Netzwerke mit Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Weiterbildungseinrichtungen wird in der Broschüre ausdrücklich verwiesen. Es folgen eine zusammenfassende positive Darstellung zu den Optionskommunen und eine klare Abgrenzung zu der „staatli-

⁵⁴⁹ LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN, Düsseldorf 2008.

⁵⁵⁰ IAW, 2007, S. 8.

chen“ Arbeitsverwaltung durch die ARGEN: „Durch die enge Einbindung der kreisangehörigen Gemeinden in die gemeinsame Umsetzung und kooperative Steuerung des SGB II ist es vielmehr gelungen, die Arbeitsmarktpolitik gerade für Langzeitarbeitslose zum regionalen Projekt zu machen. Während man ohne eigene Zuständigkeiten die Dinge gern den ‘anderen in Berlin und Nürnberg’ überlässt, wirkt die gemeinsame Verantwortung identitätsstiftend für die ganze Arbeits- und Wirtschaftsregion.“⁵⁵¹

Insgesamt wird in der Broschüre von jeder der zehn NRW-Optionskommunen ein arbeitsmarktpolitisches Instrument vorgestellt. Es handelt sich um Berichte, die zur Öffentlichkeitsarbeit erstellt wurden; es finden sich wenig Daten und Fakten. Jeder Adressat bzw. Leser der Broschüre wird aber ein positives Beispiel in seiner Umgebung finden. Ziel ist, bewusst auf die Darstellung der Komplexität der Materie zu verzichten; es soll vielmehr anhand von lebensnahen Schilderungen der Maßnahmen-Teilnehmer eine positive Stimmung für die Option geschaffen werden.

Dies kann durchaus als Lernergebnis der Optionskommunen eingestuft werden. Dahinter könnte die Erkenntnis stehen, eine „Zahlenschlacht“ mit den ARGEN nicht gewinnen zu können. So müssen die Optionskommunen – wie die ARGEN auch – definierte Datensätze der Agentur für Arbeit zur Verfügung stellen.⁵⁵² Die Bundesagentur erstellt aus den bei der Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende übermittelten Daten Statistiken. Aus den zu Grunde liegenden Vorschriften geht hervor, dass die Bundesagentur für Arbeit „Herrin der Daten“ ist. Die Notwendigkeit, bundesweit eine zentrale Stelle für die Erstellung der Arbeitsmarktstatistiken zu führen, ist unstrittig. Die Agentur für Arbeit sowie das Bundesministerium für Arbeit präferieren die ARGE-Systeme gegenüber den Optionskommunen.⁵⁵³ Exemplarisch kann dies gezeigt werden anhand einer Veröffentlichung der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit. Die vor der Landespressekonferenz Nordrhein-

⁵⁵¹ LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN, Düsseldorf 2008, S. 5.

⁵⁵² Vgl. §§ 51b, 53 SGB II.

⁵⁵³ Vgl. hierzu die Ausführungen zu den „kooperativen Job-Centern“ in Abschnitt 4.1 der Arbeit.

Westfalen vorgestellte Bilanz „3 Jahre Sozialgesetzbuch II in Nordrhein-Westfalen“ stellt die Erfolge der ARGEN in den Vordergrund der Betrachtung. Der Optionskreis Steinfurt wird als Negativbeispiel bei der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften dargestellt. Die für den Vergleich herangezogenen Daten stammen aus einer der bundesweiten Datensammlungen der Bundesagentur für Arbeit; der betroffene Kreis hatte hierauf selbst keinen Zugriff. Eine Information im Vorfeld durch die Bundesagentur für Arbeit erfolgte nicht.

Ergänzend sind die verfügbaren Ergebnisse der zurzeit bereits laufenden Evaluationen zu der Umsetzung der Hartz IV-Reformen zu berücksichtigen.⁵⁵⁴ Betont werden muss, dass im Rahmen der Untersuchung keine Rangfolge der Wirkungen einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente erstellt werden soll und kann. Aussagen wie die des IAB zu den Übergängen in Beschäftigung durch Lohnsubventionen: „Von den Programm im engeren Sinn hat in allen Ländern Lohnsubventionierung den stärksten positiven Effekt“⁵⁵⁵ sind daher nicht beabsichtigt.

Ziel der Erhebung ist es vielmehr, festzustellen, was unter Berücksichtigung der Theorie des Organisationslernens bereits unternommen wird, um die Effektivität des Handelns besonders in Bezug auf die Arbeitsvermittlung zu erhöhen.

Da in diesem Zusammenhang besonders das Deuterolernen bedeutsam ist, sollen auch die folgenden Leitfragen in der Erhebung und der sich anschließenden Expertenbefragung berücksichtigt werden.⁵⁵⁶

- Wie erfolgt die Umwandlung von Lernergebnissen der Organisationsangehörigen in ein Lernergebnis der Organisation?
- Wie und wo werden die Lernergebnisse der Organisation gespeichert und gesichert?

⁵⁵⁴ Z. B. ISE – Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, a.a.O..

⁵⁵⁵ Vgl. IAB Kurzbericht 4/2008, S. 6.

⁵⁵⁶ Vgl. EMDE 2006, S. 119 f. mit Bezug auf eine Aufzählung von MINTKEN/SCHENK, 2005, S. 15.

- Wie und wo werden neue Lernergebnisse bereitgestellt?
- In welcher Weise wird das Lernergebnis der Organisation handlungsrelevant für die Angehörigen?
- Wie wird das Verhältnis zwischen Lernen und Verändern einerseits und Stabilität der Organisation andererseits austariert?
- Wie können „Schwellenwerte“ für das double loop-Lernen und für das Meta-Lernen definiert werden?
- Welche Rolle spielt die „Organisationskultur“ für das Organisationslernen?
- In welcher Weise beeinflussen informelle Gruppen das Organisationslernen?
- Welche Anforderungen stellt das Organisationslernen an die Individuen?
- Welche institutionellen Bedingungen sind lernförderlich für das Organisationslernen?
- Welches Methodenspektrum kommt für das Organisationslernen in Betracht?
- Welche Lernhilfen kommen für das Organisationslernen in Betracht?
- Wie kann der Erfolg des Organisationslernens ermittelt werden?

Die Fragen sind in geeignete Blöcke zu gruppieren. Eine Hilfestellung bietet hier EMDE, die aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht zum Organisationslernen besonders die folgenden Ebenen für untersuchungsbedürftig hält:⁵⁵⁷

- Ebene 1: Möglichkeiten der Steuerung des Deuterolernens
- Ebene 2: Möglichkeiten zu Unterstützung des Wandels/der Veränderung

⁵⁵⁷ Vgl. EMDE, 2006, S. 205 ff.

- Ebene 3: Strukturelle Anpassungen der Organisation
- Ebene 4: Lernende Organisation als Teil eines Gesamtsystems

Die schriftliche Erhebung wurde mittels eines Fragebogens⁵⁵⁸ durchgeführt, der – neben einigen allgemeinen erhobenen Daten - Fragen zu den im Abschnitt 2.2 kurz dargestellten Methoden des Organisationslernens unter Berücksichtigung der o.a. Fragestellungen enthält. Zu diesen Merkmalen wurden insgesamt 25 Fragen gestellt. Die Antworten zu den Fragen konnten überwiegend im Ankreuz-Verfahren gegeben werden. Nur bei wenigen Fragen wurden Daten erhoben bzw. Freitextangaben erwartet. Die Konzentration auf geschlossene Fragen trägt zur Objektivität der Erhebung bei. DIEKMANN geht davon aus, dass „Bei quantitativen Erhebungsmethoden die Auswertungsobjektivität ..., von Kodierfehlern einmal abgesehen, maximal“⁵⁵⁹ ist. Insgesamt kommt DIEKMANN zu der Einschätzung, dass „... die Standardisierung des Messinstruments den Kriterien der Objektivität und Reliabilität wohl stärker Rechnung tragen“⁵⁶⁰ wird. Dies trägt auch zu einer handhabbaren Operationalität der Daten in Bezug auf die Messung der Effektivität des Handelns der einzelnen Optionskommunen bei.⁵⁶¹

Durch den Aufbau der empirischen Erhebung, den nachgeschalteten Experteninterviews und der vorgesehenen Auswertung in Bezug auf die zu bildenden Rangfolgen zum Stand des Organisationslernens und zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit werden die von DIEKMANN angeführten Gütekriterien einer Messung, nämlich die Objektivität, die Reliabilität und die Validität in ausreichendem Maß erfüllt.⁵⁶² Hierzu dürfte auch beitragen, dass den an der Erhebung teilnehmenden Optionskreisen die ausschließlich anonymisierte Darstellung der ermittelten Daten zugesichert wurde.⁵⁶³

⁵⁵⁸ Der Erhebungsbogen liegt der Arbeit als Anhang C bei.

⁵⁵⁹ DIEKMANN, 2009, S. 249.

⁵⁶⁰ DIEKMANN, 2009, S. 438.

⁵⁶¹ Vgl. hierzu besonders Ziffer 4.5 der Untersuchung.

⁵⁶² Vgl. zu den Gütekriterien von Messungen DIEKMANN, 2009, S. 247 ff.

⁵⁶³ Vgl. hierzu die der Untersuchung als Anhang A beigefügte E-Mail vom 23.12.2008, mit der der Erhebungsbogen an die Optionskreise versandt wurde.

Es wird erwartet, dass Optionskreise, die in der Rangliste des Organisationslernens vordere Plätze einnehmen auch bei der Entwicklung der Kennzahlen des Arbeitsmarktes entsprechend gute Platzierungen vorweisen.

4.3.2 Durchführung der Erhebung

Die Optionskreise wurden per E-Mail⁵⁶⁴ am 23.12.2008 gebeten, sich an der Erhebung zu beteiligen. Die Erhebung wurde vom Deutschen Landkreistag, dem Spitzenverband der deutschen Kreise/Landkreise, mit einem Empfehlungsschreiben unterstützt.⁵⁶⁵ Der Erhebungsbogen⁵⁶⁶ wurde den 63 Optionskreisen mit der Bitte um ausgefüllte Rückgabe bis zum 23.01.2009 zugesandt. Die sechs „Optionsstädte“, also die kreisfreien Städte, die als zugelassene kommunale Träger tätig sind, wurden in die Erhebung nicht einbezogen. Grund hierfür ist, dass Kreise und kreisfreie Städte deutlich verschiedene Strukturen aufweisen; die Erhebung wurde daher auf die Kreise konzentriert.

Bis zum ersten Rückgabetermin am 23.01.2009 wurden 26 Erhebungsbögen ausgefüllt; die Rückgabequote betrug rd. 41 %. Der Grund für die zunächst verhaltene Beteiligung lag in erster Linie in der hohen Arbeitsbelastung der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zum Jahreswechsel 2008/2009. Der Deutsche Bundestag hat im Dezember 2008 umfangreiche Änderungen des Sozialgesetzbuches II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und des Sozialgesetzbuches III (Arbeitsförderung) beschlossen, die zum 01.01.2009 in Kraft traten. Erhebliche Teile des bis Ende 2008 geltenden arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums wurden verändert. Folge hiervon waren entsprechende Umstellungs- und Anpassungsarbeiten durch die Grundsicherungsträger ab dem Jahresbeginn 2009.

⁵⁶⁴ Die E-Mail liegt der Arbeit als Anhang A bei.

⁵⁶⁵ Das Empfehlungsschreiben liegt der Arbeit als Anhang B bei.

⁵⁶⁶ Der Erhebungsbogen liegt der Arbeit als Anhang C bei.

Die Optionskreise, die bis zum 23.01.2009 den Fragebogen nicht ausgefüllt zurück sandten, wurden am 02.02.2009 nochmals um ihre Unterstützung gebeten. Bis zum 28.02.2009 gingen darauf hin elf weitere ausgefüllte Erhebungsbögen ein. Die Rückgabequote konnte somit auf 59 % gesteigert werden.

Über die Antworten im Fragebogen hinaus, erklärten sich 26 der antwortenden Kreise bereit, im Rahmen der vorgesehenen ergänzenden Expertenbefragung zur Verfügung zu stehen. Dies sind immerhin 41 % aller deutschen Optionskreise. In Bezug auf die vorgelegten 37 ausgefüllten Erhebungsbögen beträgt die Bereitschaft zur Teilnahme an den Experteninterviews sogar rd. 70 %.

Aufgrund der umfangreichen Ergebnisse der schriftlichen Erhebung konnte die Expertenbefragung als Ergänzung eingestuft werden. Aus diesem Grund wurden nur zwei Interviews mit den entsprechenden Leitungskräften geführt. Der erste befragte Experte ist der Leiter des Optionskreises, der den in der Erhebung höchsten Stand des Organisationslernens aufweist, der zweite interviewte Experte ist Leiter der SGB II-Einheit, die den stärksten Rückgang bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im betrachteten Zeitraum vorweisen kann.⁵⁶⁷ Beide Experteninterviews⁵⁶⁸ wurden im September 2009 geführt. Zur schriftlichen Erhebung (Versand der Fragebögen im Dezember 2008) bestand somit ein deutlicher zeitlicher Abstand.

⁵⁶⁷ In Abschnitt 4.5 der Untersuchung wird auf die Rangfolgen in Bezug auf den Stand des Organisationslernens und des Rückganges der Bedarfsgemeinschaften näher eingegangen. Die Experteninterviews wurden mit Vertretern der Optionskreise geführt, denen bei der Anonymisierung im Rahmen der Erhebung die Kennziffern 24 und 26 zugeordnet wurden. Diese beiden Kreise wurden aufgrund ihrer erreichten Ränge bei den beiden genannten Determinanten ausgewählt.

Der Kreis mit der Kennnummer 24 weist den Rang 1 beim Grad des Organisationslernens auf, bei der Entwicklung des Rückganges der Bedarfsgemeinschaften allerdings lediglich den 16 Rang. Hier wird evident, dass ein hohes Maß an Organisationslernen zumindest nicht zeitgleich zu einer hohen Effektivität („Reduzierung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“) führt.

Der Kreis mit der Kennnummer 26 weist den Rang 25 beim Grad des Organisationslernens auf, bei der Entwicklung des Rückgangs der Bedarfsgemeinschaften allerdings den ersten Rang. Hier wird evident, dass eine hohe Effektivität anscheinend nicht zwangsläufig mit einem hohen Grad an Organisationslernen einhergehen muss.

⁵⁶⁸ Die Kurzprotokolle über die beiden geführten Experteninterviews sind der Untersuchung als Anhänge D und E beigefügt.

Die Beteiligung der Optionskreise an der Erhebung in den einzelnen Ländern kann der folgenden Tabelle entnommen werden:

Tab. 2:

Beteiligung der Optionskreise an der Erhebung

Land	Zahl der Optionskreise	An der Erhebung teilnehmende Optionskreise		Bereitschaft zur Teilnahme an der Expertenbefragung	
		absolut	prozentual	absolut	prozentual
Baden-Württemberg	5	3	60 %	2	40 %
Bayern	2	1	50 %	1	50 %
Brandenburg	5	1	20 %	1	20 %
Hessen	12	6	50 %	3	25 %
Mecklenburg-Vorpommern	1	0	0 %	0	0 %
Niedersachsen	13	12	92 %	10	77 %
Nordrhein-Westfalen	8	6	75 %	4	50 %
Rheinland-Pfalz	2	1	50 %	0	0 %
Saarland	1	1	100 %	1	100 %
Sachsen	6	2	33 %	1	17 %
Sachsen-Anhalt	5	2	40 %	1	20 %
Schleswig-Holstein	2	1	50 %	1	50 %
Thüringen	1	1	100 %	1	100 %
Summen	63	37	59 %	26	41 %

4.4 Methodenspektrum in den Optionskommunen

Die vollständige Grundauszählung der Befragung ist als Anhang F beigelegt, die Protokolle der Experteninterviews sind als Anhänge D und E beigelegt.

In die folgende Auswertung wurden 18 der 25 gestellten Fragen einbezogen. Die Auswahl der in den weiteren Analysen berücksichtigten Fragen wird in den folgenden Abschnitten begründet. Von den 18 Fragen, die in der Auswertung verarbeitet wurden, entfielen jeweils zwei Fragen auf je eine Methode des Organisationslernens. Jede Methode wurde somit in der Auswertung gleichrangig berücksichtigt. Ebenfalls in die Bewertung aufgenommen wurde eine Frage zu strukturellen Organisationsänderungen der Grundsicherungsstellen seit dem 01.01.2005 und eine Frage, welche außerhalb der Grundsicherungsstelle stehenden Prüfinstanzen seit dem 01.01.2005 Prüfungen/Untersuchungen in der jeweiligen Grundsicherungsstelle durchgeführt haben.

Die folgenden Fragen des Erhebungsbogens wurden in den Auswertungen berücksichtigt:

Tab. 3:

Fragen des Erhebungsbogens

Gliederungsziffer des Erhebungsbogens	Erfragte Methode des Organisationslernens	Kurzbezeichnung der Frage
3.3	Organisationsstruktur	Ist die Struktur Ihre SGB II-Systems seit dem 01.01.2005 geändert worden?
4.1.1	Leitbild	Besteht für Ihre gesamte Kreisverwaltung bzw. Ihre gesamte kreisfreie Stadt zurzeit ein Leitbild?
4.1.2	Leitbild	Besteht für Ihr SGB II-System (besondere Einrichtung einschl. etwaiger Delegationsgemeinden und Eigengesellschaften) ein Leitbild?

Gliederungs- ziffer des Erhe- bungsbogens	Erfragte Me- thode des Or- ganisationslern ens	Kurzbezeichnung der Frage
4.2.1	Controlling	Sind Mitarbeiter in Ihrem SGB II-System ausdrück- lich mit Controlling-Aufgaben betraut? (nicht ge- meint ist hier das Benchmarking-System der Opti- onskommunen)
4.2.3	Controlling	Bestehen Controlling-/Berichtspflichten auch ge- genüber Leitungsinstanzen des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt (z. B. im Rahmen eines zentralen Controllings für die gesamte Kreis- bzw. Stadtver- waltung)?
4.3.1	Benchmarking	Nehmen Sie am Benchmarking-System der Opti- onskommunen teil?
4.3.2	Benchmarking	Nutzen Sie die Ergebnisse des Benchmarking überwiegend (bitte nur 1 Nennung vornehmen): <ul style="list-style-type: none"> ➤ für die Außendarstellung des zKT ➤ für die Steuerung der aktiven arbeitsmarktpoli- tischen Instrumente ➤ zur Gestaltung der internen Arbeitsprozesse ➤ sonstige Angaben: _____
4.4.1	Monitoring	Haben Sie seit dem 01.01.2005 Projekte zum Thema „Arbeitsmarkt-Monitoring“ durchgeführt? (z. B. „Prospect“, „RMQ - Regionales Monitoring- System Qualifikationsentwicklung“)
4.4.2	Monitoring	Haben Sie ein regionales Arbeitsmarktmonitoring implementiert, mit dem regelmäßig und strukturiert Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot gegenüber gestellt werden?
4.5.2	Produktkritik	Enthalten die Produktbeschreibungen operationali- sierte Zielvorgaben (z. B. „Ziel ist die Reduzierung der Zahl der BG von X auf X bis zum 31.12.20xx“)?
4.5.3	Produktkritik	Setzen Sie in Ihrem SGB II-Bereich regelmäßig produktkritische Verfahren ein (vgl. z. B. KGSt- Bericht Nr. 2/2005)?
4.6.1	Kontinuierlicher Verbesserungs- prozess	Nutzen Sie den Kontinuierlichen Verbesserungs- prozess (KVP) systematisch, um Ihre Arbeitspro- zesse zu verbessern?
4.6.2	Kontinuierlicher Verbesserungs- prozess	Wie schätzen Sie die Ausprägung der Fehlertole- ranz Ihres SGB II-Systems ein? (markieren Sie auf der Geraden mit „x“) _____ sehr hoch hoch normal gering

Gliederungs- ziffer des Erhe- bungsbogens	Erfragte Me- thode des Or- ganisationslern ens	Kurzbezeichnung der Frage
4.7.1	Qualitätsmana- gement	Haben Sie Ihre SGB II-Einheit einem förmlichen Qualitätsmanagement unterzogen? (z. B. EFQM-Modell, DIN EN ISO 9000:2005)
4.7.2	Qualitätsmana- gement	Ist Ihre SGB II-Einheit in einem anerkannten Ver- fahren zertifiziert worden?
4.8.1	Evaluation	Wurde Ihre SGB II-Einheit im Rahmen der Wir- kungsforschung nach § 6c SGB II beteiligt?
4.8.2	Evaluation	Haben Sie einzelne arbeitsmarktpolitische Instru- mente evaluiert oder evaluieren lassen?
4.9.1	Personalent- wicklung	Finden in Ihrem SGB II-System regelmäßig Mitar- beitergespräche zwischen unmittelbarem Vorge- setzten und Mitarbeiterin/Mitarbeiter statt?
4.9.2	Personalent- wicklung	Sind in Ihrem SGB II-System verbindliche Fortbil- dungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgesehen (z. B. jährliche Fortbildung von min- destens 24 Stunden je Mitarbeiterin und Mitarbei- ter)
4.10	Prüfungen/ Un- tersuchungen	<p>Wurde in Ihrem SGB II-System seit dem 01.01.2005</p> <ul style="list-style-type: none"> - eine Organisationsuntersuchung oder eine Mitarbeiterbefragung durch ihre Kreis- /Stadtverwaltung oder von beauftragten Firmen/Unternehmensberatern - eine Prüfung durch den Bundesrech- nungshof - eine Prüfung durch die SGB II-Prüfgruppe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales - eine Prüfung durch das zuständige Lan- desministerium im Rahmen der Fachauf- sicht - eine Prüfung durch ihr kreis-/stadteigenes Rechnungsprüfungsamt oder die zustän- dige Gemeindeprüfungsanstalt o.ä. <p>durchgeführt? (Mehrfachnennungen sind möglich)</p>

Die Antwort auf die Frage, ob das Organisationslernen die Effektivität des Handelns positiv beeinflussen kann, soll in einem zweistufigen Verfahren

gegeben werden. Die Prüfung der nomologischen Hypothese dient dazu, das Explanandum mittels einer empirischen Methode auf vorliegende Gesetzmäßigkeiten zu untersuchen.

Im ersten Schritt wird geprüft, ob und wenn ja, welche Methoden des Organisationslernens in den einzelnen Optionskreisen genutzt werden. Hieraus ableitend wird eine Rangfolge der Optionskreise in Bezug auf den Stand des Organisationslernens gebildet.

Im zweiten Schritt wird die Rangfolge der Optionskreise in Bezug auf den bereits erreichten Stand des Organisationslernens in Beziehung gesetzt zur Entwicklung wichtiger Kennzahlen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Zeitraum von Juni 2006 zu Dezember 2008 (z. B. Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften, Entwicklung der Arbeitslosenquote). Auf einen Rückgriff auf Daten des Jahres 2005 wird verzichtet, da diese überwiegend noch nicht valide waren, da nicht alle Träger der Grundsicherung für das gesamte Jahr 2005 valide Daten liefern konnten. Im weiteren Verlauf der Untersuchung ist noch festzulegen, welche Kennzahl die Effektivität der Entwicklung des Arbeitsmarktes am besten abbildet. Nur dieses Datum soll dann für die Bildung der Effektivitätsrangfolge genutzt werden.

Die Konzentration auf die Verknüpfung der Rangfolge des Standes des Organisationslernens und der nur auf einer Effektivitätskennzahl basierenden Rangfolge zur Darstellung der Entwicklung des Arbeitsmarktes vermeidet die von DIEKMANN genannten Probleme der Scheinkorrelation und Drittvariablenkontrolle bzw. reduziert diese auf ein vertretbares Maß.⁵⁶⁹

Bedeutsam ist auch, dass die Vergleichbarkeit der festgelegten Kennzahlen beachtet wird. WOLLMANN kommt zu der Erkenntnis, dass „Theoretische wie praktische Erfahrungen zeigen, dass die Formulierung brauchbarer Indikatoren um so schwieriger ist, je weicher und diffuser die Ziele sind, was wiederum um so ausgeprägter gilt, je weiter die Untersuchungsfrage die Wirkungskette abschreitet und insbesondere outcomes-Wirkungen zu

⁵⁶⁹ DIEKMANN, 2009, S. 61.

erfassen sucht.⁵⁷⁰ BURMEISTER weist darauf hin, „... dass nur solche Einrichtungen, Dienste und Projekte u.a. sinnvoll miteinander verglichen werden können, die auch vergleichbar sind, weil sich die Rahmenbedingungen und das Klientel im Wesentlichen entsprechen.“⁵⁷¹ Diese Voraussetzung ist gegeben, da nur Optionskreise miteinander verglichen werden, die die Aufgabe „Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II“ wahrnehmen. Insoweit sind grundsätzlich die Rahmenbedingungen und die Klientel vergleichbar. Sollten dennoch gewichtige Unterschiede (z. B. Besonderheiten auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt) festgestellt werden, „... müssen diese bei der Interpretation der Kennzahlen angemessen berücksichtigt werden, um nicht zu völlig verzerrten Ergebnissen zu gelangen.“⁵⁷²

Auch muss beachtet werden, dass die Beschaffung der empirischen Daten in der Realität durchaus schwierig sein kann. Dies gilt auch oder gerade für Verwaltungssysteme. WOLLMANN stellt fest, dass die Erhebung verwaltungsprozessgenerierter Daten in der Praxis zeigt, „... dass ungeachtet des Einzugs, den die Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung längst gemacht hat die Nutzung von ‘Verwaltungsvollzugsdaten’ ... nach wie vor noch auf überraschende Grenzen (und Blockierungen) stößt.“⁵⁷³ Aus diesem Grund wurde in der Erhebung weitgehend auf die Abfrage von statistischem Datenmaterial verzichtet. Bei den erhobenen statistischen Daten wurde darauf geachtet, dass diese durch öffentlich zugängliche Quellen nachprüfbar sind. So können beispielsweise die in Ziffer 2 des Erhebungsbogens abgefragten Kerngrößen zum Arbeitsmarkt (Arbeitslosenquoten getrennt nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III, Zahl der arbeitslosen SGB II-Bezieher, Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften) mit den veröffentlichten Statistikdaten der Bundesagentur für Arbeit abgeglichen werden.

⁵⁷⁰ WOLLMANN, 2002, S. 79.

⁵⁷¹ BURMEISTER, 2007, S. 221.

⁵⁷² BURMEISTER, 2007, S. 221.

⁵⁷³ WOLLMANN, 2002, S. 79.

4.4.1 Ergebnisse im Überblick

Bedeutsam für die noch vorzunehmenden Auswertungen sind insbesondere die von den Optionskommunen getätigten Angaben zu den verschiedenen Methoden, die der Theorie der Lernenden Organisation zugeordnet werden können. Einen ersten Eindruck zum Nutzungsgrad gibt die folgende Tabelle, in der die Methoden entsprechend der Häufigkeit ihrer Nutzung sortiert sind. Eine Differenzierung nach den einzelnen im Erhebungsbogen aufgenommenen Fragen zu den verschiedenen Methoden wird an dieser Stelle noch nicht vorgenommen.

Tab. 4:

Nutzungsgrad einzelner Methoden des Organisationslernens

Methode des Organisationslernens	Prozentualer Anteil der an der Erhebung teilnehmenden Optionskommunen, die die genannten Methoden nutzen
Benchmarking	85 %
Controlling	84 %
Personalentwicklung	68 %
Evaluation	55 %
Prüfungen/Untersuchungen (mind. drei)	41 %
Leitbild	38 %
Organisationsstruktur (Änderung)	30 %
Produktkritik	30 %
Kontinuierlicher Verbesserungsprozess	20 %
Monitoring	12%
Qualitätsmanagement	4 %

Detaillierte Auswertungen folgen in den weiteren Abschnitten.

Differenziert man die Beteiligung der Optionskreise an der Erhebung nach Ost- und Westdeutschland ergibt sich folgendes Bild:

Tab. 5:

Beteiligung an der Erhebung von differenziert nach westdeutschen und ostdeutschen Optionskreisen

Land	Zahl der Optionskreise	An der Erhebung teilnehmende Optionskreise		Bereitschaft zur Teilnahme an der Expertenbefragung	
		absolut	prozentual	absolut	prozentual
Länder in Ostdeutschland	18	6	33 %	4	22 %
Länder in Westdeutschland	45	31	69 %	22	49 %
Summen	63	37	59 %	26	41 %

Die deutlich unterschiedlichen Beteiligungen der ostdeutschen und der westdeutschen Optionskreises wirft die Frage auf, ob Verzerrungen bei der Auswertung der Erhebung zu befürchten sind. Dies könnte vor allem darin begründet sein, dass die Arbeitsmärkte in Ost- und Westdeutschland auch nahezu 20 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung immer noch deutlich voneinander abweichen. So betrug die Arbeitslosenquote (auf Basis aller zivilen Erwerbsspersonen) im Februar 2009 in Ostdeutschland 14,1 %, während die Arbeitslosenquote in Westdeutschland sich nur auf 7,0 % belief.⁵⁷⁴ Die bundesweite Arbeitslosenquote betrug im Dezember 2009 zusammengefasst 7,8 %.

⁵⁷⁴ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosenquoten im Februar 2009 – Länder und Kreise -, Eckwerte des Arbeitsmarktes. Veröffentlicht am 26.02.2009 unter der Internet-Adresse: <http://www.arbeits-agentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A011-Presse/Publicationen/pdf/Landkarten-Eckwerte-2009-02.pdf>

Die Arbeitslosenquoten zu einem bestimmten Stichtag werden in den folgenden Analysen nicht herangezogen. Berücksichtigt werden bei der Untersuchung u.a. die Entwicklungen der Arbeitslosenquote und der Zahl der Bedarfsgemeinschaften in jedem Optionskreis im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008. Die folgende Tabelle zeigt, dass die auf ost- und westdeutsche Kreise bezogenen Mittelwerte nicht bzw. kaum voneinander abweichen. Insoweit wirken sich die unterschiedlichen Arbeitsmärkte in Ost- und Westdeutschland im Rahmen des Untersuchungsfeldes der Arbeit nicht verzerrend aus.

Tab. 6:

Entwicklung der SGB II-Arbeitslosenquote und der Bedarfsgemeinschaften differenziert nach ostdeutschen und westdeutschen Optionskreisen

Optionskreise in Ost- und Westdeutschland, die sich an der Erhebung beteiligt haben	Mittelwert „Entwicklung der SGB II-Arbeitslosenquote im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008“	Mittelwert „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008“
6 Optionskreise in Ostdeutschland, die sich an der Erhebung beteiligt haben	-28,7 %	-15,4 %
31 Optionskreise in Westdeutschland, die sich an der Erhebung beteiligt haben	-29,7 %	-15,3 %
37 Optionskreise gesamt	- 29,5 %	-15,3 %

4.4.2 „Leitbilder“ in den Optionskommunen

In Abschnitt 2.2.1 wurde dargelegt, dass Leitbilder eine zentrale Voraussetzung sind, um organisationales Lernen überhaupt zu ermöglichen; hierbei ist entscheidend eine Vision, die die Angehörigen der Organisation mitreißt. SENGE fasst dies prägnant zusammen: „Es gibt keine lernende Organisation ohne eine gemeinsame Vision.“⁵⁷⁵ HOPP/GÖBEL sprechen in Bezug auf die interne Ausrichtung des Leitbildes, also die Wirkung auf die Mitglieder der Verwaltung von der „Identifikations- und Motivationsfunktion“, hierbei handele es sich um die „Corporate Identity“⁵⁷⁶. Die interne Ausrichtung der Leitbilder ist für die vorliegende Untersuchung bedeutender als die externe Ausrichtung („Transparenz- und Legitimationsfunktion“), die HOPP/GÖBL unter dem Begriff „Marketing“⁵⁷⁷ subsumieren.

Im Rahmen der Erhebung bei den Optionskreisen wurden drei Fragen zum Bereich „Leitbild“ erstellt. Die Fragen Nr. 4.1.1 und 4.1.2 wurden in die Auswertung aufgenommen. Die Frage 4.1.3 umfasst inhaltlich eine Konkretisierung der Frage 4.1.2; eine zusätzliche Erkenntnis in Bezug auf das Organisationslernen entsteht nicht. Insoweit gäbe die Aufnahme der Frage 4.1.3 in die Auswertung der Methode „Leitbilder“ ein zu hohes Gewicht.

Alle Antworten konnten mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden. Freitexteinträge waren nicht vorgesehen. Der auf der folgenden Seite abgedruckten Tabelle können die Häufigkeiten der Antworten auf die gestellten Fragen entnommen werden.

⁵⁷⁵ SENGE, 1998, S. 256.

⁵⁷⁶ Vgl. HOPP/GÖBEL, 2008, S. 65.

⁵⁷⁷ Vgl. HOPP/GÖBEL, 2008, S. 65.

Tab. 7:

Auswertung „Leitbilder“ in den Optionskommunen

Antwortkategorie	Frage 4.1.1 „Besteht für Ihre gesamte Kreisverwaltung zurzeit ein Leitbild?“	Frage 4.1.2 „Besteht für Ihr SGB II-System (besondere Einrichtung einschl. etwaiger Delegationsgemeinden und Eigengesellschaften) ein Leitbild?“	Frage 4.1.3 „Besteht für Ihre besondere Einrichtung ein eigenes Leitbild?“
Antworten „Ja“	19 (51 %)	9 (24 %)	Nicht in der Auswertung berücksichtigt
Antworten „Nein“	18 (49 %)	28 (76 %)	
Antworten Summe	37 (100 %)	37 (100 %)	

Auffällig ist der deutliche Unterschied zwischen dem Vorhandensein eines Leitbildes der gesamten Kreisverwaltung (51 %) und eines eigenen Leitbildes für das SGB II-System (24 %). Diese Abweichung dürfte aber nicht atypisch sein. Wie bereits in Abschnitt 2.2.1 festgestellt, stellt ein Leitbild die Verdichtung des Handlungswissens eines Unternehmens bzw. einer Organisation dar. Insoweit dürfte es schon als Ausnahmetatbestand zu werten sein, dass nahezu ein Viertel der Optionskreise für ihre SGB II-Systeme eigene Leitbilder erarbeitet hat.

Neben den üblichen Leitbildern in komprimierter Form, die im Rahmen der Erhebung abgefragt wurden, können auch die Arbeitsmarktprogramme der einzelnen Träger der Grundsicherung als eine Art Leitbild verstanden werden. Die überwiegende Zahl der Grundsicherungsträger verabschiedet jährliche Arbeitsmarktprogramme, die die Strategie der kommunalen Arbeitsmarktpolitik enthalten. HESSE hat auf Basis von Fallstudien bei Grundsicherungsstellen vier verschiedene Geschäftsstrategien festge-

stellt.⁵⁷⁸ Aus der Strategie werden Ziele abgeleitet, zu deren Erreichung die operativen Systembestandteile ausgerichtet werden.

KALTENBORN kommt in einer Studie zu dem Ergebnis, dass die SGB II-Träger ihre arbeitsmarktpolitischen Strategien insgesamt auf drei Grundstrategien stützen, und zwar die 1. Grundstrategie „Zielgruppen“, 2. Grundstrategie „Umfeld“ und 3. Grundstrategie „Übergeordnete Ziele“.⁵⁷⁹ KALTENBORN hat im Jahr 2008 bei allen 439 Grundsicherungsstellen die dort verabschiedeten Arbeitsmarktprogramme für eine wissenschaftliche Auswertung angefordert. Von den 228 vorgelegten Arbeitsmarktprogrammen konnten 217 für die Untersuchung analysiert werden. KALTENBORN hat vier Typen von Grundsicherungsstellen in Bezug auf die Arbeitsmarktstrategie gebildet. Die lethargischen Grundsicherungsstellen (15 %), die zurückhaltenden Grundsicherungsstellen (23 %), die fokussierten Grundsicherungsstellen (21 %) und die pluralistischen Grundsicherungsstellen (41 %).⁵⁸⁰

Problematisch sind nach Einschätzung von KALTENBORN die als lethargisch eingestuften Grundsicherungsstellen zu werten: „Kritisch muss zumindest ein Teil der lethargischen Grundsicherungsstellen betrachtet werden.“⁵⁸¹ Die lethargischen Träger der Grundsicherung nutzen von dem gesamten Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik nur einen geringen Teil. Es „... lassen sich in den lokalen Arbeitsmarktprogrammen nur wenige arbeitsmarktpolitische Strategien erkennen.“⁵⁸²

KALTENBORN geht davon aus, dass die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik umso höher ist, je ausgeprägter die arbeitsmarktpolitische Strategie ist. Dies ist nach seiner Schlussfolgerung allerdings nicht immer der Fall. „Insgesamt ist eine ausgeprägte arbeitsmarktpolitische Strategie – je nach Maßstab – mindestens bei einem Drittel (durchgehende Grundstrategie) und höchstens zwei Dritteln (fokussierte und pluralistische Arbeitsmarkt-

⁵⁷⁸ Vgl. HESSE, 2006, S. 26. Unterschieden wird in 1. Förderansatz zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen, 2. Vermittlungsansatz, 3. Beschäftigungsansatz (Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt) und 4. Subventionsansatz (Lohnsubventionen).

⁵⁷⁹ Vgl. KALTENBORN, 2008, S. 11 ff.

⁵⁸⁰ Vgl. KALTENBORN, 2008, S. 36 f.

⁵⁸¹ KALTENBORN, 2008, S. 37.

⁵⁸² KALTENBORN, 2008, S. 36.

programm aus der Clusteranalyse) der Grundsicherungsstellen erkennbar, d.h. Handlungsspielräume werden strategisch genutzt.“⁵⁸³

Im Ergebnis können Leitbilder, aus denen die strategischen Eckpunkte der Arbeitsmarktprogramme abgeleitet werden können, effektivitätssteigernd wirken. Es wird empfohlen, die strategischen Eckpunkte mit operationalisierten (Teil-)zielen zu versehen. Die wichtigsten operationalisierten Ziele sollten im Arbeitsmarktprogramm enthalten sein. Die Arbeitsmarktprogramme werden bei den Optionskommunen regelmäßig von den politischen Instanzen⁵⁸⁴ beschlossen. Hierin enthaltene operationalisierte Zielmarken erhöhen die Verbindlichkeit. KALTENBORN geht davon aus, dass „Eine derartig explizite konsequente Ausrichtung der lokalen Arbeitsmarktprogramme an politisch prioritären Zielen ... nicht zu erkennen (ist); bei 6 % der ausgewerteten Arbeitsmarktprogramme war immerhin eine durchgehende Ausrichtung an der Grundstrategie ‘Übergeordnete Ziele’ erkennbar...“⁵⁸⁵

Der Grad des Organisationslernens könnte positiv beeinflusst werden, wenn die Optionskommunen Leitbilder erstellen und diese konsequent als Ausgangspunkt ihrer in den jährlichen Arbeitsmarktprogrammen niedergelegten strategischen Arbeitsmarktpolitik ansehen. Darüber hinaus sprechen besonders die von KALTENBORN angestellten Analysen dafür, Arbeitsmarktprogramme als kritische Erfolgsfaktoren einzustufen; werden sie mit operationalisierten Zielvorgaben verknüpft, können sie mehr sein als reine Sitzungsvorlagen für die Kommunalpolitik.

Aufgrund der hohen Bedeutung von Leitbildern für das organisationale Lernen ist bei den noch vorzunehmenden Analysen der Zusammenhang von nachgewiesener überdurchschnittlicher Effektivität des jeweiligen SGB II-System und dem Vorhandensein eines Leitbildes zu untersuchen.

⁵⁸³ KALTENBORN, 2008, S. 41.

⁵⁸⁴ Je nach Zuständigkeitsregelung in den einzelnen Kreisen/kreisfreien Städten können dies beispielsweise der Sozialausschuss, der Kreisausschuss/Haupt- und Finanzausschuss oder der Kreistag/Stadtrat sein.

⁵⁸⁵ KALTENBORN, 2008, S. 14.

Die der Erhebung nachgeschalteten Experteninterviews bei den Kreisen mit den Kennnummern 24 und 26 bestätigten die Bedeutung der Leitbilder. Beide Kreise haben in der Erhebung bejaht, ein eigenes Leitbild für das SGB II-System (Frage 4.1.2 des Erhebungsbogens) entwickelt zu haben. Die Ausrichtung der beiden Leitbilder ist deutlich voneinander abweichend. Beim Optionskreis Nr. 24 ist das Leitbild wenig konkret, es wird aber vom Leiter der SGB II-Einheit ausdrücklich als Identifikationsgrundlage für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verstanden. Im Rahmen des Experteninterviews trat hervor, dass hier weniger das Leitbild im Vordergrund steht, sondern eher die Leitungskraft als „Leitfigur“ bzw. als Change-Manager. Die bereits oben angesprochene interne Ausrichtung des Leitbildes mit dem Ziel, eine „Identifikations- und Motivationsfunktion“ im Sinne von HOPP/GÖBEL zu erreichen, trat im Rahmen des Interviews deutlich zutage.

Das Leitbild beim Optionskreis Nr. 26 enthält abweichend hiervon – neben „Allgemeinplätzen“⁵⁸⁶ - auch quantitative Vorgaben. Über die Identifikationsfunktion hinaus ist dieses Leitbild um die von KALTENBORN angeführten operationalisierten „(Teil-)Ziele“ angereichert. Oben wurde ausgeführt, dass KALTENBORN davon ausgeht, dass hieraus effektivitätssteigernde Wirkungen ausgehen können. Tatsächlich belegt der Optionskreis mit der Kennnummer 26 den ersten Rang bei der Entwicklung des Rückganges der Bedarfsgemeinschaften. Der Interviewpartner brachte seine Überzeugung zum Ausdruck, dass die Verknüpfung von Leitbild und operationalisierten Vorgaben die Belegschaft ermutige, die gesetzten Ziele auch zu erreichen. Aus Sicht dieses Leiters war es unbedeutend, dass man mit dem Leitbild dieser Art die „reine Lehre“ verlasse. Bewusst ist dem Vertreter dieses Kreises auch, dass es sich bei dem hier vorliegenden „Leitbild“ eher um eine „lesbare Produktbeschreibung“ handelt.

Die beiden Experteninterviews zeigen, dass – so unterschiedlich die Leitbilder auch gestaltet sind – diese nicht erarbeitet wurden, weil die jeweilige Verwaltung dies verlangt hatte, sondern weil die Leitungen der SGB II-

⁵⁸⁶ Den Ausdruck „Allgemeinplätze“ nutzte der interviewte Leiter der SGB II-Einheit des Optionskreises mit der Kennnummer 26.

Systeme davon überzeugt waren, hiermit primär einen Beitrag zur Identifikation bzw. zur Effektivität leisten zu können.

4.4.3 „Controlling“ in den Optionskommunen

Das Controlling als eine Methode des Organisationslernens wurde in Abschnitt 2.2.2 allgemein dargestellt. Controlling wurde als ein funktionsübergreifendes Steuerungssystem bezeichnet.

In die Erhebung wurden vier Fragen zum Controlling aufgenommen. Die Fragen 4.2.1 und 4.2.3 fanden in der Auswertung Berücksichtigung.

Die Frage 4.2.2 blieb bei den weiteren Analysen außen vor. Sie zielte auf den Zeitpunkt des Beginns der Wahrnehmung von Controllingaufgaben ab („seit welchem Jahr?“). Es handelt sich um eine Konkretisierung der Frage 4.2.1, die als Hintergrundwissen von Interesse ist. Nur wenn Mitarbeiter ausdrücklich mit Controllingaufgaben betraut sind, ist die Frage nach dem „Seit wann?“ sinnvoll. Wären die Antworten zu Frage 4.2.2 in die Auswertung aufgenommen worden, hätten sich eine Redundanz eingestellt und die Gewichtung der Methode Controlling wäre zu hoch ausgefallen.

Die Frage 4.2.4 wurde ebenfalls nicht in den weiteren Auswertungen berücksichtigt. Die Kenntnis, ob zwischen strategischem Controlling („Werden die richtigen Dinge getan?“) und operativem Controlling („Werden die Dinge richtig getan?“) differenziert wird, ist besonders vor dem Hintergrund der zeitlichen Befristung des Optionsmodells von Interesse⁵⁸⁷. Allerdings wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine eindeutige Trennung von strategischem und operativem Controlling nicht immer möglich ist und darüber hinaus Interdependenzen bestehen.

Die Antworten im Erhebungsbogen konnten mit „ja“ oder „nein“ bzw. bei Frage 4.2.1 mit dem Ankreuzen einer Jahreszahl beantwortet werden. Freitexteinträge waren nicht vorgesehen. Der folgenden Tabelle können

⁵⁸⁷ Vgl. hierzu näher Abschnitt 2.2.2.

die Häufigkeiten der Antworten auf die gestellten Fragen entnommen werden.

Tab. 8:

Auswertung „Controlling“ in den Optionskommunen

Antwort-kategorie	Frage 4.2.1 „Sind Mitarbeiter in ihrem SGB II-System ausdrücklich mit Controlling-Aufgaben betraut?“	Frage 4.2.2 „Seit wann sind Mitarbeiter im SGB II-System ausdrücklich mit Controlling-Aufgaben betraut?“	Frage 4.2.3 „Bestehen Controlling- / Berichtspflichten auch gegenüber Leistungsinstanzen des Kreises (z. B. im Rahmen eines zentralen Controllings für die gesamte Kreisverwaltung)?“	Frage 4.2.4 „Unterscheiden Sie in Ihrem Controlling zwischen strategischem Controlling und operativen Controlling?“
Antworten „Ja“	35 (95 %)	Nicht in der Auswertung berücksichtigt	27 (73 %)	Nicht in der Auswertung berücksichtigt
Antworten „Nein“	2 (5 %)		10 (27 %)	
Antworten Summe	37 (100 %)		37 (100 %)	

Dass in rd. 95 % der Optionskreise Mitarbeiter ausdrücklich mit SGB II-Controllingaufgaben betraut sind, weist auf den zugeordneten Grad der Notwendigkeit einer Steuerungsunterstützung hin.

Überraschend hingegen ist, dass nur bei 73 % der Optionskreise Controlling-/Berichtspflichten gegenüber Leitungsinstanzen der Kreisverwaltung bejaht werden. Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Aufgabe „Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II“, der zeitlichen Befristung der Aufgabenübertragung bis zunächst Ende 2010 und auch des finanziellen Volumens im Vergleich zu anderen Kreisaufgaben, ist dieses Ergebnis erwartungswidrig. Im Umkehrschluss müsste auch konstatiert

werden, dass bei den 10 Optionskreisen, bei denen keine Berichtspflichten gegenüber der Leitung der Kreisverwaltung bestehen, ein Zusammenlaufen der wichtigsten Steuerungsgrößen der gesamten Kreisentwicklung nicht praktiziert wird. Dies würde dann auch bedeuten, dass zumindest 27 % der Optionskreise kein auf die Leitung zugeschnittenes vollständiges förmliches Berichtswesen unterhalten. Ob dieser Wert auf alle 439 deutschen Kreise und kreisfreien Städte verallgemeinert werden kann, wäre sicherlich eine eigene Untersuchung wert. Bezugspunkt könnte hier die Implementation von Instrumenten des Neues Steuerungsmodells sein. Wie bereits in Abschnitt 1.1 vermerkt, haben BOGUMIL/KUHLMANN verschiedene empirische Studien zum Implementationsstand des NSM ausgewertet.⁵⁸⁸ EMDE hat diese zusammengestellt und bewertet.⁵⁸⁹ In Ihrer Gesamtschau zum Bereich Controlling hält EMDE fest, dass das operative Controlling fast flächendeckend eingeführt ist, während allerdings das strategische Controlling unterentwickelt ist. Hierbei ist insbesondere das Problem der adressatengerechten Datenaufbereitung als Hinderungsgrund festgestellt worden. Unabhängig von den weiteren Analysen wird hier Handlungsbedarf gesehen, denn gerade für das strategische Controlling ist die Unternehmens-/Verwaltungsleitung Adressat. Berücksichtigt man in diesem Kontext, dass bei einer Zuordnung von strategischem und operativem Controlling zum Ebenenmodell von ARGYRIS/SCHÖN das strategische Controlling dem double loop learning zuzuordnen wäre⁵⁹⁰, wird ein Problemfeld deutlich.

Das Controlling als Rückkoppelungs- und Steuerungssystem ist für das organisationale Lernen von wesentlicher Bedeutung. Die besonders engen Wechselwirkungen zwischen Leitbild und Controllingsystem einer Organisation wurde bereits in Abschnitt 2.2.1 erwähnt. Hieraus folgt, dass bei den noch vorzunehmenden Analysen der Zusammenhang von nachgewiesener überdurchschnittlicher Effektivität des jeweiligen SGB II-System und dem Bestehen von Controlling-/Berichtspflichten gegenüber

⁵⁸⁸ Vgl. BOGUMIL/KUHLMANN, 2004, S. 54 – 62.

⁵⁸⁹ EMDE, 2006, S. 89 f.

⁵⁹⁰ Vgl. hierzu Abschnitt 2.2.2.

Verwaltungsleitung besonders zu untersuchen ist. Im Weiteren wäre dann noch zu untersuchen, ob die Nutzungsgrade der Methoden „Leitbilder“ und „Controlling“ in Bezug auf die erreichte Effektivität der SGB II-Systeme kongruent sind.

Im Rahmen der beiden geführten Experteninterviews wurde besonders die Frage nach den Berichtspflichten gegenüber den Leitungsinstanzen des Kreises (Frage Nr. 4.2.3 des Erhebungsbogens) in den Fokus der Betrachtung genommen. Beim Optionskreis mit der Kennnummer 24 wird die bestehende Berichtspflicht gegenüber den Leitungsinstanzen zwar als wichtig eingeschätzt aber nicht als erfolgskritischer Faktor betrachtet. Besonders intensiv werde nicht über die Arbeitsergebnisse des SGB II-Systems informiert. Der Vertreter des Optionskreises mit der Kennnummer 26 schätzt die Berichtspflichten gegenüber den Kreisinstanzen als ebenfalls wichtig an; allerdings besteht hier ein offenbar sehr intensiver Informationsaustausch zwischen Leitung des Kreises und SGB II-System, der aus einem engen Controlling-Beziehungsgeflecht mit entsprechenden Berichtspflichten resultiert. Berücksichtigt man hier die erreichten Ränge bei der Effektivität – gemessen am prozentualen Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften –, scheint der Rang Nr. 1 beim Kreis mit der Kennnummer 26 und der Rang 16 beim Kreis mit der Kennnummer 24 schlüssig. Allerdings lässt sich allein hieraus noch nicht die Regel „Intensive Berichtspflichten gegenüber Leitungsinstanzen des Kreises wirken sich positiv auf die Effektivität aus“ ableiten. Es könnte sich auch um ein Zufallsergebnis handeln.

4.4.4 „Benchmarking“ in den Optionskommunen

Alle 63 Optionskreise beteiligen sich an einem gemeinsamen Benchmarking. Grundlage hierfür war ein Kennzahlensystem, welches bereits seit Beginn des Jahres 2005 entwickelt wurde. Aufgrund der Wettbewerbssituation zwischen ARGEN und Optionskommunen, haben die Letzteren unmittelbar nach Aufbau ihrer Strukturen auch die Notwendigkeit gesehen,

ein Benchmarking einzuführen.⁵⁹¹ Ziel war es, schnell Lerneffekte zu erzielen, um im Wettbewerb mit dem Agentur für Arbeit-System bestehen zu können.

Mitte des Jahres 2005 haben die Optionskommunen begonnen, über Gremienarbeit der kommunalen Spitzenverbände (Landkreistage in den Ländern und Deutscher Landkreistag) ein Benchmarking-System zu entwickeln. Bewusst nicht genutzt werden sollten die bestehenden Kennzahlensysteme der Bundesagentur für Arbeit. Diese speisen sich aus den bundesweiten Datenlieferungen der Agenturen für Arbeit, der ARGEN und auch der Optionskommunen. Die Optionskommunen vertraten die Auffassung, dass die Vielzahl der vorhandenen Daten den Blick auf die eigentlich steuerungsrelevanten Größen verbaut. Die bereits in Abschnitt 2.2.3 von HILL beschriebene Gefahr, dass „... die Durchschnittsleistung zum Maßstab genommen wird...“⁵⁹², sollte bereits bei der Konzeption des Systems vermieden werden. Es sollte daher ein von dem Agentur-System losgelöstes Kennzahlenset erarbeitet werden. PREIBLER beschreibt: „Ziel und Orientierungsgrößen des Benchmarking sind Methoden, Prozesse, Abläufe, Strukturen aber auch Produkte, Dienstleistungen u.a.“⁵⁹³. Im Bereich des Controlling lässt sich Benchmarking idealerweise über ein Kennzahlensystem durchführen. Kern des Benchmarking-Systems bildet ein abgestimmtes Datengerüst.

Bereits Ende 2005 hatten sich alle 69 Optionskommunen auf ein Kennzahlenset verständigt, welches in den Folgejahren moderat angepasst wurde. Das Set besteht aus 26 Basiszahlen SGB II (z. B. Einwohner, Bedarfsgemeinschaften, erwerbsfähige Hilfebedürftige, Arbeitslose SGB II, in den Arbeitsmarkt gewechselte Hilfeempfänger, Gesamtausgaben etc.), sieben Strukturkennzahlen (z. B. Arbeitslosenquote SGB II, Anteil der Arbeitslosen an erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, durchschnittliche Größe der Bedarfsgemeinschaften) und 22 Kennzahlen. Die Kennzahlen sind das in Zahlen dargestellte Benchmarkingergebnis. Hier werden die Blöcke

⁵⁹¹ Vgl. z. B. Benchmarking der 69 Optionskommunen, Entwicklung der Aktivitäten, Erfolgreiche Arbeitsvermittlung, Berichtsjahr 2007, 2007, S. 4.

⁵⁹² HILL, 2008, S. 791.

⁵⁹³ PREIBLER: 2000, S. 260.

„Aktivierung“ (z. B. Eingliederungsquote, Beschäftigungsquote, Aktivierungsquote, Sanktionsquote) und „Kostenstrukturen“ (z. B. Durchschnittliche Kosten pro Person, durchschnittliche Transferleistungen pro Person, durchschnittliche Kosten der Unterkunft pro Bedarfsgemeinschaft) unterschieden.

Das Benchmarking konnte bereits ab dem 01.01.2006 ganzjährig genutzt werden. Bis zum 31.12.2006 hat die Bertelsmann-Stiftung diesen Prozess unterstützt.⁵⁹⁴ Um das System arbeitsfähig zu gestalten, wurden die 69 Optionskommunen in sieben Vergleichsringe gruppiert, um das Ziel eines systematischen Erfahrungsaustausches und das Voneinanderlernen zu ermöglichen. Die Mitglieder der Vergleichsringe wurden auf der Grundlage der siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesamtes für Bau- und Raumplanung (BBR) vorgenommen. Daneben wurde die jeweilige SGB II-Quote für den Zuschnitt der Vergleichsringe berücksichtigt.

Ziel des SGB II-Benchmarking der Optionskommunen sollte sein, „den zugelassenen kommunalen Trägern eine Hilfestellung bei der Weiterentwicklung ihrer neu gegründeten Organisationseinheiten und deren inhaltlich strategischer Ausrichtung zu geben.“⁵⁹⁵ Das Wort „Weiterentwicklung“ weist darauf hin, dass Strukturen und Prozesse – so neu sie in den Optionskommunen noch waren – angepasst werden sollten, wenn sich zeigen würde, dass ein Optimierungspotenzial gegeben ist. Deutlich wird dies auch an der Formulierung „Das Projekt hat den zugelassenen kommunalen Trägern die Möglichkeit gegeben, sich auf Basis eines einheitlichen Kennzahlenkataloges inhaltlich auszutauschen, Unterschiede der Organisationen und ihrer strategischen Zielrichtung zu diskutieren und gegebenenfalls Anregungen für die Weiterentwicklung der eigenen Organisation mitzunehmen.“⁵⁹⁶

⁵⁹⁴ Vgl. Pressemitteilung „Kompetenzzentrum Kommunen und Regionen übergibt kommunales Benchmarking-Projekt an Deutschen Landkreistag“ der Bertelsmann-Stiftung vom 07.03.2007, am 18.05.2008 unter http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-4602411A/bst/hs.xsl/nachrichten_49984.htm einsehbar.

⁵⁹⁵ BERTELSMANN-STIFTUNG, Jahresbericht 2006, S. 5.

⁵⁹⁶ BERTELSMANN-STIFTUNG, Jahresbericht 2006, S. 5.

Dass das Benchmarking-System der Optionskommunen insgesamt auch von dritter Seite als ernst zu nehmendes Instrument zur Steigerung der Effektivität angesehen wird, kann an den Reaktionen verschiedener Institutionen abgelesen werden. So hat sich der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) im Oktober 2008 kritisch mit dem Benchmarking auseinandergesetzt. „Teils mauern die Kommunen und legen ihre ‘Karten’ nicht auf den Tisch. Dies gilt besonders für den Deutschen Landkreistag als die Lobbyvertretung der optierenden Kommunen.“⁵⁹⁷ Gleichwohl werden die von den Optionskommunen veröffentlichten Benchmarkingergebnisse zu einer Bewertung herangezogen und für Vergleiche mit den Arbeitsgemeinschaften genutzt. Bei einigen Punkten räumt der DGB Vorteile der Optionskommunen ein. Das wichtige Ziel der Reduzierung der Arbeitslosigkeit „... konnte in Regionen mit optierenden Kommunen etwas stärker abgebaut werden als im Hartz IV-System insgesamt.“⁵⁹⁸ So reduzierte sich – nach Angaben des DGB - die Arbeitslosigkeit im Jahr 2007 insgesamt um 10,6 %. In den Optionskommunen betrug der Rückgang 11,7 %. Der DGB führt dies allerdings nicht ursächlich auf die gute Arbeit der Optionskommunen zurück, sondern darauf, „... dass die 69 zugelassenen kommunalen Träger keinen repräsentativen Querschnitt aller Arbeitsmarktregionen darstellen.“⁵⁹⁹ Der Grund für die überdurchschnittliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit liege vielmehr an den „... oftmals relativ günstigen Arbeitsmarktbedingungen...“ und „... relativ günstige beschäftigungspolitische Rahmenbedingungen.“⁶⁰⁰ Darüber hinaus hätten die Optionskommunen „... Fördermaßnahmen in 2007 stärker ausgeweitet. ... Der etwas stärkere Abbau der Arbeitslosigkeit bei den optierenden Kommunen wird so relativiert. Der verdeckten Arbeitslosigkeit in optierenden Regionen kommt eine leicht stärkere Bedeutung zu.“⁶⁰¹ Hier wird deutlich, wie Ergebnisse auf unterschiedliche Weise interpretiert werden können. Die Nutzung von Fördermaßnahmen zur Qualifizierung und Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit für langzeitarbeitslose Menschen wird an dieser Stelle vom DGB

⁵⁹⁷ Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Berlin, Oktober 2008, S. 2

⁵⁹⁸ Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Berlin, Oktober 2008, S. 3.

⁵⁹⁹ Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Berlin, Oktober 2008, S. 3.

⁶⁰⁰ Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Berlin, Oktober 2008, S. 3.

⁶⁰¹ Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Berlin, Oktober 2008, S. 4.

als Mittel zur Kaschierung von Arbeitslosigkeit eingestuft. Unter Berücksichtigung der Ziele des SGB II und der vom Bund zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit eine bemerkenswerte Überlegung. In diesem Zusammenhang scheint der DGB eine Präferenz für das ARGE-Modell zu haben.

Fraglich ist, ob das SGB II-Benchmarking-System bereits Organisationslernen ermöglicht hat. Sollte dies der Fall sein, wäre zu prüfen, auf welcher Ebene dieses Organisationslernen stattgefunden hat.

Aus dem Jahresbericht 2006 der Bertelsmann-Stiftung lassen sich erste Schlüsse ableiten. So wird in der Zusammenfassung u.a. darauf hingewiesen: „Die erhobenen Kennzahlen bilden die Grundlage für ein strukturiertes ‘Voneinanderlernen‘“ sowie „Die Kennzahlen geben den Optionskommunen die Möglichkeit die richtigen Fragen zu stellen; sie geben keineswegs bereits Antworten.“ und „Erste Wirkungszusammenhänge können auf aggregierter Ebene festgestellt werden.“⁶⁰²

In der Erhebung zu den von den Optionskommunen eingesetzten Informationen wurden die obigen drei Aussagen in zwei Fragen formuliert. Die Antworten im Erhebungsbogen konnten mit „ja“ oder „nein“ (Frage 4.3.1) bzw. bei Frage 4.3.2 mit dem Ankreuzen einer Nennung beantwortet werden.

Der folgenden Tabelle kann entnommen werden, wie viele der an der Erhebung teilnehmen Optionskreise am Benchmarking-System der Optionskommunen teilnehmen.

⁶⁰² BERTELSMANN-STIFTUNG, Jahresbericht 2006, S. 9.

Tab. 9:

Auswertung „Benchmarking“ in den Optionskommunen

Antwortkategorie	Frage 4.3.1 „Nehmen Sie am Benchmarking-System der Optionskommunen teil?“
Antworten „Ja“	37 (100 %)
Antworten „Nein“	0 (0 %)
Antworten Summe	37 (100 %)

Die Antworten auf die Frage 4.3.2 können der folgenden Tabelle entnommen werden. Zur Auswahl auf die Frage für welchen Zweck die Ergebnisse des Benchmarking-Systems vorrangig genutzt werden, standen die Antworten „für die Außendarstellung des zKT“, „für die Steuerung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente“, „für die Gestaltung der internen Arbeitsprozesse“ und „sonstige Angaben“ (Freitextangabe). Aus den vier möglichen Antworten musste bzw. durfte nur eine Antwort ausgewählt werden.

Aufgrund der den Methoden des Organisationslernens immanenten Rückkoppelungsnotwendigkeiten wurden nur die Antworten „für die Steuerung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ und „für die Gestaltung der internen Arbeitsprozesse“ als Nutzen stiftend für das organisationale Lernen eingestuft.

Tab. 10:

Nutzungszweck der Benchmarkingergebnisse

Antwortkategorie	Frage 4.3.2 „Nutzen Sie die Ergebnisse des Benchmarking überwiegend für“
Antworten <ul style="list-style-type: none"> - „die Außendarstellung des zkt“ - „sonstige Angaben“ (mit Freitextangabe) 	11 (30 %)
Antworten <ul style="list-style-type: none"> - „für die Steuerung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ - „für die Gestaltung der internen Arbeitsprozesse“ 	26 (70 %)
Antworten Summe	37 (100 %)

Die Auswertung der Antworten läßt den Schluss zu, dass 30 % der Optionskreise, die sich an der Erhebung beteiligt haben, die Ergebnisse des Benchmarking-Systems vorrangig nicht nutzen, um hieraus Organisationslernen zu generieren. Die anderen 70 % geben Antworten, die zumindest auf die Förderung organisationalen Lernens hinwirken bzw. dieses unterstützen könnten.

Kritisch zu betrachten sind die tatsächlich von dem Benchmarking-System der Optionskommunen ausgehenden Lernerfolge. Zwar nehmen alle 63 Optionskreise am Benchmarking-System teil. Die Auswertung der Erhebung zeigt, dass die Ergebnisse des Benchmarking nur in 70 % der Optionskommunen vorrangig zur Gestaltung der internen Arbeitsprozesse genutzt werden. Gerade das Überdenken und Neugestalten der internen Geschäftsprozesse kann jedoch als Indiz auf funktionierendes Organisationslernen gewertet werden. Offensichtlich gelingt es den Optionskommunen nicht flächendeckend, die Ergebnisse des Benchmarking-Systems zur

Optimierung in die eigenen Organisationen zu transportieren. Wie bereits in Abschnitt 2.2.3 angeführt, hat HILL dieses Problem erkannt, denn nach seiner Ansicht besteht die Gefahr, „... dass die Kennzahlen zum Zwecke des Vergleichs von ihrem Kontext abgelöst werden, und daher die Identität der jeweiligen Organisation sowie die System- bzw. Pfadabhängigkeit ihres Modernisierungsansatzes nicht mehr erkennen lassen.“⁶⁰³ Das Ergebnis der Erhebung könnte darauf hindeuten, dass das Benchmarking der Optionskommunen in seinen Ansätzen zwar richtig angelegt war, aber in der fortschreitenden Entwicklung dann ein „Eigenleben“ entwickelt hat, dessen Selbstständigkeit eine so hohen Grad erreicht hat, dass es um seiner Selbst Willen weiter existiert. Ausschlaggebend hierfür könnte eine Effekt sein, den WOLLMANN wie folgt beschreibt: „Auch wenn mithin interkommunale Leistungsvergleiche in der kommunalen Verwaltungspolitik inzwischen einen gefestigten Platz haben dürften, weisen sie darin eine erhebliche Schwäche auf, dass ihre Ergebnisse bislang weitgehend verwaltungsintern (für verwaltungsinterne Steuerung und Kontrolle) vorgesehen und verwendet werden, während die den kommunalen Parlamenten und der kommunalen Öffentlichkeit nicht oder eingeschränkt, jedenfalls keineswegs verbindlich zugänglich sind.“⁶⁰⁴ Gerade das Verfügbarmachen der Ergebnisse der interkommunalen Leistungsvergleiche an die Kommunalpolitik dürfte wesentliche Impulse für die Nutzung von Optimierungspotenzial ermöglichen. Idealtypisch beschreibt PÜNDER dieses Vorgehen mit den Worten „Den Vertretungsorganen und der Verwaltungsführung werden die für eine steuernde Einflussnahme erforderlichen Daten an die Hand gegeben. Insbesondere wird das Wissensgefälle zwischen Politik und Verwaltung reduziert.“⁶⁰⁵ Ein Unterlassen der Einbindung der kommunalpolitischen Entscheidungsebene in die Benchmarkingergebnisse dürfte einem bewussten Verzicht auf Lerneffekte gleichkommen. Dieser Aspekt wurde in den Experteninterviews, die der Erhebung nachgeschaltet waren, verifiziert. Die SGB II-Systeme der beiden interviewten Experten haben in der schriftlichen Erhebung angegeben, dass sie die Ergebnisse des

⁶⁰³ HILL, 2008, S. 791.

⁶⁰⁴ WOLLMANN, 2002, S. 88.

⁶⁰⁵ PÜNDER, 2008, S. 115.

Benchmarking für die Steuerung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente und/oder für die Gestaltung der internen Arbeitsprozesse nutzen. Interessant ist, dass die Leiter beider SGB II-Systeme das oben von HILL bezeichnete Problem in Bezug auf das SGB II-Benchmarking beschrieben haben. Beide Leitungskräfte kritisierten, dass die Inhalte des Benchmarking eher einem „allgemeinen Erfahrungsaustausch“⁶⁰⁶ entsprechen und weniger dem Streben nach dem Erreichen des jeweils identifizierten Bestwertes⁶⁰⁷ förderlich seien. Bedeutsam ist, dass der Vertreter des Optionskreises mit der Kennnummer 26 deutlich formulierte, dass „auch Lerneffekte eintreten würden, wenn die Gestaltung der Arbeitsprozesse diskutiert würde. Auch die vorgestellten best-practice-Beispiele seien brauchbar.“ Berücksichtigt man in diesem Zusammenhang, dass der Kreis mit der Kennnummer 26 bei den Ausführungen zum Controlling⁶⁰⁸ zum Ausdruck brachte, dass ein intensiver Austausch mit der Verwaltungsleitung zu wichtigen SGB II-Themen betrieben werde und dies auch für die Ergebnisse des Benchmarking gelte, da „eine Abgrenzung in der Praxis schwierig ist“, so wird deutlich, dass das oben von WOLLMANN beschriebene Problem der geringen Informationsversorgung von Verwaltungsleitung und Kommunalpolitik im Kreis mit der Kennnummer 26 nicht gegeben ist. Zwar wurde im Interview nicht der oben von PÜNDER skizzierte Idealzustand des Abbaus des Wissensgefälles auch zur Kommunalpolitik beschrieben, aber es könnte sein, dass die Informationsgabe über die Ergebnisse des Benchmarking an die Verwaltungsleitung einen lernförderlichen Effekt zeitigten. Hierbei ist der Rang 1 des Kreises mit der Kennnummer 26 in Bezug auf die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften besonders zu berücksichtigen.

Der Vertreter des Kreises mit der Kennnummer 24 war insgesamt gegenüber dem Benchmarking-System kritischer eingestellt. Antworten, die auf Organisationslernen hindeuten könnten, wurden nicht gegeben. Interessant ist, dass – und dies ist dann unter Berücksichtigung der zum Control-

⁶⁰⁶ Beide Interviewpartner nutzten übereinstimmend den Begriff „allgemeiner Erfahrungsaustausch“.

⁶⁰⁷ Vgl. zu den Zielen des Benchmarking Abschnitt 2.2.3 der Untersuchung.

⁶⁰⁸ Vgl. Abschnitt 4.4.3 der Arbeit.

ling getroffenen Aussagen⁶⁰⁹ für die verwaltungsinterne Kommunikation dieses Kreises konsequent – dass die Leitung der Kreisverwaltung nicht oder nur selten über die Benchmarkingergebnisse informiert wird.

Bei aller Kritik und offenbar vorhandenem Verbesserungspotenzial in Bezug auf das Benchmarking besteht aber offenbar die Möglichkeit für die Mitwirkenden, lernförderliche Prozesse aus den Benchmarkingergebnissen abzuleiten.

4.4.5 „Monitoring“ in den Optionskommunen

In Abschnitt 2.2.4 wurde die Möglichkeit für die kommunalen SGB II-Systeme aufgezeigt, eine neue Art des regionalen/lokalen Arbeitsmarktmonitorings zu kreieren und damit einen Weg zum organisationalen Lernen ebnen. Als bedeutende Bestandteile eines regionalen/lokalen Arbeitsmarktmonitorings wurden die kontinuierliche Beobachtung des regionalen/lokalen Arbeitsmarktes bzw. ausgewählter Beschäftigungssegmente sowie die Implementierung systematischer Rückkopplungsschleifen zu den Entscheidungsebenen herausgearbeitet.

Die Erhebung bei den Optionskreisen enthielt zwei Fragen zur Methode Monitoring. Beide Fragen konnten jeweils im Ankreuzverfahren mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden.

Die folgende Tabelle zeigt die Häufigkeiten und die prozentualen Anteile der jeweiligen Antwortkategorien:

⁶⁰⁹ Vgl. zu den Aussagen in Bezug auf das Controlling den Abschnitt 4.4.3 der Untersuchung.

Tab. 11:

Auswertung „Monitoring“ in den Optionskommunen

Antwortkategorie	Frage 4.4.1 „Haben Sie seit dem 01.01.2005 Projekte zum Thema Arbeitsmarkt-Monitoring durchgeführt? (z. B. Prospect, RQM – Regionales Monitoring-System Qualifikationsentwicklung)“	Frage 4.4.2 „Haben Sie ein regionales Arbeitsmarktmonitoring implementiert, mit dem regelmäßig und strukturiert Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot gegenüber gestellt werden?“
Antworten „Ja“	5 (14 %)	4 (11 %)
Antworten „Nein“	32 (86 %)	33 (89 %)
Antworten Summe	37 (100 %)	37 (100 %)

Die Ergebnisse zeigen, dass ein Arbeitsmarkt-Monitoring bisher keine breit eingeführte Methode ist, um die Wirkungsergebnisse der SGB II-Systeme der Optionskreise in ihrer Effektivität zu verbessern. Besonders die Messung der Abweichungen in quantitativer und qualitativer Sicht in Bezug darauf, in welchem Ausmaß die Arbeitskräftenachfrage durch das bestehende Angebot an Arbeitskräften gedeckt wird, könnte sich durch entsprechende Schlussfolgerungen positiv auf die Effektivität der Vermittlungsprozesse auswirken.

Auch die Nachhaltigkeit von Integrationen in Arbeit wäre zu prüfen. Zur Entlastung des eigenen Vermittlungssystems ist eine möglichst ausgeprägte Nachhaltigkeit vorteilhaft. Die in Arbeit integrierten Menschen haben allerdings den größten Vorteil von stabilen Beschäftigungsverhältnissen. MUSATI/FALK haben ermittelt: „Rd. 25 % der Hilfeberechtigten ver-

lassen die Grundsicherung nur vorübergehend. Sie sind nach drei Monaten wieder auf SGB II-Leistungen angewiesen.“⁶¹⁰

Die noch folgenden Analysen werden zur Methode Monitoring vorrangig genutzt, um zu prüfen, ob die Optionskreise, die bereits Erfahrungen mit dem Arbeitsmarktmonitoring gesammelt haben bzw. angegeben haben, dies bereits implementiert zu haben, auch effektiver arbeiten als die anderen Grundsicherungsträger.

Im Zuge der Experteninterviews wurden die Antworten der Kreise mit den Kennnummern 24 und 26 zum Monitoring erörtert. Der Kreis mit der Kennnummer 26 hat beide o. a. Fragen mit „nein“ beantwortet. Weder wurden Projekte zum Arbeitsmarktmonitoring durchgeführt noch ein entsprechendes Instrument implementiert. Der Leiter dieses SGB II-Systems brachte deutlich seine kritische Haltung zum Thema „Monitoring“ zum Ausdruck. Dies „könne gar nicht funktionieren“, insoweit würde sein Kreis auch „keine Experimente“ betreiben. Überraschend ist die deutlich negative Haltung zum Monitoring. Dies könnte damit zusammen hängen, dass die Leitungskraft die bisherigen Ergebnisse von Monitoring-Systemen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik⁶¹¹ kennt und hieraus entsprechende Folgerungen ableitet.

Im Ergebnis ebenfalls negativ zum Monitoring äußerte sich der Vertreter des Kreises mit der Kennnummer 24. Ein Monitoringsystem sei nicht implementiert; es sei allerdings ein Projekt zum Arbeitsmarktmonitoring durchgeführt worden. Die Ergebnisse seien allerdings kaum verwertbar. Auf Nachfrage teilte der Leiter mit, dass Kerninhalt des Projektes eine Befragung von Unternehmen zum Arbeitskräftebedarf⁶¹² gewesen sei. Die

⁶¹⁰ MUSATI/FALK, 2008, S. 94.

⁶¹¹ Vgl. zu den bisherigen Ergebnissen von Monitoring-Systemen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik Abschnitt 2.2.4 der Untersuchung.

⁶¹² In Abschnitt 2.2.4 wurde als eine wichtige Aufgabe eines Arbeitsmarktmonitoring-systems die „kontinuierliche Beobachtung des Arbeitsmarktes“ beschrieben. Dies wurde mit dem Projekt im Optionskreis mit der Kennnummer 24 offensichtlich versucht. Die Inhalte der Unternehmensbefragung wurden im Rahmen des Experteninterviews nicht erörtert. Es können daher keine Gründe genannt werden, warum das Projekt als nicht erfolgreich eingestuft wurde.

Ergebnisse hätten allerdings nicht zur Vermittlung von langzeitarbeitslosen Personen beigetragen.

Sowohl die Ausführungen in der Literatur als auch die Antworten der beiden Interviewpartner zeigen, dass das Arbeitsmarktmonitoring zurzeit offensichtlich noch kein Instrument ist, dem lernförderliche Wirkungen zugeschrieben werden können. Es bleibt abzuwarten, ob im Rahmen des in dieser Untersuchung noch folgenden zweistufigen Auswertungsverfahrens⁶¹³ bestätigt wird, dass die Methode „Monitoring“ zurzeit noch kein Erfolgsfaktor für das Organisationslernen in Optionskommunen ist.

Anzumerken ist, dass die Einführung von funktionierenden Monitoringsystemen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen insgesamt als Herausforderung angesehen werden muss. So kommt FALTERMEIER bei seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung Kommunalen Bildungslandschaften zu dem Schluss: „Ein kommunales Bildungsmonitoring wird sich auf empirisch fundierte Indikatoren stützen müssen, die eine verlässliche thematische Orientierung im Zeitverlauf bieten, wobei eine Konzentration auf die wesentlichen Kernindikatoren sinnvoll erscheint.“⁶¹⁴ Hieraus können auch die hohen Anforderungen abgeleitet werden, die an ein aussagefähiges Arbeitsmarktmonitoring zu stellen wären. Wenn im kommunalen Bildungsbereich, der tradierte kommunale Leistungen beinhaltet (z. B. Jugendhilfe, Schulentwicklung, Stadtentwicklung), erst heute die Forderungen nach Implementierung von Monitoringsystemen gestellt werden, so verwundert es nicht, dass die erst seit rd. fünf Jahren bestehenden Optionskommunen hier noch Zurückhaltung üben.

⁶¹³ Vgl. hierzu Abschnitt 4.4 der Untersuchung. In der ersten Stufe wird ermittelt, welche Methoden des Organisationslernens genutzt werden. In der zweiten Stufe werden diese Ergebnisse in Relation zur Effektivität der SGB II-Systeme gesetzt. Die Analyse folgt in Abschnitt 4.5 der Arbeit.

⁶¹⁴ FALTERMEIER, 2010, S. 21 f.

4.4.6 „Produktkritik“ in den Optionskommunen

In Abschnitt 2.2.5 wurde ausgeführt, dass die Produktkritik im Sinne der KGSt-Definition als Motor für Innovation fungieren kann. In den Abschnitten 2.1 und 2.2 wurde der Zusammenhang zwischen einer hohen Lernbereitschaft und einer entsprechenden Innovationsfähigkeit dargelegt. Die Methode „Produktkritik“ besteht in ihrer Abgegrenztheit zu anderen Methoden des Organisationslernens erst seit ca. dem Jahr 2005. Die KGSt hat damals ein produktkritisches Verfahren zur Steuerung der Produkthaushalte⁶¹⁵ der Kommunen entwickelt. Produkthaushalte wurden in den deutschen Kommunen seit ca. Mitte der 90´er Jahre des vorigen Jahrtausends eingeführt. Es besteht ein enger Zusammenhang zur sukzessiven Ablösung der Kameralistik durch die Doppik.⁶¹⁶ Während die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) bzw. des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (NKR) zügig voranschritt, wurden entsprechende Prüfroutinen – wie beispielsweise die Produktkritik – eher zögerlich eingeführt. Insoweit kann auch an dieser Stelle auf die Untersuchung von EMDE⁶¹⁷ verwiesen werden, die festgestellt hat, dass operative Komponenten des NSM zügig eingeführt wurden (z. B. das doppische Buchführungssystem als Rechnungswesentyp), während strategische Komponenten, zu denen auch die Produktkritik gezählt werden kann, eher noch unterentwickelt sind.

Hieraus folgend wurde bei der Erhebung unter den Optionskreisen nicht erwartet, dass die zur Produktkritik gestellten Fragen eine bereits umfassende Nutzung dieser Methode zu Tage fördern würden.

Es wurden drei Fragen zur Produktkritik gestellt, die alle im Ankreuzverfahren mit „ja“ oder „nein“ zu beantworten waren. Freitexteinträge waren nicht vorgesehen. Die Frage 4.5.1 bezieht sich auf die grundsätzliche Definition der kommunalen Arbeitsförderung als Produkt. Konkretisierungen, die für diese Untersuchung bedeutsam sind, finden sich dann in den fol-

⁶¹⁵ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 2/2005.

⁶¹⁶ Vgl. hierzu auch die in Abschnitt 3.3 gemachten Ausführungen zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) bzw. zum Neuen Kommunalen Rechnungswesen (NKR).

⁶¹⁷ Vgl. hierzu Abschnitt 1.1.

genden zwei Fragen, deren Antworten in den weiteren Auswertungen verarbeitet werden. Die Antworten auf die Frage 4.5.1 wurden bei der Bildung der Rangfolge des Organisationsgrades der Optionskreise⁶¹⁸ nicht berücksichtigt, um Redundanzen zu vermeiden. In der unten stehenden Tabelle wurden die Antworten zu dieser Frage der Information halber aufgenommen, damit die zu Frage 4.5.2 herzuleitende Relation nachvollziehbar ist. Der Tabelle können die Häufigkeiten der Antworten auf die gestellten Fragen sowie deren prozentuale Anteile entnommen werden:

Tab. 12:

Auswertung „Produktkritik“ in den Optionskommunen

Antwortkategorie	Nur informatorisch: Frage 4.5.1 <i>„Wird Ihr SGB II-System als Produkt oder als mehrere Produkte im Sinne des NKR (Neues Kommunales Rechnungswesen), NKF (Neues Kommunales Finanzmanagement) o.ä. geführt?“</i>	Frage 4.5.2 <i>„Enthalten die Produktbeschreibungen operationalisierte Zielvorgaben (z. B. „Ziel ist die Reduzierung der Zahl der BG von x auf X bis zum 31.12.20xx)“?</i>	Frage 4.5.3 <i>„Setzen Sie in Ihrem SGB II-Bereich regelmäßige produktkritische Verfahren ein (vgl. z. B. KGSt-Bericht Nr. 2/2005)“?</i>
Antworten „Ja“	27 (73 %)	19 (51 %)	3 (8 %)
Antworten „Nein“	10 (27 %)	18 (49 %)	34 (92 %)
Antworten Summe	37 (100 %)	37 (100 %)	37 (100 %)

Die Bedeutung des NKF bzw. des NKR und seinen grundsätzlichen bereits erreichten Implementationsgrad verdeutlicht die Quote von 73 % der Optionskreise, die ihr SGB II-System bereits als Produkt führen. Überras-

⁶¹⁸ Vgl. hierzu Abschnitt 4.5.

schend hingegen ist, dass nur 19 Optionskreise operationalisierte Zielvorgaben aufgenommen haben. In Bezug auf die 27 Kreise, die die Produktbildung bereits durchgeführt haben, haben somit nur rd. 70 % auch konkrete Zahlen in ihre Produktbeschreibungen aufgenommen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass 30 % der bereits als Produkte geführten SGB II-Systeme keine quantitativen oder qualitativen Zielvorgaben in den Produktbeschreibungen aufweisen; insoweit dürfte es sich um reine textliche Beschreibungen der Produkte handeln. Der eigentliche Zweck der Produktbeschreibungen, die Zielsteuerung und auch Zielerreichungskontrolle, kann so nicht gefördert werden.

Die KGSt weist in ihren Ausführungen zu den kommunalen Produkten regelmäßig darauf hin, dass besonders auch die Aufnahme operationalisierter Zielgrößen ein Kernelement der Produktbeschreibungen ist.⁶¹⁹ Denkbar ist, dass bei den 8 Optionskreisen, die solche Größen noch nicht in ihre Produktbeschreibungen aufgenommen haben, die Produktbildung noch in den Anfängen steckt. Auf der anderen Seite ist gerade im SGB II-Bereich das Definieren von Zielgrößen durch zahlreiche „Hilfestellungen“ von eher geringer Schwierigkeit. So könnte beispielsweise auf die Kennzahlen des Benchmarking-Systems⁶²⁰, an dem alle Optionskommunen teilnehmen, zurückgegriffen werden. Geeignet wären auch ausgewählte Kennzahlen aus der Datensammlung nach § 51b SGB II⁶²¹. Offensichtlich wurden entsprechende Zusammenhänge zu den Produktbeschreibungen bisher nicht hergestellt oder den Produktbeschreibungen wird keine so hohe Bedeutung zugemessen, aus denen das Erfordernis abgeleitet würde, die von der KGSt empfohlenen Bestandteile tatsächlich aufzunehmen. Idealtypisch wäre die Aufnahme vollständiger Produktbeschreibungen in die jährlichen kommunalen Arbeitsmarktprogramme. In diesem Zusammenhang ist auch nochmals auf die von KALTENBORN angestellten Analysen⁶²² hinzuweisen, dass Arbeitsmarktprogramme als

⁶¹⁹ Vgl. hierzu z. B. den KGSt-Bericht Nr. 2/2005 „Produkte auf dem Prüfstand – Die Verfahren zur Produktkritik“, KGSt-Handbuch Organisationsmanagement, Kapitel 9 u.a.

⁶²⁰ Vgl. hierzu Abschnitt 4.4.4.

⁶²¹ Vgl. hierzu Abschnitt 4.4.

⁶²² Vgl. hierzu Abschnitt 4.4.2.

kritische Erfolgsfaktoren einzustufen sind; werden sie mit operationalisierten Zielvorgaben verknüpft, können sie mehr sein als reine Sitzungsvorlagen für die Kommunalpolitik.

In den beiden geführten Experteninterviews wurde auch auf die von KALTENBORN empfohlene Verknüpfung von Produkthaushalt und Arbeitsmarktprogramm hingewiesen. Die Vertreter beider Kreise, die im Übrigen die Frage Nr. 4.5.2 des Erhebungsbogens („Enthalten die Produktbeschreibungen operationalisierte Zielvorgaben (z. B. „Ziel ist die Reduzierung der Zahl der BG von x auf x bis zum 31.12.20xx)?“) mit „ja“ beantworteten, haben dies bisher nicht ernsthaft in Erwägung gezogen. In den Gesprächen entstand der Eindruck, dass dies für die Leiter der jeweiligen SGB II-Systeme selbst überraschend war. Die Planungsprozesse „Produkthaushalt“ und „Arbeitsmarktprogramm“ verlaufen nahezu im selben jährlichen Zeitkorridor, werden gedanklich aber offensichtlich (noch) voneinander getrennt erarbeitet. Hier scheint eine Zusammenführung dieser beiden Teilkomponenten angezeigt zu sein.

Die Antworten zu Frage 4.5.3 zeigen deutlich, dass die strategische Bedeutung der Produktbildung noch nicht von den SGB II-Trägern verinnerlicht wurde. Wenn nur 8 % der Grundsicherungsträger, die an der Erhebung teilgenommen haben, produktkritische Verfahren einsetzen, muss konstatiert werden, dass bisher überwiegend keine Routinen geschaffen wurden, um die Produkte kritisch zu hinterfragen und entsprechend weiter zu entwickeln. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese strategische Aufgabe nicht wahrgenommen wird, nur wird sie nicht in einer definierten strukturierten Vorgehensweise durchgeführt. Diese Annahme wurde in den beiden Experteninterviews bestätigt. Die Leitungen der SGB II-Systeme der Optionskreise mit den Kennnummern 24 und 26 beantworteten die Frage Nr. 4.5.3 des Erhebungsbogens („Setzen Sie in Ihrem SGB II-Bereich regelmäßig produktkritische Verfahren ein (vgl. z. B. KGSt-Bericht Nr. 2/2005)?“) mit „nein“. Trotz dessen wird regelmäßig Produktkri-

tik betrieben; allein die seit 2005 mehrfachen Änderungen des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums⁶²³ bedingten dies.

4.4.7 „Kontinuierlicher Verbesserungsprozess“ in den Optionskommunen

Der Kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP) wurde in Abschnitt 2.2.6 als eine geeignete Methode identifiziert, um organisationales Lernen zu fördern. In Frage 4.6.1 des Erhebungsbogens wurde im Rahmen des Ankreuzverfahrens eine Aussage erwartet, ob der KVP bereits bewusst „systematisch“ genutzt wird. Die zahlenmäßige Zusammenstellung der Antworten kann der folgenden Tabelle entnommen werden:

Tab. 13:

Auswertung „Kontinuierlicher Verbesserungsprozess“ in den Optionskommunen

Antwortkategorie	Frage 4.6.1 „Nutzen Sie den Kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP) systematisch, um Ihre Arbeitsprozesse zu verbessern?“
Antworten „Ja“	8 (22 %)
Antworten „Nein“	29 (78 %)
Antworten Summe	37 (100 %)

⁶²³ Vgl. hierzu beispielhaft die Ausführungen in den Abschnitten 4.2.2 und 4.2.3 der Untersuchung. Das SGB II wurde seit dem In-Kraft-Treten am 01.01.2005 bis zum 31.12.2009 insgesamt unmittelbar oder mittelbar durch 38 Gesetzesänderungen angepasst. Insbesondere das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20.07.2006 (BGBl. I, S. 2407) und das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21.12.2008 (BGBl. I, S. 2917) sahen umfangreiche Änderungen der Arbeitsmarktinstrumente vor.

Lediglich 22 % der an der Erhebung teilnehmenden Optionskreise geben an, dass sie den KVP als Methode systematisch einsetzen. Dass kein höherer Wert erreicht wurde, könnte daran liegen, dass der KVP innerhalb der deutschen Verwaltungssysteme bisher nicht protegiert wurde. Der KVP fand nicht bzw. nur untergeordnet Eingang in den Instrumentenkoffer des NSM; eine Verbreitung innerhalb der kommunalen Verwaltungen war daher seit Beginn der 90´er Jahre des vorigen Jahrtausends nicht zu erwarten gewesen. Hier wurden Prozessoptimierungen unter dem Begriff „Output-/Prozessveränderung“ subsumiert, denen innerhalb des NSM allerdings keine hohe Priorität zukam.⁶²⁴ Bei den Expertenbefragungen wurde die geringe Akzeptanz des KVP in der öffentlichen Verwaltung deutlich. Der Optionskreis mit der Kennnummer 26 hat im Erhebungsbogen markiert, den KVP nicht systematisch zur Verbesserung der Arbeitsprozesse (Frage Nr. 4.6.1 des Erhebungsbogens) zu nutzen. Der Leiter dieses SGB II-Systems unterstrich dies im Interview mit dem Ausdruck „das sind doch nur Worte“. Der zweite im Rahmen der Expertenbefragung berücksichtigte Kreis mit der Kennnummer 24 antwortete auf die Frage Nr. 4.6.1 des Erhebungsbogens zwar mit „ja“, allerdings betonte der Leiter des SGB II-Systems, dass der „KVP nicht in einer standardisierten Form, sondern aus innerer Überzeugung“ eingesetzt werde. Dies deutet eher auf einen im Einzelfall anzutreffenden selbstkritischen Umgang mit Problemlagen hin und weniger auf einen strukturierten permanenten Optimierungsprozess.

Besonderes Gewicht kommt dem KVP in Bezug auf den Umgang mit Fehlern zu. Lernfähige Organisationen sind demnach solche, die geradezu nach Fehlern suchen, um diese aktiv abzustellen bzw. deren negative Wirkungen zu mildern. Gegenüber den häufig anzutreffenden Vorgehensweisen, Fehler zu verschweigen bzw. nicht einzuräumen, ist „Der Weg zu einer lernenden und innovationsfreudigen Organisation ... mit der Verbesserung der Fehlerkultur verbunden. Die Bereitschaft, nicht nur eigene An-

⁶²⁴ Vgl. hierzu die Übersicht nach BOGUMIL/KUHLMANN in Abschnitt 1.1.

nahmen und Handlungen vor den KollegInnen zu testen, sondern auch Fehler einzugestehen, sind notwendige Elemente organisationalen Lernens und die Garanten effektiven Handelns in und von Unternehmen.“⁶²⁵

Im Rahmen der Erhebung unter den Optionskreisen wurde daher auch die Einschätzung zu den Fehlertoleranzen des jeweils eigenen Systems (Frage Nr. 4.6.2 des Erhebungsbogens) und von relevanten externen Institutionen (Frage Nr. 4.6.3) erfragt. Die Einschätzungen zur Ausprägung der Fehlertoleranz konnten jeweils auf einer Skala an den Wertpunkten „sehr hoch“, „hoch“, „normal“ und „niedrig“ markiert werden. In die Auswertung zur Erstellung der Rangfolge des Grades zum Stand des Organisationslernens wurde nur die Frage 4.6.2 aufgenommen, da gerade die Fehlertoleranz innerhalb der jeweils eigenen Organisation Auswirkungen auf das organisationale Lernen haben kann. Die Erhebungsergebnisse enthält die folgende Tabelle:

Tab. 14:

Ausprägung der Fehlertoleranz in den SGB II-Systemen

Antwortkategorie	Frage 4.6.2 „Wie schätzen Sie die Ausprägung der Fehlertoleranz Ihres SGB II-Systems ein? (bitte markieren Sie mit x)“
Antworten „sehr hoch“ und „hoch“	7 (19 %)
Antworten „normal“ und „gering“	30 (81 %)
Antworten Summe	37 (100 %)

Nur rund ein Fünftel der Optionskreise, die den Erhebungsbogen ausgefüllt haben, schätzen die Fehlertoleranz ihres eigenen SGB II-Systems als

⁶²⁵ HARTMANN/BRENTEL/ROHN, 2006, S. 6.

„sehr hoch“ oder „hoch“ ein. Dies sind keine guten Voraussetzungen, um den KVP effektivitätssteigernd einzusetzen. Das Ergebnis ist nahezu kongruent zu dem o.a. Wert von 22 % der Optionskreise, die angaben, den KVP systematisch einzusetzen. Von Bedeutung im Zusammenhang mit der gering ausgeprägten eigenen Fehlertoleranz ist, dass die Erhebungsbogen in fast allen Fällen von Führungskräften der Optionskreise ausgefüllt wurden. Hieraus kann abgeleitet werden, dass das Führungsverhalten auch gegenüber den Belegschaftsmitgliedern nur unterdurchschnittlich von Fehlertoleranz geprägt ist. In den Experteninterviews konnte diese Annahme allerdings nicht bestätigt werden. Beide Kreise hatten im Erhebungsbogen die Ausprägung der Fehlertoleranz des eigenen SGB II-Systems (Frage Nr. 4.6.2 des Erhebungsbogens) nicht als „sehr hoch“ oder „hoch“ markiert. Im Gespräch bezeichneten sich beide Führungskräfte als fehlertolerant. Der Vertreter des Kreises mit der Kennnummer 26 stufte schließlich die Fehlertoleranz als „sehr hoch“ ein. Diese Änderung der Einordnung wurde bei den weiteren Auswertungen nicht berücksichtigt. Der Vertreter des Kreises mit der Kennnummer 24 äußerte, die Einordnung sei „relativ zu verstehen. Man sei schon fehlertolerant, aber dies habe seine Grenzen.“

Wie bereits oben und zudem in Abschnitt 2.2.6 ausgeführt, kann eine geringe Fehlertoleranz auch zum Verschweigen von Fehlern bzw. im Extremfall zur aktiven Fehlerverdeckung führen. Aufgrund der bestehenden Prüfrechte externer Prüfinstanzen⁶²⁶ in Zusammenschau mit der temporären Stellung der Optionskommunen (zeitliche Befristung zunächst bis zum 31.12.2010) ist zu besorgen, dass eine geringe eigene aktive Fehlerbeseitigung zu entsprechenden Prüfbemerkungen Dritter mit möglicherweise negativen Folgen für das Options-Modell führen könnte.

Im Ergebnis deuten die Erhebungsergebnisse an, dass eine lernförderliche Kultur, in der Fehler „... als Quelle für die Generierung neuen Wissens betrachtet.“⁶²⁷ werden, bisher nur in relativ wenigen Optionskreisen anzu-

⁶²⁶ z. B. Prüfgruppe SGB II des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bundesrechnungshof; vgl. hierzu näher die Ausführungen in Abschnitt 4.4.10.

⁶²⁷ SCHRIDDE, 2004, S. 45.

treffen ist. Dies bestätigen auch die Gesprächsergebnisse der beiden Experteninterviews. Es entstand der Eindruck – der allerdings nicht objektiv nachweisbar ist – einer tendenziell hohen Fehlertoleranz, die aber nicht dokumentiert werden sollte. Dieser subjektive Eindruck kann nicht in den weiteren Analysen berücksichtigt werden. Bezieht man diesen Eindruck auf das Kernthema des Organisationslernens, wird sichtbar, was ARGYRIS/SCHÖN mit der Differenzierung in eine „vertretene Theorie (espoused theory)“ und eine „handlungsleitende Theorie (theory-in-use)“⁶²⁸ verdeutlichen wollen.

4.4.8 „Qualitätsmanagement“ in den Optionskommunen

Bereits in Abschnitt 2.2.7 wurde erwähnt, dass die Entscheidung für ein Qualitätsmanagement die Entscheidung für eine Führungskonzeption bedeutet, die kontinuierlich hinterfragt und Prozessabläufe überprüft. Die Kontinuität des Wandels, der mit der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen einhergehen muss, zeigt die Verknüpfung zum Organisationslernen. Insoweit besteht zwischen dem Qualitätsmanagement und dem kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP)⁶²⁹ ein enger Zusammenhang. Die Erhebungsergebnisse zum KVP zeigen, dass die Optionskreise diese Methode nur in geringem Umfang nutzen. Ursache hierfür ist offensichtlich besonders eine geringe systemimmanente Fehlertoleranz. Wegen des engen Zusammenhangs zwischen Qualitätsmanagement und KVP ist von Interesse, ob die Erhebungsergebnisse beider Methoden stimmig sind.

Im Rahmen der Erhebung wurden zwei Fragen zur Methode „Qualitätsmanagement“ gestellt, die im Ankreuzverfahren mit „ja“ oder „nein“ zu beantworten waren. Bei Frage 4.7.1 konnte bei Bejahung der Frage in einem Freitextfeld das gewählte Modell des Qualitätsmanagements benannt werden.

⁶²⁸ Vgl. hierzu z. B. die Ausführungen in Abschnitt 2.1 der Untersuchung.

⁶²⁹ Vgl. zum KVP die Abschnitte 2.2.6 und 4.4.7.

Die folgende Tabelle zeigt die Häufigkeiten der Antworten auf die gestellten Fragen sowie deren prozentuale Anteile:

Tab. 15:

Auswertung „Qualitätsmanagement“ in den Optionskommunen

Antwort-kategorie	Frage 4.7.1 „Haben Sie Ihre SGB II-Einheit einem förmlichen Qualitätsmanagement unterzogen? (z. B. EFQM-Modell, DIN EN ISO 9000:2005)“	Frage 4.7.2 „Ist Ihre SGB II-Einheit in einem anerkannten Verfahren zertifiziert worden?“
Antworten „Ja“	2 (5 %)	1 (3 %)
Antworten „Nein“	35 (95 %)	36 (97 %)
Antworten Summe	37 (100 %)	37 (100 %)

Die Antwortverteilung zeigen deutlich, dass ein förmliches Qualitätsmanagement noch weniger genutzt wird als der KVP⁶³⁰. Auf mögliche Gründe hierfür wird unten eingegangen.

Von der Möglichkeit der Freitexteingabe zu Frage 4.7.1 wurde von einem Optionskreis als Antwort gegeben „Kundenorientierte Qualitätstestung für Soziale Dienstleistungsanbieter“. Diese Kreis war zudem der einzige, der sich in dem entsprechenden Anerkennungsverfahren hat zertifizieren lassen.

Der zweite die Frage 4.7.1 bejahende Kreis hat mitgeteilt, dass als förmliches Qualitätsmanagement das „Service Assessment nach ISO 9000 ff. und das EFQM-Modell“ gewählt wurde.

⁶³⁰ Vgl. zu den Ergebnissen des KVP den Abschnitt 4.4.7.

Die Erhebungsergebnisse zeigen, dass das Qualitätsmanagement zurzeit eine nur untergeordnete Rolle bei den Optionskommunen spielt. Die Gründe für die offensichtliche Ablehnung von förmlichen Qualitätsmanagementsystemen wurden in den der Erhebung nachgeschalteten Experteninterviews erfragt. Beide in der Expertenbefragung beteiligten Kreise hatten die Fragen Nr. 4.7.1 und Nr. 4.7.2 des Erhebungsbogens jeweils mit „nein“ beantwortet. Insgesamt waren die Interviewten der Auffassung, dass die förmlichen Qualitätsmanagementsysteme und auch die Zertifizierungsverfahren eher bürokratieförderlich wären; hieraus resultiere beispielsweise ein Mangel an Flexibilität, die gerade die Vertreter der Optionskommunen als einen der wesentlichen Vorteile gegenüber den anderen SGB II-Systemen als Vorteil anführen. Diese Einschätzung ist zunehmend auch in der Literatur zu finden. Auf die in Abschnitt 2.2.7 von HILL formulierte Kritik wird verwiesen. Die kommunalen Praktiker sehen besonders den von HILL als „Schematismus“⁶³¹ bezeichneten Hang zu einer „... Schönung der Sachverhalte oder krampfhaften Befolgung von Regeln...“⁶³² als nicht förderlich an. Interessant ist in diesem Zusammenhang eine Äußerung des Leiters der SGB II-Einheit des Kreises mit der Kennnummer 24. Dieser betonte zwar auch die o.a. Äußerungen, wies aber ergänzend darauf hin, dass ab dem Jahr 2010 ein Qualitätsmanagementsystem für den Kreis mit der Kennnummer 24 aufgebaut werden solle. Ziel sei auch eine Zertifizierung des SGB II-Systems. Auf Nachfrage wurde bestätigt, dass die entsprechende Initiative nicht von der Leitungsebene der Kreisverwaltung ausging, sondern offensichtlich vom SGB II-System selbst. Hier wäre im Rahmen einer Nachschau zu prüfen, ob der entsprechende Prozess tatsächlich in Gang gesetzt wurde. Dies ist für die hier vorzunehmende weitere Untersuchung allerdings von untergeordneter Bedeutung.

Auch die den gängigen Qualitätssystemen zu Grunde liegende Vergangenheitsorientierung hat die Optionskommunen davon abgehalten, derar-

⁶³¹ HILL, 2008, S. 790.

⁶³² HILL, 2008, S. 790.

tige Systeme einzuführen. Grund hierfür war die zunächst auf sechs Jahre befristete Existenz der Optionskommunen. In den Experteninterviews wurde geäußert, dass „für QM-Systeme keine Zeit war“ oder „QM-Systeme benötigen einen langen Vorlauf“. Interessanterweise wurde auch geäußert, dass die gängigen Qualitätsmanagementsystem zwar Prozessoptimierungspotenzial anzeigen könnten, aber die Wirkungszeit hierfür als zu lang eingeschätzt wurde. Der Zeitaspekt, den die kommunalen Praktiker zum Ausdruck bringen, wird von HILL als Vergangenheitsorientierung bezeichnet. So „...erfasst der Qualitäts-Check nur eine Momentaufnahme, gewissermaßen einen Screenshot, ohne Veränderungen im Zeitablauf bzw. zukünftige Herausforderungen zu erkennen...“⁶³³.

Die nur geringe Nutzung der derzeit entwickelten Qualitätsmanagementsysteme durch die Optionskommunen ist in Bezug auf den Grad des Organisationslernens dennoch als insgesamt negativ einzuschätzen. Zwar sind die typischen Systeme derzeit nicht ideal auf die Belange der Optionskommunen zugeschnitten, trotzdem könnten sie dazu beitragen, Standards bei den Geschäftsprozessen zu definieren und prüfbar zu machen. Richtig scheint aber die Entscheidung der Optionskommunen zu sein, auf die Zertifizierungen zu verzichten. Der Schematismus würde kaum zu Lernerfolgen beitragen. HILL analysiert hier richtig: „Wegen der dynamischen Kontexte, der Veränderlichkeit, Komplexität und Verflochtenheit des Wissens sowie der Koppelung verschiedener Wissensbestände in konkreten Anwendungskontexten werden objektive Standards und vorab festgelegte, allgemeingültige Schemata zunehmend obsolet.“⁶³⁴ Durch die Veränderungen in der Arbeitswelt, besonders in den wissensintensiven Dienstleistungen und Administrationen steigt nach HILL „... die Bedeutung situativer Elemente, wie der Erfassung des Kontextes, der Wissensbeschaffung aus Beziehungen und Netzwerken sowie des informalen Lernens im Prozess der Arbeit.“⁶³⁵

⁶³³ HILL, 2008, S. 790.

⁶³⁴ HILL, 2008, S. 791.

⁶³⁵ HILL, 2008, S. 791.

Zurzeit erfährt das Qualitätsmanagement eine Fortentwicklung in der Literatur. Die Neudefinition von Qualitätslandschaften, Qualitätspotenzialen, Qualitätsstrategien und Qualitätszyklen könnte zu einem neuen Verständnis des Qualitätsmanagements führen. HILL spricht in Bezug auf den öffentlichen Sektor von einem „Public Organization Profiling (POP)“⁶³⁶. Als ersten Entwurf schlägt HILL vor:

- Einbettung in den Kontext und Analyse des Kontextes
- Gemeinsame Sinnfindung und Energiemanagement
- Nutzung neuer Kommunikationsstile und Arbeitsweisen
- Entwicklung und Implementation vernetzter Geschäftsmodelle
- Nachhaltige Verknüpfung von Ressourceneinsatz und Wertschöpfung
- Gemeinsamer Transformationsprozess und gemeinsame Evaluation⁶³⁷

Den Optionskommunen wird empfohlen, ihre derzeitige Zurückhaltung bei den aktuell gängigen Qualitätsmanagementsystemen beizubehalten und die Entwicklung des „Public Organization Profiling“ aktiv zu beobachten.

4.4.9 „Evaluation“ in den Optionskommunen

Im Erhebungsbogen wurden drei Fragen zum Themenkomplex „Evaluation“ gestellt. Die erste Frage (Frage Nr. 4.8.1 des Erhebungsbogens) bezog sich auf die Einbeziehung zur gesetzlich vorgeschriebenen Wirkungsforschung nach § 6c SGB II⁶³⁸ der sog. Experimentierklausel. Bei dieser bundesweiten Evaluation im Auftrag des Gesetzgebers geht es darum, dem Gesetzgeber eine Entscheidungshilfe zu geben, welches organisatorische Gebilde (Optionskommune/zugelassener kommunaler Träger, ARGE – Arbeitsgemeinschaft oder getrennte Aufgabenträgerschaft) die Auf-

⁶³⁶ HILL, 2008, S. 796.

⁶³⁷ HILL, 2008, S. 797.

⁶³⁸ Vgl. hierzu Abschnitt 4.1.

gaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende effektiver erbringen kann. Mit dieser bereits im Gesetz angelegten extern durchzuführenden Evaluierung der Wirkungen verschiedener Organisationsmodelle bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit ist eine bedeutende Forderung der Wissenschaft zu diesem Handlungsfeld erfüllt worden. „Angesichts dessen, dass die aktuelle von den Vorstellungen des New Public Management und des Neuen Steuerungsmodells inspirierte Verwaltungspolitik um die Schaffung einer umfassenden Transparenz des Politik- und Verwaltungshandelns kreist, sollte es sich von selbst verstehen, auch und gerade die verwaltungspolitischen Reformprojekte selber zum Gegenstand von Evaluierungen zu machen. Nur durch die laufende und periodische Erfassung der Kosten und Wirkungen der verwaltungspolitischen Maßnahmen und ihre ‘Rückmeldung’ kann der notwendige Lern-, Anpassungs- und Innovationsprozeß gesichert werden.“⁶³⁹ Untersuchungsgegenstand der Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II sind, im Unterschied zur allgemeinen Wirkungsforschung nach § 55 SGB II, nicht die Wirkungen einzelner Instrumente oder die Gesamtwirkungen des neuen Leistungsrechts, sondern die praktische Umsetzung der Experimentierklausel durch die Träger der Grundsicherung, insbesondere auch die organisatorische Struktur des Leistungserbringungsprozesses sowie die Kombination von aktivierenden Maßnahmen, aber auch von Sanktionen. Diese Wirkungsforschung ist in vier Untersuchungsfelder gegliedert; mit der Durchführung sind mehrere Forschungsinstitute beauftragt.⁶⁴⁰ Der Deutsche Landkreistag umschreibt diese Wirkungsforschung zur Experimentierklausel mit den Worten: „...in einem bisher einzigartigen Unternehmen nahezu alle wissenschaftlichen Kapazitäten der Bundesrepublik

⁶³⁹ WOLLMANN, 2002, S. 95.

⁶⁴⁰ Folgende Forschungsinstitute wurden vom Gesetzgeber mit der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II beauftragt: Untersuchungsfeld 1: IAW – Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V. Tübingen und ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim; Untersuchungsfeld 2: ISR – Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Fachhochschule Frankfurt am Main, infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH, Bonn, WZB – Wissenschaftszentrum Berlin, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung sowie Simma & Partner Consulting GmbH, Bregenz; Untersuchungsfeld 3: ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim, IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg Essen sowie TNS Emnid, Bielefeld; Untersuchungsfeld 4: ifo – Institut für Wirtschaftsforschung, München und IAW – Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen.

Deutschland herangezogen.... Der Aufwand für die Wirkungsforschung bewegt sich im zweistelligen Millionenbereich.⁶⁴¹ Nach der von WOLLMANN vorgenommenen Einteilung nach den Trägern der Evaluation (interne Evaluierung, externe Evaluierung) ist die Wirkungsforschung nach § 6c SGB II der „externen Evaluierung“ zuzuordnen, da „... diese Evaluierung von einer (formal unabhängigen) Forschungseinrichtung durchgeführt wird,...“⁶⁴²

Die Zahl der im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II beteiligten Optionskommunen kann – differenziert nach den einzelnen Untersuchungsfeldern – der folgenden Tabelle entnommen werden. Einige Kreise wurden in mehreren Untersuchungsfeldern an der Wirkungsforschung beteiligt; insoweit ist die Summe der Markierungen größer als die Zahl der Optionskreise, die sich an der Erhebung beteiligt haben.

Tab. 16:

Auswertung „Evaluation“ in den Optionskommunen

Untersuchungsfeld (UF)	Frage 4.8.1 „Wurde Ihre SGB II-Einheit im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II beteiligt?“ (in den Jahren 2005 bis 2008)
Antworten „Ja“, im UF Deskriptive Analyse und Matching (UF 1) ⁶⁴³	16
Antworten „Ja“, im UF Implementations- und Governanceanalyse (UF 2) ⁶⁴⁴	17

⁶⁴¹ Deutscher Landkreistag, Rundschreiben Nr. 668/2008 vom 14.11.2008.

⁶⁴² WOLLMANN, 2002, S. 82.

⁶⁴³ Das Untersuchungsfeld 1 arbeitet flächendeckend in allen Kreisen und kreisfreien Städten, es erhebt Organisationsindikatoren bei allen Grundsicherungsträgern und den anderen drei Feldern die bei der Bundesagentur für Arbeit erfassten Prozessdaten zur Verfügung stehen.

Untersuchungsfeld (UF)	Frage 4.8.1 „Wurde Ihre SGB II-Einheit im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II beteiligt?“ (in den Jahren 2005 bis 2008)
Antworten „Ja“, im UF Wirkungs- und Effizienzanalyse (UF 3) ⁶⁴⁵	7
Antworten „Ja“, im UF Makroanalysen und regionale Vergleich (UF 4) ⁶⁴⁶	3
Antworten „Summe“	43

Fehlerbehaftet ist offensichtlich ein Teil der Antworten zum Untersuchungsfeld (UF) 1. Nach der Definition des Untersuchungsauftrages zur Wirkungsforschung ist das UF 1 flächendeckend bei allen Kreisen bzw. kreisfreien Städten zu erheben. Allerdings werden hierzu die Daten genutzt, die die Grundsicherungsträger der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung stellen. Es wird im UF 1 teilweise auf die bei der Bundesagentur für Arbeit gespeicherten Daten zurückgegriffen. Besonders in den ersten Jahren nach In-Kraft-Treten des SGB II haben die Optionskommunen nicht in allen Fällen die notwendigen Daten an die Bundesagentur für Arbeit geliefert; dies dürfte der Grund für die niedrige Zahl von 16 Optionskreisen sein, die mitgeteilt haben, im UF 1 beteiligt gewesen zu sein.

Aufgrund der o.a. Teilnahme von Optionskreisen an mehreren Untersuchungsfeldern, ist aus der obigen Tabelle nicht zu ersehen, wie viele Opti-

⁶⁴⁴ Das Untersuchungsfeld 2 führt intensive Fallstudien in einer repräsentativen Auswahl von 154 regionalen Einheiten durch. Die gewonnenen Informationen werden zusätzlich quantitativ verdichtet und dienen den Untersuchungsfeldern 3 und 4 als Input für deren mikro- und makroanalytischen Analysen.

⁶⁴⁵ Das Untersuchungsfeld 3 bewertet die Wirksamkeit der unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung auf Ebene der einzelnen SGB II-Bezieher/-innen sowie deren Bedarfsgemeinschaften auf Basis der von den Untersuchungsfeldern 1 und 2 zur Verfügung gestellten Informationen zum Prozess der Leistungserbringung sowie eigener Erhebungen bei Leistungsempfängern/-empfängerinnen. Diese Bewertungen finden in den ausgewählten 154 Regionen statt.

⁶⁴⁶ Das Untersuchungsfeld 4 hat die Aufgabe, die unterschiedlichen makroökonomischen Effekte der unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung zu ermitteln. Es werden Analysen auf der Ebene aller regionalen Einheiten durchgeführt. Auf die Ergebnisse der drei anderen Untersuchungsfelder wird zurückgegriffen.

onskreise tatsächlich an der Wirkungsforschung beteiligt waren. Die entsprechende Angabe ist der folgenden Tabelle zu entnehmen. Das UF 1 wurde bei dieser Auswertung nicht berücksichtigt, um den vermeintlichen Fehler nicht zu berücksichtigen.

Tab. 17:

Übersicht der Beteiligung der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II

Antwortkategorie	Frage 4.8.1 „Wurde Ihre SGB II-Einheit im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II beteiligt?“ (in den Jahren 2005 bis 2008) Hinweis: <i>ohne Berücksichtigung einer gemeldeten Beteiligung am UF 1</i>
Antworten „Ja“	22 (59 %)
Antworten „Nein“	15 (41 %)
Antworten „Summe“	37 (100 %)

Es kann kaum erwartet werden, dass die 22 Optionskommunen, bei denen im Rahmen dieser bundesweiten Wirkungsforschung Datenerhebungen zu Strukturen und Prozessen durchgeführt werden, ihre eigenen Antworten in Gänze zu einer selbstkritischen Wertung nutzen können. Zum Einen sind die von den Forschungsinstituten gestellten Fragen häufig nur im Kontext zu den Antworten mehrerer Grundsicherungsträger nutzbar, zum Anderen ist der Umfang der Erhebungen teilweise so erheblich, dass einzelne Grundsicherungsträger hieraus kaum Schlüsse ziehen können, da sich nicht alle in den Erhebungen vorhandenen Interdependenzen erschließen. Nicht auszuschließen ist aber, dass die Optionskommunen, die

zu den insgesamt 154 ausgewählten Grundsicherungsträger gehören, die in den Untersuchungsfeldern 2 und 3 befragt wurden, einen höheren Grad an Selbstreflexion aufweisen als die nicht ausgewählten Optionskommunen.

Die Komplexität der gesamten Wirkungsforschung nach § 6c SGB II wird auch daran deutlich, dass die bereits seit Mai 2008 dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorliegenden Endberichte mit einem Umfang von mehr als 2.000 Seiten erst am 17.12.2008 zur Beratung im Bundeskabinett vorgesehen waren.

Trotz – oder vielleicht gerade wegen – des Umfangs der Ergebnisse kommt der Deutsche Landkreistag in einer ersten Auswertung u.a. zu dem Schluss: „... die wissenschaftlichen Ergebnisse lassen im Kern erkennen, dass eine fundierte Empfehlung für eine Organisationsform nicht gegeben werden kann.“⁶⁴⁷ So sei nicht die Organisationsform von ausschlaggebender Bedeutung, sondern der Einsatz bestimmter Instrumente. „Beide Organisationsformen (Option und ARGE) führen unabhängig voneinander zum Erfolg, wenn insbesondere die richtigen Strategien und Instrumente eingesetzt werden.“⁶⁴⁸ Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales schätzt dies allerdings anders ein. Eine erste Zusammenfassung des gesamten Evaluationsberichtes durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales führte im Dezember 2008 zu einer Resonanz in den Medien,⁶⁴⁹ die das Optionsmodell als die weniger effektive Alternative darstellte. Auf der anderen Seite wurde die Zusammenfassung des gesamten Evaluationsberichtes durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kritisiert als: „Das ist ein durchsichtiger Versuch, die Position des Bundes auf-

⁶⁴⁷ Deutscher Landkreistag, Rundschreiben Nr. 668/2008 vom 14.11.2008.

⁶⁴⁸ Deutscher Landkreistag, Rundschreiben Nr. 764/2008 vom 15.12.2009, Anhang „Ergebnisse der gesetzlichen Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II aus Sicht des Deutschen Landkreistage“, S. 2.

⁶⁴⁹ Vgl. z. B. DIE WELT vom 03.12.2008: „Studie: Kommunen betreuen Langzeitarbeitslose schlechter, Landkreise und CDU-Länder weisen Bericht zurück“ oder Financial Times Deutschland vom 01.12.2008: „Jobcenter betreuen Langzeitarbeitslose besser.“ sowie in der ARD den „Bericht aus Berlin“ vom 30.11.2008: „Arbeitsgemeinschaften erfolgreicher als Kommunen.“

zuwerten.“⁶⁵⁰ Kritisch an der Zusammenfassung des Bundesministeriums wird insbesondere eingeschätzt, dass „bei der Bewertung zwischen den Ergebnissen der wissenschaftlichen Untersuchungsfelder einerseits und der wertenden Zusammenfassung des BMAS andererseits, wobei letztere auch eigene Interpretationen einbringt, die sich in dieser Form nicht in der wissenschaftlichen Forschung wiederfinden.“⁶⁵¹

Das Bundeskabinett hat am 17.12.2008 über den Endbericht der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II an die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes⁶⁵² beschlossen. In diesem Zusammenhang ist auf die Diskussion um eine Neuorganisation der SGB II-Trägerstruktur hinzuweisen, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 20.12.2007 zur Verfassungswidrigkeit der ARGEn ergeben hat. Die Ergebnisse der Diskussion sind die den zwischen CDU, CSU und FDP geschlossenen Koalitionsvertrag 26.10.2009 eingeflossen.⁶⁵³

Insgesamt wurde die Frage 4.8.1 zur Evaluation im Rahmen der Erhebung dieser Untersuchung als „Türöffner“ für den Komplex „Evaluation“ genutzt.

Von höherer Bedeutung waren die Antworten auf die Frage 4.8.2 des Erhebungsbogens, in denen die Grundsicherungsträger mitteilen sollten, ob sie einzelne arbeitsmarktpolitische Instrumente selbst oder durch externe Stellen evaluiert haben. Nach der von WOLLMANN vorgenommenen Klassifizierung⁶⁵⁴ wurde hier nach „interner Evaluierung“ und „externer Evaluierung“ gefragt.

⁶⁵⁰ DUPPRÉ, Hans Jörg, Präsident des Deutschen Landkreistages in: DIE WELT vom 03.12.2008.

⁶⁵¹ Deutscher Landkreistag, Rundschreiben Nr. 764/2008 vom 15.12.2009, Anlage „Ergebnisse der gesetzlichen Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II aus Sicht des Deutschen Landkreistages“, S. 3.

⁶⁵² Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“, Berlin, 09.12.2008.

⁶⁵³ Vgl. hierzu näher die Ausführungen in Abschnitt 4.1 der Untersuchung.

⁶⁵⁴ Vgl. WOLLMANN, 2002, S. 82 ff.

Die Antwortverteilung kann der folgenden Tabelle entnommen werden:

Tab. 18:

Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente in den Optionskommunen

Antwortkategorie	Frage 4.8.2 „Haben Sie mindestens zwei einzelne arbeitsmarktpolitische Instrumente evaluiert oder evaluieren lassen?“
Antworten „Ja“	19 (51 %)
Antworten „Nein“	18 (49 %)
Antworten „Summe“	37 (100 %)

Das nur gut die Hälfte der Optionskreise, die sich an der Erhebung beteiligt haben, bisher mindestens zwei Arbeitsmarktinstrumente selbst evaluiert oder durch externe Stellen hat evaluieren lassen, ist als verbesserungsfähig einzustufen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Erhebung zum Ende des vierten Jahres nach In-Kraft-Treten des SGB II durchgeführt wurde. Das Beauftragen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen war zu diesem Zeitpunkt bereits seit mehreren Jahren Routine. Offensichtlich wurde aber die Prüfung der Wirkungen der einzelnen Arbeitsmarktinstrumente nicht routinemäßig eingesetzt. Zudem lässt sich aus der Erhebung auch nicht herleiten, nach welchen Maßstäben und mit welcher Prüfungstiefe die von den Optionskreisen angekreuzten Arbeitsmarktinstrumente tatsächlich im Sinne der wissenschaftlichen Definition von Evaluation⁶⁵⁵ evaluiert wurden. Die beiden Expertengespräche haben diese Unsi-

⁶⁵⁵ Vgl. zur wissenschaftlichen Definition des Begriffes „Evaluation“ die Ausführungen im Abschnitt 2.2.8.

cherheit bestätigt. Der Kreis mit der Kennnummer 26 gab in der schriftlichen Erhebung an, keines der arbeitsmarktpolitischen Instrumente evaluiert zu haben. Auf Nachfrage teilte der Leiter der entsprechenden SGB II-Einheit – der mit der Definition des Begriffes „Evaluation“ offensichtlich vertraut war - im Experteninterview mit, dass die Arbeitsmarktinstrumente auf ihre Wirkungen hin überprüft wurden (z. B. Integrationsquoten, Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer), diese Überprüfungen aber nicht einer wissenschaftlichen Evaluierung gleichzusetzen seien.

Der Vertreter des Kreises mit der Kennnummer 24 wies im Expertengespräch darauf hin, dass in seinem Kreis sämtliche Arbeitsmarktinstrumente zumindest einmal evaluiert worden seien. Auf Nachfrage wurden hier als Determinanten ebenfalls Integrationsquoten aber auch Besuche der die Maßnahmen durchführenden Bildungsträger und die Auswertung von Kundenbefragungen genannt. Nach überschlägiger Einschätzung handelt es sich bei diesen „Evaluierungen“ jedenfalls um Wirkungsprüfungen/-kontrollen; ob diese den wissenschaftlichen Anforderungen an Evaluierungen genügen würden, konnte nicht geprüft werden. Es bestehen zumindest Bedenken, die Vorgehensweise des Kreises mit der Kennnummer 24 als wissenschaftlich fundiert einzuordnen.

Die Erhebungsergebnisse zum Bereich „Evaluation“ überraschen nicht. Auch in anderen europäischen Staaten, die bereits früher als Deutschland arbeitsmarktpolitische Aktivierungsmaßnahmen nach dem Grundsatz des Förderns und Forderns eingesetzt haben, sind Evaluationen nur in Ansätzen zu finden. Das IAB kommt zu dem Ergebnis: „Die Programme für erwerbsfähige Hilfeempfänger werden in Kontinentaleuropa bisher nicht systematisch evaluiert. Während in Großbritannien zahlreiche Evaluationsstudien der New Deal-Programme durchgeführt wurden, liegen aus Schweden, Dänemark und den Niederlanden überwiegend keine empirisch belastbaren Ergebnisse vor.“⁶⁵⁶

⁶⁵⁶ IAB Kurzbericht 4/2008, S. 4.

Das Evaluationen einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente durchaus möglich sind, zeigt exemplarisch BÜTTNER am Beispiel von Trainingsmaßnahmen⁶⁵⁷. Trainingsmaßnahmen sind Gruppenmaßnahmen, die die Eingliederungsaussichten von Arbeitslosen verbessern sollen. Nach § 48 SGB III (in der bis zum 31.12.2008 geltenden Fassung) können in den bis zu maximal 12 Wochen dauernden Trainingsmaßnahmen Eignungsfeststellungen, Überprüfungen der Verfügbarkeit der Arbeitslosen und Kenntnisvermittlungen berücksichtigt werden.⁶⁵⁸ BÜTTNER hat eine Trainingsmaßnahme zur Überprüfung der Verfügbarkeit von Arbeitslosen im Rahmen eines Experiments evaluiert. Untersucht wurden die Auswirkungen der Einladungen zur Maßnahmenteilnahme an die vorgesehenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer und auch die Wirkungen der tatsächlichen Teilnahme. Im Ergebnis stellt BÜTTNER fest: „Die Evaluation dieses Experiments zeigt zunächst einen positiven Abgangs- beziehungsweise Eingliederungseffekt, der sich (allein; K. E.) durch die Einladung zu einer Maßnahme ergibt. ... Mit Hilfe des Propensity-Matchings kann auch der Effekt der tatsächlichen Teilnahme an der Maßnahme evaluiert werden. Eine positive Maßnahmewirkung aufgrund der tatsächlichen Teilnahme kann jedoch nur in geringerem Ausmaß festgestellt werden.“⁶⁵⁹ Die Evaluation dieses Maßnahmentyps zeigt also, dass allein die „Ankündigung“ einer Maßnahmenteilnahme offensichtlich – aus welchen einzelnen Gründen müsste nochmals evaluiert werden – zu einer Abmeldung aus der Arbeitslosigkeit führt. Diese Erkenntnis ist für die Grundsicherungsträger bedeutsam.

Die Optionskommunen haben im Bereich der Evaluation grundsätzlich die Möglichkeit, eigene arbeitsmarktpolitische Instrumente zu evaluieren und/oder die Evaluationsergebnisse anderer Institutionen wie beispielsweise dem IAB – Institut für Arbeits- und Berufsforschung oder Publikationsorganen wie der Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung zu nutzen. So hat das IAB beispielsweise im Jahr 2008 das Ergebnis eines Modellversu-

⁶⁵⁷ BÜTTNER, 2008, S. 25 ff.

⁶⁵⁸ Vgl. BÜTTNER, 2008, S. 27.

⁶⁵⁹ BÜTTNER, 2008, S. 39.

ches veröffentlicht, in dem festgestellt wurde, dass bessere Betreuungsschlüssel förderlich für die Integration von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt sind.⁶⁶⁰ Hier spricht für eine Nutzung der von Dritten auf wissenschaftlicher Basis durchgeführten Evaluation, dass die lange Dauer dieses Modellversuchs von drei Jahren kaum durch eine einzelne Optionskommune hätte bewerkstelligt werden können.

Wie in Abschnitt 2.2.8 näher ausgeführt, tragen Evaluationen zu Lerneffekten für die Organisation und die beteiligten Individuen bei. Insoweit muss in Bezug auf die Erhebungsergebnisse konstatiert werden, dass der Baustein „Evaluation“ des Organisationslernens von den Optionskommunen noch nicht in ausreichendem Umfang genutzt wird. Aktiviert man dieses Potenzial, könnte das Organisationslernen gestärkt werden.

Die Auswertung des derzeitigen Standes zur Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente bei den Optionskommunen wird zum Anlass genommen, für eine deutliche Verstärkung der Wirkungsforschung zu plädieren. Auch das IAB hat festgestellt: „Eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Gestaltung von Aktivierungspolitik ... ist der rasche Ausbau und die qualitative Verbesserung der Evaluationsforschung zu diesem Thema.“⁶⁶¹

4.4.10 „Weitere Lernmethoden“ in den Optionskommunen

In den Abschnitten 4.4.2 bis 4.4.9 wurden die Erhebungsergebnisse zu den in Abschnitt 2.2 vorgestellten Methoden des Organisationslernens dargestellt. In Abschnitt 4.3.1 wurde bereits darauf hingewiesen, dass in der Erhebung weitere Komponenten abgefragt würden, bei denen ein Zusammenhang zum organisationalen Lernen bestehen könnte. Hierbei handelt es sich um die Bereiche „Organisationsstruktur“, „Personalentwicklung“ und „Prüfungen/Untersuchungen“.

⁶⁶⁰ IAB-Kurzbericht Nr. 21/2008, 2008; vgl. hierzu auch Abschnitt 2.2.8.

⁶⁶¹ IAB Kurzbericht 4/2008, S. 8.

Bereits oben wurde ausgeführt, dass Merkmal einer lernenden Organisation u. a. eine permanente Anpassung von Strukturen und/oder Arbeitsprozessen sein könnte; die lernende Organisation ist ein System, welches sich ständig in Bewegung befindet.⁶⁶² So war es konsequent, bei den Grundsicherungsträgern zu erfragen, ob seit Beginn des Jahres 2005 strukturelle Änderungen der Organisation vorgenommen wurden.

Die Erhebungsergebnisse zu den Änderungen der SGB II-Organisationsstrukturen seit dem 01.01.2005. (Frage 3.3 des Erhebungsbogens) können der folgenden Tabelle entnommen werden. Die Antworten konnten im Ankreuzverfahren mit „Ja“ oder „Nein“ gegeben werden. Bei der Auswahl „Ja“ konnte zudem unterschieden werden, ob es sich um rechtliche Änderungen (z. B. Umwandlung einer GmbH in eine AöR, Anstalt öffentlichen Rechts) oder organisatorische Änderungen (z. B. Schaffung neuer Einheiten gegenüber der Organisation am 01.01.2005 wie z. B. Einrichten neuer Ämter, neuer Standorte) handelte. Auf die Angabe der differenzierteren Antworten wird an dieser Stelle zunächst verzichtet.

Tab. 19:

Übersicht über Strukturänderung in den SGB II-Systemen

Antwortkategorie	Frage 3.3 „Ist die Struktur Ihres SGB II-Systems seit dem 01.01.2005 geändert worden?“
Antworten „Ja“	11 (30 %)
Antworten „Nein“	26 (70 %)
Antworten Summe	37 (100 %)

⁶⁶² Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 2.1.

Immerhin haben 30 % der an der Erhebung teilnehmenden Optionskreise seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine strukturelle Änderung des SGB II-System vorgenommen. An späterer Stelle wird zu prüfen sein, ob diese Anpassungen der Aufbauorganisation zu einer signifikant guten Effektivität des jeweiligen SGB II-Systems beigetragen haben.

Die beiden im Rahmen der Expertenbefragung interviewten Leiter der SGB II-Einheiten der Kreise mit den Kennnummern 24 und 26 bestätigten die Angaben im schriftlichen Erhebungsbogen, dass eine Strukturänderung seit dem 01.01.2005 nicht stattgefunden habe; dies sei auch – zumindest bis zum Ende des Jahres 2010 – nicht angedacht.

Die Personalentwicklung wurde in Abschnitt 2.2 nicht als eigene Methode des Organisationslernens beschrieben. Es wird davon ausgegangen, dass Personalentwicklung impliziter Bestandteil der einzelnen genannten Methoden ist. Trotz dessen wurden im Rahmen der Erhebung drei konkrete Fragen zur Personalentwicklung gestellt. Hintergrund hierfür ist, dass die Personalentwicklung nicht über einzelne Fragen bei den genannten Methoden des organisationalen Lernens abgegriffen werden musste. Die Fragen 4.9.1 und 4.9.2 sind direkt mit dem jeweiligen SGB II-System verknüpft, während die Frage 4.9.3 sich auf die Entwicklung des Führungskräftenachwuchses in der jeweiligen gesamten Kreisverwaltung bezieht. Die Frage 4.9.3 wird in den weiteren Auswertungen nicht berücksichtigt; wichtiger für die Analyse des Grades des organisationalen Lernens in Bezug auf Effektivitätssteigerungen sind die beiden erst genannten Fragen.

Die Erhebungsergebnisse zur Personalentwicklung (Fragen 4.9.1 bis 4.9.3 des Erhebungsbogens) werden im Folgenden aufgeführt:

Tab. 20:

Auswertung zur Personalentwicklung bei den Optionskommunen

Antwortkategorie	Frage 4.9.1 „Finden in Ihrem SGB II-System regelmäßig Mitarbeitergespräche zwischen unmittelbarem Vorgesetzten und Mitarbeiterin / Mitarbeiter statt?“	Frage 4.9.2 „Sind in Ihrem SGB II-System verbindliche Fortbildungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgesehen (z. B. jährliche Fortbildung von mindestens 24 Stunden je Mitarbeiterin und Mitarbeiter)“	Frage 4.9.3 „Gibt es in Ihrer Kreisverwaltung/kreisfreien Stadt (nicht nur auf die besondere Einrichtung bezogen) ein von der Verwaltung beschlossenes Personalentwicklungskonzept für den Führungskräfte-nachwuchs?“
Antworten „Ja“	34 (92 %)	16 (43 %)	Nicht in der Auswertung berücksichtigt
Antworten „Nein“	3 (8 %)	21 (57 %)	
Antworten Summe	37 (100 %)	37 (100 %)	

Die regelmäßigen Gespräche zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten sind nach dem gezeigten Ergebnis nahezu flächendeckend eingeführt. Dies gilt auch für die beiden Kreise, mit deren SGB II-Leitern die Experteninterviews durchgeführt wurden.

Aufgrund der umfassenden Nutzung von Mitarbeitergesprächen dürfte eine Analyse, ob sich diese effektivitätssteigernd auswirken, schwierig sein. Es könnte aber geprüft werden, ob die drei Kreise, die bisher keine regelmäßigen Gespräche zwischen Belegschaftsmitglied und Vorgesetztem

führen lassen, weniger gute Arbeitsergebnisse in Bezug auf eine effektive Arbeitsvermittlung aufweisen.

Der obligatorische Besuch von Fortbildungsveranstaltungen wird nur von 43 % der an der Erhebung teilnehmenden Optionskreise praktiziert. Gerade die Fortbildung kann der fachlichen und persönlichen Weiterentwicklung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dienen. In der täglichen Arbeitspraxis werden Fortbildungsmöglichkeiten oftmals aufgrund von (vermeintlich) nicht vorhandenen zeitlichen oder finanziellen Ressourcen nicht wahrgenommen. Ohne an dieser Stelle die Thematik näher zu beleuchten, kann doch konstatiert werden, dass in einem Umfang von rd. zwei Arbeitstagen pro Jahr jedes Belegschaftsmitglied eine sinnhafte und die Arbeitsergebnisse verbessernde Fortbildungsveranstaltung besuchen sollte. Die Ergebnisse der Experteninterviews bestätigen diese Annahme. Aufgrund der raschen Entwicklung des SGB II-Rechts und der Komplexität der Materie müssten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Gelegenheit zur Fortbildung eingeräumt bekommen. Damit Fortbildungen aufgrund der hohen Arbeitsbelastung nicht immer weiter nach hinten geschoben werden, wird eine obligatorische Fortbildung begrüßt. Im Kreis mit der Kennnummer 24 ist dies nach Angaben des SGB II-Leiters realisiert; im Kreis mit der Kennnummer 26 besteht keine „Fortbildungsverpflichtung“, dies sei aber im Rahmen der Personalentwicklung ein denkbarer Baustein. In anderen Arbeitsbereichen der Kommunalverwaltungen finden sich teilweise entsprechende gesetzlich verankerte „Fortbildungsverpflichtungen“⁶⁶³.

Abschließend wurde im Rahmen der Erhebung erfragt, ob und welche Organisationsuntersuchungen oder Prüfungen durch Dritte seit dem 01.01.2005 bei den jeweiligen Optionskreisen durchgeführt wurden. Hintergrund dieser Frage ist, dass die Prüfergebnisse als Rückkoppelungen aufzufassen sind, deren Berücksichtigung bei der zukünftigen Aufgabenerledigung auch zu Lerneffekten führen könnte.

⁶⁶³ Beispielsweise sieht § 5 Abs. 5 des Gesetzes über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport Nordrhein-Westfalen (Rettungsgesetz NRW) vor, dass das in der Notfallrettung und im Krankentransport eingesetzte nichtärztlich Personal (z. B. Rettungsassistenten, Rettungssanitäter) an einer jährlich mindestens 30 stündigen aufgabenbezogenen Fortbildung teilzunehmen und dies nachzuweisen hat.

Die Erhebungsergebnisse zu „Sonstiges“ (Frage 4.10 des Erhebungsboogens) im Überblick zeigt die folgende Tabelle. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in der Auswertung ein „Ja“ nur dann übernommen wurde, wenn mindestens drei der fünf genannten Prüfarten in der Vergangenheit zum Tragen kamen. Hintergrund ist, dass eine oder zwei Prüfungen bei allen Grundsicherungsträgern zu erwarten waren; allein die Arbeit der jeweiligen kreiseigenen Rechnungsprüfungsämter und Organisationsabteilungen würde zu einer insgesamt 100%igen „Ja-Beantwortung“ führen. Lerneffekte dürften sich aber besonders aus den Prüfungen „echter“ Dritter (z. B. Bundesrechnungshof, Prüfgruppen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) ergeben, da hier keine innerbetrieblichen Rücksichten geübt werden. Für eine Aufdeckung von Fehlern ist dies vorteilhaft.

Tab. 21:

Auswertung der Zahl der in den Optionskommunen durchgeführten Untersuchungen/Prüfungen

Antwortkategorie	Frage 4.10 „Wurden in Ihrem SGB II-System seit dem 01.01.2005 mindestens drei der genannten Untersuchungen/Prüfungen durchgeführt?“
Antworten „Ja“	30 (81 %)
Antworten „Nein“	7 (19 %)
Antworten Summe	37 (100 %)

Die Ergebnisse zeigen, dass die Tätigkeit der SGB II-Träger intensiv begleitet wird. Ob hieraus tatsächlich Lerneffekte resultieren, wird weiter unten geprüft.

4.5 Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität der Arbeitsvermittlung der Optionskommunen

Die in Abschnitt 4.4 erhobenen Ergebnisse sind darauf zu untersuchen, welche Möglichkeiten bestehen, die Wirksamkeit der kommunalen Arbeitsvermittlung weiter zu verbessern. Über die Erhebungsergebnisse hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine lernende Organisation nicht auf den Einsatz eines bestimmten Instrumentariums reduziert werden kann. Die KGSt weist darauf hin: „Die neuen Anforderungen an Kommunen verlangen Flexibilität, Anpassungs- und Lernfähigkeit und – bezogen auf Innovationsprozesse – Kreativität und Fehlertoleranz.“⁶⁶⁴ REICHWEIN spricht in diesem Zusammenhang von einer „organischen“ Weiterentwicklung der Kommunen.⁶⁶⁵

Nach der Erhebung von Methoden, die der Theorie des organisationalen Lernens zugeordnet werden können, ist eine Analyse vorzunehmen, ob bereits Organisationslernen in einem Ausmaß stattfindet, das effektivitätssteigernd wirkt. Sollte die Untersuchung ergeben, dass dies bisher nicht oder in keinem befriedigendem Ausmaß der Fall ist, ist zu prüfen, welche Handlungsoptionen bestehen, um Organisationslernen zu ermöglichen.

Das Aufzeigen dieser Möglichkeiten ist besonders für die Optionskommunen bedeutsam, weil diese bereits gesetzlich die Aufgabe übernommen haben, alternative Modelle der Beschäftigungsförderung zu den Möglichkeiten der Agenturen für Arbeit zu entwickeln. Hieraus soll ein Wettbewerb zwischen den Systemen der Arbeitsförderung entstehen, der letztlich zum Vorteil der arbeitslosen Menschen und damit des gesamten Gemeinwesens genutzt werden soll.

Zunächst ist der erhobene Stand des Organisationslernens in den Optionskreisen zu operationalisieren und anschließend zu bewerten. Die der Untersuchung zu Grunde liegende Hypothese, dass ein steigender Grad der Nutzung von Methoden des Organisationslernens eine die Effektivität

⁶⁶⁴ KGSt-Bericht Nr. 2/2007, S. 59.

⁶⁶⁵ REICHWEIN, 1997, S. 29.

erhöhende Wirkung hat, wäre belegt, wenn die in den Abschnitten 4.4.1 bis 4.4.10 dargestellten Ergebnisse der Erhebung zeigen würden, dass die Optionskreise, die das Organisationslernen überdurchschnittlich intensiv nutzen, auch eine überdurchschnittlich hohe Effektivität aufweisen.

Eine Aussage zum Grad der Nutzung von Methoden des Organisationslernens lässt sich durch eine Bepunktung der in den Abschnitten 4.4.1 bis 4.4.10 dargelegten kreisbezogenen Auswertungen erreichen. Eine Übersicht der in die Auswertung einbezogenen Fragen ist der Tabelle in Abschnitt 4.4 zu entnehmen. Je getätigter Antwort „ja“ wird ein Punkt vergeben. Die Antwort „nein“ führt zu null Punkten. Bei den Fragen Nr. 4.3.2⁶⁶⁶ und Nr. 4.6.2⁶⁶⁷ konnten keine „ja/nein-Antworten“ gegeben werden. Mit je einem Punkt bewertet wurde bei Frage Nr. 4.3.2 die Angabe, dass die Ergebnisse des Benchmarking entweder für die Steuerung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente oder für die Gestaltung der internen Arbeitsprozesse genutzt werden. Bei der Frage Nr. 4.6.2 wurde ein Punkt vergeben, wenn die Fehlertoleranz des eigenen SGB II-Systems mit „sehr hoch“ oder „hoch“ eingestuft wurde.

Die maximal erreichbare Punktzahl beträgt – da 20 Fragen in die Auswertung einbezogen werden – 20 Punkte. Dieses einfache Verfahren verzichtet auf eine Gewichtung der einzelnen Fragen, die der Erhebungsbogen enthält. Die Berücksichtigung einer Gewichtung würde bedingen, dass die im Erhebungsbogen abgefragten Methoden über eine unterschiedliche Bedeutung verfügen. Diese Einschätzung wäre subjektiv vorzunehmen gewesen, da es keine objektiven Gewichtungsfaktoren in Bezug auf die abgefragten Methoden gibt. Insoweit würde beispielsweise eine Gewichtung mittels Äquivalenzziffern eine Gestaltungsmöglichkeit eröffnen, die die Objektivität der Datenauswertung beeinflussen könnte. DIEKMANN unterscheidet in Bezug auf die Gewichtung von Rohdaten beispielsweise drei Prozeduren, nämlich „1. Theoretisch-statistische Gewichtung aufgrund der bekannten Auswahlwahrscheinlichkeiten gemäß Stichprobenplan (Designgewicht), 2. Nachgewichtung (Redressment), 3. Gewichtung

⁶⁶⁶ Vgl. Abschnitt 4.4.4 der Arbeit.

⁶⁶⁷ Vgl. Abschnitt 4.4.7 der Arbeit.

aufgrund einer empirischen Hypothese.⁶⁶⁸ DIEKMANN hält hierzu fest: „..., wobei aber die Prozeduren (2) und (3) äußerst umstritten sind“⁶⁶⁹. Die Bepunktung der genutzten Methoden, die dem Organisationslernen zuzurechnen sind, wurde daher unter Verzicht auf eine Gewichtung vorgenommen. Die Objektivität der Auswertung der Erhebungsbogen wird hierdurch gewahrt.

Die folgende Tabelle zeigt für die an der Erhebung teilnehmenden Optionskreise die erreichten Punktwerte in Bezug auf den Grad des Organisationslernens.

Tab. 22:

Punktwerte in Bezug auf den Grad des Organisationslernens

Kenngröße	Punktwert von 20
Maximal erreichter Wert	12
Median	9
Minimal erreichter Wert	2

Eine ausführliche Darstellung der erreichten Punktwerte sowie des erreichten Anteils am Maximalwert detailliert nach den befragten Kreisen und die sich daraus ergebende Rangfolge der Kreise enthält Anhang G⁶⁷⁰.

⁶⁶⁸ DIEKMANN, 2009, S. 427.

⁶⁶⁹ DIEKMANN, 2009, S. 427.

⁶⁷⁰ Anhang G besteht aus folgenden Teilanhängen:

G 1: Punktwerte in Bezug auf den Grad des Organisationslernens

G 2: Veränderungsraten und Ränge bei der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften

G 3: Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“

G 4: Rangkoeffizient nach SPEARMAN für die Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“

G 5: Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008

G 6: Nutzung einzelner Methoden des Organisationslernens differenziert nach dem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften

Die Kreise werden dabei anonymisiert mit den im Rahmen der Erhebung vergebenen Kenn-Nummern bezeichnet.

Der erreichte Median von 9 Punkten des maximal erreichbaren Wertes von 20 Punkten scheint auf den ersten Blick nicht besonders hoch zu sein. Eine Bewertung, ob die festgestellten Punktwerte in Bezug auf die Nutzung von Methoden des Organisationslernens, „hoch“ oder „niedrig“ sind, kann wegen fehlender vergleichbarer Untersuchungen nicht vorgenommen werden. Ein Vergleich – gerade unter der Berücksichtigung der bis heute nur kurzzeitig andauernden Existenz der Optionskommunen – mit Kommunalverwaltungen insgesamt bzw. tradierten Teilen von diesen, könnte Kern eines eigenen Forschungsvorhabens sein. Für die weiteren Untersuchungen im Rahmen dieser Arbeit kann dieser Aspekt zunächst unberücksichtigt bleiben. Im Folgenden ist nun zu prüfen, ob die in der Tabelle genannten Ergebnisse mit der Effektivität der Tätigkeit der Optionskreise korrelieren.

Zunächst ist festzulegen, wie die Effektivität der Tätigkeit der Optionskreise zu messen ist. In Abschnitt 1.2 wurde der Begriff der Effektivität definiert. Im Kern ist hierunter die Wirksamkeit des Handelns bzw. der Grad der Zielerreichung zu verstehen. Hingewiesen wurde auf die Schwierigkeit der Messung der Effektivität. Herausgearbeitet wurde, dass die vorliegenden Ziele operationalisiert werden müssen, damit die Zielerreichung messbar wird. Hierzu sind Indikatoren bzw. Kennzahlen festzulegen, die Aussagen zur Effektivität zulassen. Auf die Bedeutung der Vergleichbarkeit der Indikatoren und Kennzahlen wurde in Abschnitt 4.4 hingewiesen.

Für die folgenden Analysen ist festzulegen, welche Indikatoren oder Kennzahlen die Zielerreichung der Optionskreise vergleichbar und valide abbilden. Originäres Ziel der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II ist es, den Hilfebezug der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zu beenden. Die im Sozialgesetzbuch II definierten Aufgaben

und Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende zielen insbesondere auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ab.⁶⁷¹

Bereits in Abschnitt 4.1 wurde unterstrichen, dass „Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die gesellschaftliche Teilhabe durch Arbeit“⁶⁷². Dieses Ziel versuchen die Optionskreise mit den in den Abschnitten 4.2.1 und 4.2.2 genannten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu erreichen. Wie erfolgreich - also wirksam - das Ziel der Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit erreicht wird, wird üblicherweise anhand der Arbeitslosenquote beurteilt. Der Begriff der Arbeitslosigkeit⁶⁷³ ist im Sozialgesetzbuch III („Arbeitsförderung“) definiert. Über einen entsprechenden Verweis im SGB II⁶⁷⁴ („Grundsicherung für Arbeitsuchende“) gilt diese Definition auch für den Rechtskreis des SGB II. Die Arbeitslosenquote ist der Quotient der Größen „zivile Erwerbspersonen“ und „Arbeitslose“.

Die Arbeitslosenquote wird besonders in der Öffentlichkeit als Vergleichsmaßstab herangezogen. Im Rahmen der Erhebung unter den Optionskrei-

⁶⁷¹ § 1 Abs. 1 SGB II lautet: „Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Sie soll erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können. Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Ziel zu verfolgen. Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass

1. durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird,
2. die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird, ...“

⁶⁷² MUSATI/FALK, 2008, S. 82.

⁶⁷³ Arbeitslosigkeit definiert sich nach den §§ 118 und 119 SGB III. Nach § 119 Abs. 1 SGB III ist ein Arbeitnehmer arbeitslos, wenn er

1. nicht in einem Beschäftigungsverhältnis steht (Beschäftigungslosigkeit),
2. sich bemüht, seine Beschäftigungslosigkeit zu beenden (Eigenbemühungen) und
3. den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung steht (Verfügbarkeit)

Die zuletzt genannte Verfügbarkeit wird nach § 119 Abs. 5 Ziffer 4 SGB III nur bejaht, wenn die betreffende Person bereit ist, an Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung in das Erwerbsleben teilzunehmen. Nach § 120 SGB II schließt die Teilnahme an solchen Eingliederungsmaßnahmen die Verfügbarkeit und damit die Erfüllung der Definition von Arbeitslosigkeit nicht aus.

⁶⁷⁴ § 51 b Abs. 2 Ziffer 4 SGB II lautet: „Im Rahmen von Absatz 1 Nr. 1 und 2 sind Angaben über ... für 15- bis unter 67-jährige Leistungsempfänger zusätzlich ...; Beteiligung am Erwerbsleben einschließlich Art und Umfang der Erwerbstätigkeit, Arbeitsuchende und Arbeitslosigkeit nach § 118 des Dritten Buches;“

sen wurden auch die Arbeitslosenquoten auf Basis aller zivilen Erwerbspersonen und getrennt nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III zu den Stichtagen 30.06.2005, 30.06.2006, 30.06.2007 und 30.06.2008 erfragt. Aufgrund des Zeitverlaufs der Erhebung wurde entschieden, auch die Arbeitslosenquoten zum 31.12.2008 in die Erhebung einzubeziehen. Hierzu wurde auf die inzwischen von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten Daten⁶⁷⁵ aller deutschen Grundsicherungsträger zurückgegriffen. In diesem Zusammenhang wurden auch die zu den o.a. Stichtagen gemeldeten Arbeitslosenquoten überprüft. In Einzelfällen wurden Korrekturen vorgenommen. Für das Jahr 2005 konnten zum überwiegenden Teil noch keine tatsächlichen Arbeitslosenquoten für den SGB II-Bereich ermittelt werden, da die zur Verfügung stehenden Softwareprodukte der Träger der Grundsicherung noch nicht in allen Fällen valide Daten liefern konnten. Zum Teil lag dies an technischen Problemen, zum Teil aber auch an nicht getätigten Eingaben in die jeweilige Anwendungssoftware.

Interessant für die Messung der Effektivität der kommunalen SGB II-Systeme ist die Entwicklung der Arbeitslosenquote über einen längeren Zeitraum. Zu Grunde gelegt wurde im Folgenden der Vergleich der SGB II-Arbeitslosenquoten am 30.06.2006 und am 31.12.2008. Etwaige saisonale Schwankungen zwischen den berücksichtigten Monaten „Juni“ und „Dezember“ können vernachlässigt werden, da diese – so sie denn im Bereich der langzeitarbeitslosen Personen überhaupt vorkommen - bei allen betrachteten Optionskreisen berücksichtigt wären.

Die Streuung der Entwicklung der SGB II-Arbeitslosenquote im o.a. Zeitraum liegt bei den 37 Optionskreisen, die sich an der Erhebung beteiligt haben, zwischen – 54,2 % und + 11,2 %. Der Mittelwert beträgt – 29,5 %. Zu betonen ist, dass der Wert „+ 11,2 %“ das einzige Datum ist, das einen Anstieg der SGB II-Arbeitslosenquote im Betrachtungszeitraum dokumentiert. Alle anderen 36 Optionskreise zeigen sinkende Arbeitslosenquote im Betrachtungszeitraum; die niedrigste Reduzierung betrug – 5.3 %. Ließe man den Wert „+ 11,2 %“ bei der Betrachtung außen vor, da er unter Um-

⁶⁷⁵ Am 02.05.2009 einsehbar unter der Internetadresse: <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hast/services/statistik/detail/a.html>

ständen fehlerhaft (trotz Veröffentlichung in der amtlichen Statistik) sein könnte, so zeigt sich dennoch ein deutlich differenziertes Bild bei der Entwicklung der Arbeitslosenquote in den SGB II-Systemen. Die Streuung läge bei dieser Betrachtung zwischen – 5,3 % und – 54,2 %. Diese weite Spreizung könnte auf mehreren Ursachen basieren.

Zunächst entwickeln sich Arbeitsmärkte nicht einheitlich. Besonders lokale/regionale Arbeitsmärkte können durchaus unterschiedliche Entwicklungen aufweisen⁶⁷⁶, und zwar auch dann, wenn die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung auf eine Bewegung in eine Richtung deutet. Denkbar ist zum Beispiel, dass regionale Arbeitsmärkte auf Trends einzelner Branchen besonders reagieren (z. B. massiver Rückgang des Auftragseingangs bei Werften in einem Landkreis in Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern, weil die Konkurrenz von Werften im asiatischen/indonesischen Raum sprunghaft zunimmt).

Ein weiterer Grund für die breite Streuung der Entwicklung der SGB II-Arbeitslosenquoten könnte auch in einem Zusammenhang mit der Definition von Arbeitslosigkeit und der hieraus resultierenden kommunalen Arbeitsmarktstrategie stehen. So ist ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger arbeitslos, wenn er keine Beschäftigung mit einem wöchentlichen Umfang von mindestens 15 Stunden hat, sich um eine Beschäftigung bemüht und für die Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht.⁶⁷⁷ Hierunter fallen z. B. nicht Personen, die sich um die Erziehung von Kindern unter 3 Jahren kümmern oder Angehörige pflegen, über 15jährige Schüler, Kranke etc.. Zu den Arbeitslosen zählen auch nicht – wie bereits oben ausgeführt – Menschen, die an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen oder eine Arbeitsgelegenheit ausüben, wenn diese länger als 15 Stunden pro Woche dauern.

Grundsicherungsträger verfügen über ein Budget, das sie für den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente einsetzen können. Bemessungs-

⁶⁷⁶ Vgl. hierzu beispielsweise die Ausführungen in den Abschnitten 3.2.4 „Monitoring“ und 4.4.5 „Erhebungsergebnisse Monitoring“.

⁶⁷⁷ Vgl. hierzu die o.a. Ausführungen zu den Rechtsvorschriften § 51 b Abs. 2 Ziffer 4 SGB II und §§ 118 bis 120 SGB III.

grundlage für das sog. Eingliederungsbudget ist grundsätzlich die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Die Verteilung des bundesweiten Eingliederungsbudgets auf die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfolgt somit nach einem einheitlichen Maßstab, der in der jährlich zu erlassenden Eingliederungsmittelverordnung⁶⁷⁸ festgelegt wird. Welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente eingesetzt werden, liegt in der Verantwortung des jeweiligen Grundsicherungsträgers. Die Wirkung auf die Arbeitslosenquote beim Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente kann an einem einfachen Beispiel deutlich gemacht werden. Unterstellt sei, ein Grundsicherungsträger setzt als einziges Instrument eine „Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ nach § 46 SGB III ein. Die wöchentliche Anwesenheitszeit für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer beträgt 35 Stunden. Mit dem zur Verfügung stehenden Eingliederungsbudget „E“ können beispielsweise X Teilnehmerplätze finanziert werden. Die an der Maßnahme teilnehmenden Personen gelten als nicht arbeitslos. Nach Auslaufen der Maßnahme beauftragt der Grundsicherungsträger eine neue „Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ nach § 46 SGB III. Die wöchentliche Anwesenheitszeit wird auf 16 Stunden pro teilnehmender Person verkürzt. Bei unveränderten Eingliederungsbudget „E“ wird die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer X + Y betragen. Theoretisch könnten mehr als doppelt so viele Personen an der Maßnahme teilnehmen als bei der „35-Stunden-Maßnahme“. Es wäre dann die Zahl der SGB II-Leistungsempfängerinnen und SGB II-Leistungsempfänger „X + Y“ als nicht arbeitslos zu klassifizieren. Bei sonst unveränderten Bedingungen könnte die Zahl der Arbeitslosen von einem Statistikstichtag zum nächsten um die Größe „Y“ reduziert werden. Die Arbeitslosenquote würde – unabhängig von der Zahl der Vermittlungen in den Arbeitsmarkt – deutlich positiver sein. Die Zahl der arbeitssuchenden Personen bliebe – bei sonst unveränderten Bedingungen – allerdings gleich.

⁶⁷⁸ Vgl. für das Jahr 2009 z. B. Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über andere und ergänzende Maßstäbe für die Verteilung der Mittel für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und der Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2009 (Eingliederungsmittel-Verordnung 2009 – EinglMV 2009) vom 16.12.2008. Veröffentlicht im Bundesanzeiger 2008, Nr. 197, S. 4733.

Deutlich wird, dass die Arbeitslosenquote zumindest gestaltbar ist. Insofern sollte ihre Entwicklung über einen definierten Zeitraum im Rahmen der noch vorzunehmenden Analysen in der vorliegenden Untersuchung nur dann als Messung der Effektivität herangezogen werden, wenn sich kein anderer Indikator bzw. keine andere Kennzahl findet, der bzw. die keinen höheren Grad an Validität und Vergleichbarkeit erwarten lässt. Auch das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. weist in seinem Quartalsbericht April 2007 auf die Schwächen der Kennzahl „Arbeitslosenquote“ bzw. des Begriffs „Arbeitslose“ hin. „Die gesetzliche Legaldefinition der registrierten Arbeitslosigkeit erfasst jedoch das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung nicht vollständig.“⁶⁷⁹ So müssten, um Angaben zur SGB II-Unterbeschäftigung zu erhalten, neben den registrierten SGB II-Arbeitslosen auch die „verdeckten SGB II-Arbeitslosen“⁶⁸⁰ hinzugerechnet werden. Hierzu gehören beispielsweise auch die bereits oben erwähnten Teilnehmerinnen und Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Eine geeignetere Größe, aus der über einen zu definierenden Zeitraum Kennzahlen zur Effektivitätsmessung abgeleitet werden könnten, ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Im Rahmen der Erhebung wurde auch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in den einzelnen Optionskreisen zu den Stichtagen 30.06.2005, 30.06.2006, 30.06.2007 und 30.06.2008 abgefragt. Um aktuelleres Datenmaterial verarbeiten zu können, wurden zusätzlich die Zahlen der Bedarfsgemeinschaften zum 31.12.2008 aus der amtlichen Statistik der Bundesagentur für Arbeit⁶⁸¹ erhoben.

Wie bereits bei den Ausführungen zur Arbeitslosenquote vermerkt, sind auch die Daten zu den Bedarfsgemeinschaften zum 30.06.2005 nicht aussagekräftig. Es treffen die Gründe zu, die bereits oben genannt wurden.

⁶⁷⁹ Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Registrierte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II – Konzeption und exemplarische empirische Untersuchung, Quartalsbericht 2007, S. 3, Tübingen 2007.

⁶⁸⁰ Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Registrierte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II – Konzeption und exemplarische empirische Untersuchung, Quartalsbericht 2007, S. 13, Tübingen 2007.

⁶⁸¹ Am 02.05.2009 einsehbar unter der Internetadresse: <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hast/services/statistik/detail/a.html>

Für die weiteren Untersuchungen wird daher für die an der Erhebung teilnehmenden Optionskreise jeweils die Zahl der Bedarfsgemeinschaften am 30.06.2006 und am 31.12.2008 in Relation gesetzt.

Die Streuung der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im o.a. Zeitraum liegt bei den 37 Optionskreisen, die sich an der Erhebung beteiligt haben, zwischen – 27,4 % und + 0,4 %.⁶⁸² Der Wert „+ 0,4 %“ ist der einzige Zuwachs an Bedarfsgemeinschaften⁶⁸³. Alle anderen an der Erhebung teilnehmenden Optionskreise weisen sinkende Zahlen von Bedarfsgemeinschaften auf. Der arithmetische Mittelwert beträgt – 15,3 %. Der Veränderungskorridor ist wesentlich schmaler als bei der Entwicklung der Arbeitslosenquote im selben Zeitraum.

Eine „Gestaltungsmöglichkeit“ bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften besteht nicht. Der Begriff „Bedarfsgemeinschaft“ ist durch das SGB II festgelegt.⁶⁸⁴ Der abschließende Gesetzestext zur Definition des Begriffes „Bedarfsgemeinschaft“ ist sperrig; dies ist gesetzlichen Bestimmungen immanent, die für eine unbestimmte Zahl von Fällen und Fallgestaltungen einen rechtsverbindlichen Rahmen schaffen sollen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales fasst den Begriff der „Bedarfsgemeinschaft“ in seinen Materialien zur Öffentlichkeitsarbeit griffiger – im Umkehrschluss aber nicht abschließend – wie folgt zusammen: „Bedarfsgemeinschaften

⁶⁸² Die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften in den 37 an der Erhebung teilnehmenden Optionskreisen kann Anhang G 2 „Veränderungsraten und Ränge bei der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaftszahl“ entnommen werden.

⁶⁸³ Auch bei der Entwicklung der Arbeitslosenquote war nur ein Kreis zu verzeichnen, der eine steigende Entwicklung im Betrachtungszeitraum aufwies. Der steigende Wert bei der Arbeitslosenquote ist allerdings nicht bei dem Kreis aufgetreten, der den steigenden Wert bei den Bedarfsgemeinschaften zu verzeichnen hatte.

⁶⁸⁴ Nach § 7 Abs. 3 SGB II gehören zur Bedarfsgemeinschaft

1. die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen,
2. die im Haushalt lebenden Eltern oder der im Haushalt lebende Elternteil eines unverheirateten erwerbsfähigen Kindes, welches das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, und der im Haushalt lebende Partner dieses Elternteils,
3. als Partner der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, a) der nicht dauernd getrennt lebende Ehegatte, b) der nicht dauernd getrennt lebende Lebenspartner, c) eine Person, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einem gemeinsamen Haushalt so zusammenlebt, dass nach verständiger Würdigung der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen,
4. die dem Haushalt angehörenden unverheirateten Kinder der in den Nummern 1 bis 3 genannten Personen, wenn sie das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, soweit sie die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen beschaffen können.

sind Gemeinschaften, die einen gemeinsamen Bedarf an Einnahmen haben, um ihr Leben finanzieren zu können. Eine Bedarfsgemeinschaft wird mindestens von einer erwerbsfähigen hilfebedürftigen Person gebildet. Sie kann aus einem oder mehreren Mitgliedern bestehen und setzt voraus, dass die Einnahmen der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft nicht ausreichen, den Lebensunterhalt zu sichern.⁶⁸⁵ Vereinfacht ausgedrückt ist unter einer Bedarfsgemeinschaft eine alleinstehende Person oder eine Familie zu verstehen, die Anspruch⁶⁸⁶ auf Leistungen nach dem SGB II hat. Kann jemand seinen Lebensunterhalt nicht sicherstellen und ist er im Sinne des SGB II hilfebedürftig und erwerbsfähig, besteht ein grundsätzlicher Leistungsanspruch auf Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes und auf Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Das Konstrukt „Bedarfsgemeinschaft“ kann von den Trägern der Grundsicherung quantitativ nicht gestaltet werden, da die Rechtsvorschriften keinen Raum hierfür lassen. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften kann positiv beeinflusst werden durch eine effektive Arbeitsvermittlung und/oder die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung. Abgrenzungen sind im Detail nicht abschließend möglich. Insgesamt kann aber nicht – wie bei der Zahl der Arbeitslosen gezeigt - der Einsatz des Eingliederungsbudgets allein für die Veränderung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften genutzt werden.

Insoweit dürfte die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften aus wissenschaftlicher Sicht einen höheren Grad an Validität⁶⁸⁷ als die Entwicklung der Arbeitslosenquote aufweisen.

⁶⁸⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Broschüre „Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II: Fragen und Antworten, Stand: Juli 2008. Am 02.05.2009 einsehbar im Internet unter der Internetadresse http://www.bams.de/coremedia/generator/1760/property=pdf/grundsicherung_fuer_arbeitsuchende_sgb_ii.pdf

⁶⁸⁶ Die einzelnen Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Leistungen nach dem SGB II ergeben sich aus den §§ 7 ff. SGB II.

⁶⁸⁷ Definition der Validität: „Mit Validität (...) wird in erster Linie das argumentative Gewicht einer (vornehmlich wissenschaftlichen) Feststellung, Aussage, Untersuchung, Theorie oder Prämisse bezeichnet. Wird Wissenschaft als System zur Erzeugung und Verfeinerung von Annahmen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge verstanden, bezeichnet Validität die Gültigkeit bzw. Belastbarkeit dieser Annahmen. Im Gegensatz zur grundsätzlichen Falsifizierbarkeit (Widerlegbarkeit) und Verifizierbarkeit (Belegbarkeit) einer wissenschaftlichen Aussage ist Validität ein (abgestuftes) Gütekriterium für die Belastbarkeit einer bestimmten Aussage. Im Rahmen empirischer Untersuchungen bezieht sich Validität aber auch auf die Güte der Operationalisierung der in den Kausalmodellen beschriebenen einzelnen Faktoren, den Konstrukten. Validität meint also einerseits die Belastbar-

Die weiteren Analysen werden somit auf die Auswertungen der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften gestützt. Zunächst sind die Optionskreise zu ermitteln, die die Zahl der Bedarfsgemeinschaften am stärksten reduzieren konnten. Bereits oben wurde erwähnt, dass der arithmetische Mittelwert der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaftszahlen bei -15,3 % lag, der Median liegt bei -16,5 %. Eine Tabelle im Anhang G⁶⁸⁸ zeigt für jeden Kreis die im Rahmen der Erhebung vergebenen Kennnummer, die Veränderungsrate der Bedarfsgemeinschaftszahl im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008 und den Rang in Bezug auf die Senkung der Bedarfsgemeinschaftszahl.

Zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild:

Tab. 23:

Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften

Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (30.06.2006 bis 31.12.2008)	Relative Veränderung
bester erreichter Wert	-27,4%
Median	-16,5%
Arithmetischer Mittelwert	-15,3%
Schlechtester erreichter Wert	+0,4%

Die Rangfolgen zum Stand des Organisationslernens und zur Effektivität in Bezug auf die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften sind im Folgenden auf Übereinstimmungen zu prüfen. Festzustellen ist zunächst,

keit der Operationalisierung ('Inwieweit misst das Testinstrument das, was es messen soll?'), andererseits die Belastbarkeit der auf den Messungen beruhenden Aussagen oder Schlussfolgerungen ('Inwieweit trifft es zu, dass X Y beeinflusst?').

Quelle: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie; Am 02.05.2009 einsehbar im Internet unter der Internetadresse: <http://de.wikipedia.org/wiki/Validität%C3%A4t>

⁶⁸⁸ Anhang G, Teilanhang G 2 „Veränderungsraten und Ränge bei der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaftszahl“.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Behörden vor dem Hintergrund der Theorie lernender Organisationen, untersucht am Beispiel der Arbeitsvermittlung in deutschen Optionskommunen

ob die Hypothese, dass eine überdurchschnittliche Nutzung von Methoden des Organisationslernens mit einer überdurchschnittlichen Effektivität – also hier einer überdurchschnittlichen Reduzierung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften – einhergeht, zutrifft. In der Tabelle im Anhang G⁶⁸⁹ sind die Rangfolgen der beiden Determinanten „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“ detailliert nach Kreisen einander gegenübergestellt. Zusammengefasst ergibt sich folgendes Bild:

Tab. 24:

Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“

Rangfolge im Organisationslernen und Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (30.06.2006 bis 31.12.2008)	Anzahl Kreise
In beiden Rangreihen in der oberen Hälfte	12
In beiden Rangreihen in der unteren Hälfte	11
In einer Rangreihe in der oberen, in der anderen Rangreihe in der unteren Hälfte	14

Aus der Tabelle kann zwar ein Zusammenhang zwischen den beiden Rangreihen entnommen werden, jedoch ist dieser offenbar nicht sehr stark. Mit 23 Übereinstimmungen zwischen oberer und unterer Hälfte bei 14 Nicht-Übereinstimmungen liegt ein leichtes Übergewicht der übereinstimmenden Zuordnungen vor. Allerdings ist zu bedenken, dass die erwartete Verteilung 37 : 0 lautet.

Ohne weitere Analysen ist also nur dieser schwache Zusammenhang zwischen den beiden Rangfolgen zu konstatieren. Zur Vermeidung von ungenauen Aussagen ist ein möglicher Zusammenhang und dessen Ausprä-

⁶⁸⁹ Anhang G, Teilanhang G 3 „Rangfolgen ‘Grad des Organisationslernens’ und ‘Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften’“.

gung mit einer statistischen Berechnung zu prüfen. Es wird der Spearmansche Rangkorrelationskoeffizient⁶⁹⁰ angewandt. Der Spearmansche Rangkorrelationskoeffizient⁶⁹¹ nimmt nur Werte zwischen – 1 und + 1 an. Wenn sich die Ränge völlig gleichsinnig verhalten beträgt der Wert genau + 1; wenn sich die Ränge völlig gegensinnig verhalten, beträgt der Wert genau –1. Werte nahe 0 signalisieren, dass es keine Zusammenhang zwischen den beiden Merkmalen gibt.

Die Berechnung ist im Anhang G dokumentiert⁶⁹². Es zeigt sich folgendes Ergebnis:

Tab. 25:

Rangkoeffizient nach SPEARMAN für die Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“

Rangkorrelation Rangfolge im Organisationslernen und Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (30.06.2006 bis 31.12.2008)	-0,06
--	-------

Der Spearmansche Rangkorrelationskoeffizient liegt mit -0,06 nahe Null. Er ist sogar – wenn auch nur geringfügig – im negativen Bereich. Zwischen den beiden Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Ent-

⁶⁹⁰ Vgl. hierzu weitere Ausführungen z. B. auf der am 08.05.2009 einsehbaren Internetseite der Humboldt-Universität zu Berlin http://mars.wiwi.hu-berlin.de/mediawiki/mmstat_de/index.php/Zweidimensionale_H%C3%A4ufigkeitsverteilung_Zusammenhang_ordinalskaliertes_Merkmale

⁶⁹¹ Der Spearmansche Rangkorrelationskoeffizient r berechnet sich nach der Formel:

$$r_s = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n [R(x_i) - R(y_i)]^2}{n(n^2 - 1)} = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{n(n^2 - 1)}, \quad d_i = R(x_i) - R(y_i)$$

⁶⁹² Anhang G, Teilanhang G 4 „Rangkoeffizient nach SPEARMAN für die Rangfolgen ‘Grad des Organisationslernens’ und ‘Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften’“.

wicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008“ besteht somit kein Zusammenhang. Die untersuchten Merkmale sind als unkorreliert einzustufen. ARGYRIS hat in seinen Untersuchungen teilweise ähnliche Ergebnisse erzielt. Hieraus zog er den Schluss, dass zumindest kein zwingender Zusammenhang zwischen dem organisationalen Lernen und einer Steigerung der Effektivität hergestellt werden kann.⁶⁹³

Die anfängliche Vermutung eines positiven Zusammenhangs zwischen Organisationslernen und Effektivität der Organisation hat sich durch die Untersuchung in der Realität nicht bestätigt. Fraglich ist, ob der der Hypothese zu Grunde liegende Schluss „Viel Organisationslernen bedingt eine hohe Effektivität“ bezüglich der Rolle dritter Variablen konkret genug gefasst ist. Wäre dies der Fall, wäre die Nutzung von Methoden des Organisationslernens im betrachteten Untersuchungsbereich als nicht notwendig einzustufen, da kein Zusammenhang zwischen den beiden Variablen festgestellt werden konnte. Aus den bisherigen Ergebnissen wäre dann die Hypothese abzuleiten, dass die Anwendung des Prinzips der Lernenden Organisation keine die Effektivität der Optionskreise steigernde Wirkung hat. Um diese Hypothese auf ihren Wahrheitsgehalt prüfen zu können, müssen die im Rahmen der Untersuchung gewonnenen Daten noch genauer als bisher analysiert werden.

Zunächst ist zu prüfen, ob die Ausgangshypothese richtig gestellt war. Denkbar wäre beispielsweise, dass Optionskreise, die viele verschiedene Methoden des Organisationslernens einsetzen und deren Bepunktung demzufolge zu einem vorderen Rang beim „Grad des Organisationslernens“ geführt hat, gerade deshalb keine deutliche Reduzierung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften erreicht haben, weil sie sich mit der Anwendung vieler Methoden „verzettelt“ haben. Theoretisch möglich wäre es zum Beispiel, dass verschiedene eingesetzte Methoden des organisationalen Lernens auf der strategischen Ebene zu einer hohen Arbeitsbelastung auf der operativen Ebene – zum Beispiel durch Dokumentations-

⁶⁹³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 2.1 der Arbeit.

pflichten – geführt haben könnten, die die zeitlichen Ressourcen für die eigentliche Arbeitsvermittlung reduziert hätten. Daneben kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass komplexe Methoden des Organisationslernens wie Monitoring-Systeme, Qualitätsmanagement oder Evaluation zwar eingesetzt wurden, aber möglicherweise der Einsatz oder die Ergebnisse nicht korrekt waren oder aus korrekten Ergebnissen nicht die richtigen Schlüsse gezogen wurden. Antworten auf diese grundsätzlichen Fragen können durch die im Rahmen dieser Untersuchung gewonnen Erhebungsergebnisse nicht gezogen werden. Insoweit muss eine andere Vorgehensweise festgelegt werden, anhand derer geprüft werden kann, ob das Organisationslernen eventuell doch nachweisbar effektivitätssteigernd bei den Optionskreisen eingesetzt wurde.

Hierzu werden im Folgenden die an der Erhebung teilnehmenden Optionskreise in zwei Gruppen aufgeteilt. In die erste Gruppe werden die Kreise aufgenommen, die eine überdurchschnittlich hohe Effektivität bei der Reduzierung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften aufweisen. Gegenübergestellt wird die Kontrollgruppe der Optionskreise, die nur unterdurchschnittliche Rückgänge bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften verzeichnen konnten.

Die Grenze zwischen einer überdurchschnittlichen und einer unterdurchschnittlichen Entwicklung bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften bildet das arithmetische Mittel des Rückgangs von - 15,3 %. Die Zahl der Kreise, die den beiden Teilgruppen zuzuordnen sind, enthält die auf der folgenden Seite abgedruckte Tabelle. Im Anhang G ist zudem eine Tabelle abgedruckt, der die Kennnummer der Kreis zu entnehmen sind, die den beiden Teilgruppen zuzuordnen sind.⁶⁹⁴

⁶⁹⁴ Anhang G, Teilanhang G 5 „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008“.

Tab. 26:

Überdurchschnittliche und unterdurchschnittliche Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008

Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (30.06.2006 bis 31.12.2008)	Anzahl Kreise
Kreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Bedarfsgemeinschaften	20
Kreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Bedarfsgemeinschaften	17

Nunmehr kann festgestellt werden, ob es signifikante Unterschiede in Bezug auf die Häufigkeiten des Einsatzes der untersuchten Methoden des Organisationslernens zwischen den beiden Teilgruppen gibt. Hierzu werden die prozentualen Anteile der Nutzung der einzelnen Methoden durch die beiden Teilgruppen miteinander verglichen. Eine entsprechende Tabelle enthält Anhang G.⁶⁹⁵ In der auf der nächsten Seite abgedruckten Tabelle wird zusammenfassend dargestellt, welche erkennbaren Zusammenhänge zwischen dem Organisationslernen und der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften festgestellt werden können.

⁶⁹⁵ Anhang G, Teilanhang G 6 „Nutzung einzelner Methoden des Organisationslernens differenziert nach dem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften.“

Tab. 27:

Erkennbare Zusammenhänge zwischen Organisationslernen und Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften

Erkennbare Zusammenhänge zwischen Organisationslernen und Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften (30.06.2006 bis 31.12.2008)	Effekt
Controlling mit Berichtspflicht an Kreis, Arbeitsmarkt-Monitoring, Beteiligung an Evaluation, obligatorische Fortbildung	positiv
Spezielles Leitbild, Benchmarking, Regional-Monitoring, Produktkritik, KVP, Zertifizierung, Evaluation einzelner Maßnahmen, Mitarbeitergespräche	neutral
Allgemeines Leitbild, Organisationsänderung, QM, Organisationsuntersuchung oder Mitarbeiterbefragung	negativ

Die in der Tabelle 27 genannten Ergebnisse lassen Schlussfolgerungen zu, welche Methoden des Organisationslernens sich im untersuchten Bereich der Optionskreise tatsächlich effektivitätssteigernd ausgewirkt haben könnten. Eine überdurchschnittlich hohe Effektivität bei den Optionskreisen zeigt sich im Vergleich zu denen mit unterdurchschnittlich ausgeprägter Effektivität bei den in der Tabelle 27 genannten Punkten, bei denen eine Differenz von mindestens zehn Prozentpunkten zwischen beiden Teiluntersuchungsgruppen liegt.⁶⁹⁶ Die Differenz von mindestens zehn Prozentpunkten soll sicherstellen, dass geringe und gegebenenfalls zufällige Abweichungen nicht den Blick auf die Kernergebnisse verstellen.

Eine überdurchschnittliche Effektivität geht nach diesen Analyse-Ergebnissen einher mit bestehenden Controlling-/Berichtspflichten auch gegenüber Leitungsinstanzen des Kreises (Frage Nr. 4.4.2 des Erhebungsbogens). Hierbei handelt es sich um über die internen Rückkopplungspflichten des SGB II-Systems hinaus bestehende Controlling-

⁶⁹⁶ Vgl. hierzu die Angaben in Anhang G, Teilanhang G 6 „Nutzung einzelner Methoden des Organisationslernens differenziert nach dem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“.

/Berichtspflichten gegenüber der Gesamtverwaltungsleitung. Dies scheint positive Wirkungen auf die Effektivität zu haben. Ob bereits die Einrichtung derartiger Berichtspflichten positive Auswirkungen auf die Effektivität zeitigt oder ob dies erst nach Steuerungseingriffen der Verwaltungsleitung der Fall war, kann durch die Erhebung nicht beantwortet werden.

Weiterhin wird deutlich, dass sich ein hoher Nutzungsgrad an Projekten zu Monitoringsystemen (Frage Nr. 4.4.1 des Erhebungsbogens) positiv auf die Effektivität in Bezug auf den Rückgang der Bedarfsgemeinschaften auswirkt, wobei die tatsächliche Implementierung von regionalen Arbeitsmarktmonitoring-Systemen dies nach den Erhebungsergebnissen (bisher) nicht bestätigt (vgl. Frage Nr. 4.4.2 des Erhebungsbogens). Die nicht vorhandene Kongruenz dieser Ergebnisse könnte damit erklärt werden, dass bereits die intensive Beschäftigung mit Monitoringsystemen zu einer Änderung von Vorgehensweisen der arbeitsmarktpolitischen Bedarfserhebung und Planung führen könnte. Allerdings sind die bisher erprobten regionalen Arbeitsmarktmonitoringsysteme noch nicht so funktional, dass sie tatsächlich die Zahl der Arbeitsvermittlungen signifikant erhöhen könnten.⁶⁹⁷

Die Beteiligung an der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II (Frage Nr. 4.8.1 des Erhebungsbogens) geht mit einer überdurchschnittlichen Effektivität der Optionskreise einher. Dies könnte daran liegen, dass die an der Wirkungsforschung teilnehmenden Träger der Grundsicherung tatsächlich den in Abschnitt 4.4.9 der Untersuchung unterstellten hohen Grad an Selbstreflexion aufweisen, der sich positiv auf die Effektivität auswirken kann.

Analysebedürftig muss bleiben, warum eine hohe Effektivität der Optionskreise in Bezug auf die Reduzierung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit einer niedrigen Evaluationsquote der einzelnen eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Frage Nr. 4.8.2 des Erhebungsbogens) korreliert. Der Umkehrschluss des vorliegenden Erhebungsergebnisses müsste lauten: „Wenig Evaluation führt zu einer hohen Effektivität“. Dies

⁶⁹⁷ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 2.2.4 der Arbeit.

dürfte ein Fehlschluss sein, dessen Gründe aber zurzeit noch im Dunkeln liegen.

Zunächst überraschend ist das Ergebnis, dass die Nicht-Nutzung förmlicher Qualitätsmanagementsysteme (Frage Nr. 4.7.1 des Erhebungsbogens) mit einer höheren Effektivität einhergeht. Die Gründe hierfür können an dieser Stelle nicht analysiert werden, da mit dem Erhebungsbogen keine diese Frage erhellenden Auskünfte abgefragt wurden. Allerdings wurde bereits an früherer Stelle in der Untersuchung darauf hingewiesen, dass die zurzeit vorherrschenden Qualitätsmanagementsysteme von Teilen der Wissenschaft⁶⁹⁸ als „innovationsfeindlich“ eingestuft werden. Hieraus wurde in Abschnitt 2.2.7 der Untersuchung abgeleitet, dass Lernende Organisationen Qualitätsmanagementsysteme eines fortentwickelten Stadiums bedürfen, damit diese das Organisationslernen nicht nur nicht behindern, sondern weiter fördern können. Dieses Stadium ist offenkundig im Untersuchungsbereich noch nicht erreicht. So wurde auch in Abschnitt 4.4.8 der Untersuchung bereits darauf hingewiesen, dass den Optionskommunen empfohlen wird, ihre derzeitige Zurückhaltung bei den aktuell gängigen Qualitätsmanagementsystemen beizubehalten und die Entwicklung des „Public Organization Profiling“ aktiv zu beobachten.

Eindeutig erklärbar ist wiederum der Zusammenhang zwischen einer relativ hohen Verbindlichkeitsquote von Fortbildungen für die Belegschaft (vgl. Frage Nr. 4.9.2 des Erhebungsbogens) und einer überdurchschnittlichen Effektivität. Fortbildungen wirken sich auf die Qualität des eingesetzten Personals aus. Die gewonnenen Erkenntnisse können für die Erreichung der gesetzten Ziele (im Leitbild, in operationalisierten Produktbeschreibungen, in Zielvereinbarungen) eingesetzt werden.

Analysebedürftig ist abschließend der offensichtliche Zusammenhang zwischen einer relativ niedrigen „Prüfquote“ durch Dritte (vgl. Frage Nr. 4.10 des Erhebungsbogens) und einer überdurchschnittlichen Effektivität. Die Erhebungsergebnisse sind hierzu nicht aussagekräftig genug. Es könnte aber der Schluss nahe liegen, dass gut arbeitende Grundsicherungsträger

⁶⁹⁸ Vgl. hierzu die Ausführung in Abschnitt 2.2.7 der Arbeit.

weniger im Fokus von Prüfinstanzen stehen als solche, deren Arbeitsergebnisse weniger gut sind. Interesse der die Prüfung durchführenden Institutionen könnte sein, die Gründe für unterdurchschnittliche Zielerreichungen, die beispielsweise über die Benchmarkingvergleiche oder bundesweite einsehbare Statistiken der Bundesagentur für Arbeit bekannt werden, durch Prüfungen und/oder Organisationsuntersuchungen zu ergründen.

Neben den Effekten einzelner Maßnahmen des Organisationslernens zeigt sich, dass Optionskommunen, die einen hohen Stabilitätsgrad der Organisationsstruktur (Frage Nr. 3.3 des Erhebungsbogens) aufweisen, in der Vergangenheit überdurchschnittlich effektiv gearbeitet haben. Der Grund könnte darin bestehen, dass stabile Strukturen eher Arbeitsprozesse nach eingeübten Routinen zulassen, während Strukturänderungen auch Anpassungen der Geschäftsprozesse bedingen können, die – zumindest für den Übergangszeitraum – zu Lasten der Effektivität gehen, da Ressourcen personeller und sachlicher Art für die Anpassungsprozesse eingesetzt werden müssen und in dem hieraus resultierenden Umfang nicht für die eigentliche Aufgabenstellung genutzt werden können. Es könnte auch sein, dass die Optionskreise, die stabile Strukturen aufweisen, geplant oder zufällig seit Beginn der Übernahme der Zuständigkeit der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine für die Aufgabenerledigung geeignete Organisationsstruktur gefunden haben, die keiner Änderung bedurfte. In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass gerade stabile Strukturen kein Zeichen einer Lernenden Organisation sind.⁶⁹⁹ Insoweit zeigen die Ergebnisse der Erhebung in Bezug auf den Punkt der Strukturorganisation, dass - in Abweichung von der Theorie der Lernenden Organisation – stabile Organisationsstrukturen mit einer hohen Effektivität korrespondieren. Zu berücksichtigen ist auch, dass zum Zeitpunkt der Erhebung (Dezember 2008) die SGB II-Systeme noch nicht einmal vier Jahre existierten. Hinzu kam die nur kurze Zeitspanne zur Implementierung der SGB II-Systeme zum 01.01.2005. Eingedenk der Übernahme einer für die Kommunen bis dahin unbekannteren Aufgabe, könnte hier ein in Bezug auf

⁶⁹⁹ Vgl. hierzu besonders die Abschnitt 2.1 und 4.4.10 der Arbeit.

das Organisationslernen atypischer Erfolgsfaktor gerade in der Beibehaltung der zu Beginn des Optionszeitraumes gewählten Organisationsstruktur bestehen, um eine gewisse Grundstabilität zu gewährleisten. Zudem stehen die Auswertungen der bundesweiten Evaluationen noch aus. Auch werden einige der Optionskreise mit einer strukturellen Änderung warten, bis der Gesetzgeber über eine mögliche Verlängerung der Befristung der Option über den 31.12.2010 hinaus oder eine Entfristung entschieden hat. Der Aufwand für eine Reorganisation in einer Organisation, deren Zuständigkeit möglicherweise bereits mit Ablauf des 31.12.2010 nicht mehr bei den Optionskommunen liegt, wird mit einiger Wahrscheinlichkeit gescheut.

5 Perspektiven zur Verbesserung der Effektivität behördlichen Handelns durch Nutzung von Elementen der Theorie der lernenden Organisation

5.1 Untersuchungsergebnisse allgemein

Mit Blick auf die anfänglichen Untersuchungsfragen (Abschnitt 1.4) zeigt sich als Ergebnis der vorgenommenen Untersuchung, dass im Untersuchungsbereich deutliche Unterschiede im Ergebnis des Behördenhandelns erkennbar sind, hier gemessen am unterschiedlichen Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Ebenso konnten deutliche Unterschiede in der Nutzung von Methoden des Organisationslernens nachgewiesen werden, wobei sich diese Unterschiede bei der Bepunktung von 2 bis 14 Punkten von jeweils 20 Punkten bewegten. Probleme bereitet indes die Herstellung eines eindeutigen Zusammenhangs zwischen den beiden festgestellten Rangfolgen. Von einem einfachen Zusammenhang nach dem Muster „Mehr Organisationslernen bewirkt mehr Effektivität“ kann ohne Berücksichtigung zusätzlicher Variablen nicht ausgegangen werden.

Es werden in den Optionskommunen Methoden angewandt, die dem organisationalen Lernen zugerechnet werden können. Allerdings besteht rechnerisch kein erkennbarer Zusammenhang zwischen dem ermittelten Grad des Organisationslernens und der Rangfolge der Effektivität, gemessen mit Hilfe des Rangkorrelationskoeffizienten nach SPEARMAN. Insofern kann die Untersuchungsfrage, ob die Effektivität des behördlichen Handelns durch die Nutzung von Methoden, die der Theorie der Lernenden Organisation zugeordnet werden können, gesteigert werden kann,⁷⁰⁰ an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden.

Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass die besonders effektiv arbeitenden Optionskreise durchaus Organisationslernen betreiben, aber die förmlichen Methoden weniger (bewusst) einsetzen. SCHRIDDE kommt in seinen Ausführungen auch zu dem Ergebnis: „Während auf den unteren Lernenebenen Lernprozesse erzwungen werden können, hängt das Lernen

⁷⁰⁰ Vgl. zu der Untersuchungsfrage Abschnitt 1.4 der Arbeit.

auf den höheren Ebenen von dem inneren Engagement und der Motivation der Mitarbeiter ab“.⁷⁰¹ Folgt man dieser Überlegung, so wäre in dem Modell von ARGYRIS/SCHÖN das single loop learning und teilweise auch das double loop learning noch mit den im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Methoden möglich. Dem gegenüber muss konstatiert werden, dass die Stufe des Deuterolernens von den Optionskreisen bisher nicht in einem die Effektivität deutlich erhöhenden Umfang erreicht wurde.

Die in den vorherigen Abschnitten aufgezeigten Ergebnisse sprechen somit dafür, dass Organisationslernen in Form des Deuterolernens in den Optionskreisen noch nicht praktiziert wird; es werden allerdings die Stufen des single loop learnings und teilweise des double loop learnings erreicht.

Die zu Beginn der Untersuchung gestellte Frage, ob die Anwendung der Theorie der Lernenden Organisation ein wichtiger Schritt der gesamten Verwaltungsevolution sein könnte,⁷⁰² kann ebenfalls nicht abschließend beantwortet werden. Der erhobene Nutzungsgrad von Methoden, die der Theorie der Lernenden Organisation zugeordnet werden können, durch die Optionskommunen ist derzeit nicht ausreichend, um die Ebene des Deuterolernens zu erreichen. Insoweit liefert das Handeln der Optionskommunen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht den Impuls für den von BOGUMIL angezeigten Paradigmenwechsel für eine neue Steuerung der Kommunalverwaltungen.⁷⁰³

Dennoch könnten die Ergebnisse geeignet sein, Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Optionskommunen und auch von Behörden insgesamt aufzuzeigen. In den folgenden beiden Abschnitten wird hierauf näher eingegangen.

⁷⁰¹ SCHRIDDE, 2004, S. 44.

⁷⁰² Vgl. zu der Untersuchungsfrage Abschnitt 1.4 der Arbeit.

⁷⁰³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 1.1 der Arbeit.

5.2 Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Optionskommunen

Die Untersuchungsergebnisse zeigen zwar, dass kein durchgängiger unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Grad des Organisationslernens und dem Grad der Effektivität des Handelns der Optionskommunen besteht. Die Analysen ermöglichen aber Schlussfolgerungen dahin gehend, welche Methoden, die der Theorie der Lernenden Organisation zugeordnet werden können, genutzt bzw. nicht genutzt werden sollten, um ein SGB II-System zu entwickeln, welches innerhalb der Optionskommunen eine überdurchschnittlich hohe Effektivität aufweisen sollte.

Bei den folgenden Methoden wurde im Rahmen der Auswertung der Ergebnisse der Erhebung bei den Optionskreisen jeweils eine Differenz in Bezug auf den Einsatz dieser Methoden von mindestens zehn Prozentpunkten in den Teilgruppen „Optionskreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Bedarfsgemeinschaften“ und „Optionskreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Bedarfsgemeinschaften“ festgestellt. Insofern stellen diese Methoden das Set an Methoden, die der Theorie der Lernenden Organisation zugeordnet werden können, dar, welches das Erreichen einer überdurchschnittlich hohen Effektivität unterstützen kann. Die zu Beginn der Untersuchung in diesem Kontext gestellte Untersuchungsfrage,⁷⁰⁴ kann daher – zumindest für den Bereich der Optionskreise – bejahend beantwortet werden. Die folgenden Methoden bzw. Grundsätze sind dem Set zuzuordnen:

- Implementierung von Controlling-/Berichtspflichten gegenüber der Gesamtverwaltungsleitung
- Einsatz von Projekten zu Monitoringsystemen
- Verzicht auf den Einsatz förmlicher Qualitätsmanagementsysteme
- Beteiligung an der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II (bereits abgelaufen)

⁷⁰⁴ Vgl. zu der Untersuchungsfrage Abschnitt 1.4 der Arbeit.

- Verbindlichkeit von Fortbildungen für Belegschaftsmitglieder
- Verzicht auf Evaluation einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente
- Geringe Prüfquote durch Dritte (nicht durch das SGB II-System zu beeinflussen)
- Gewährleistung einer gewissen organisationalen Grundstabilität

Der Einsatz der folgenden Methoden zeitigt demgegenüber keine gravierenden Unterschiede zwischen überdurchschnittlich effektiven und unterdurchschnittlich effektiven Optionskreisen. Bei diesen Methoden wurde im Rahmen der Auswertung der Ergebnisse der Erhebung bei den Optionskreisen jeweils eine Differenz in Bezug auf den Einsatz dieser Methoden von unter zehn Prozentpunkten in den Teilgruppen „Optionskreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Bedarfsgemeinschaften“ und „Optionskreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Bedarfsgemeinschaften“ festgestellt. Hieraus kann allerdings nicht abgeleitet werden, dass ein Verzicht auf den Einsatz dieser Methoden ohne eine Reduzierung des Effektivitätsgrades erfolgen könnte. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass bei einem Verzicht auf den Einsatz dieser Methoden eine negative Entwicklung der Effektivität eintreten könnte. Die Nutzung der folgenden Methoden ist daher angezeigt, auch wenn hieraus allein noch keine positive Wirkung folgt, die zu einer überdurchschnittlich hohen Effektivität führt. Die folgenden Methoden stellen somit einen Teil der Mindestanforderungen an ein zumindest nicht „entlernendes“ SGB II-System dar:

- Leitbilder für die Gesamtverwaltung und das SGB II-System
- Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die ausdrücklich Controlling-Aufgaben wahrnehmen
- Teilnahme am Benchmarking der Optionskommunen sowie der Einsatz der dort erzielten Ergebnisse für die Außendarstellung, die Steuerung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente und/oder für die Gestaltung der internen Arbeitsprozesse

- Implementierung eines regionalen Arbeitsmarktmonitorings
- Operationalisierte Zielvorgaben in Produktbeschreibungen
- Einsatz produktkritischer Verfahren
- Nutzung des Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses; auch die in diesem Zusammenhang zu nennende stark ausgeprägte Fehlertoleranz wirkt sich nicht überdurchschnittlich effektivitätssteigernd aus
- Zertifizierung im Rahmen eines anerkannten Verfahrens zur Qualitätssicherung
- Regelmäßige Mitarbeitergespräche

Werden die o.a. Empfehlungen bei der Auswahl der einzusetzenden Methoden des organisationalen Lernens berücksichtigt, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, innerhalb der Optionskommunen einen Rang bei der Entwicklung der Zahl Bedarfsgemeinschaften zu erreichen, der über dem Durchschnittswert der Reduzierung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften liegen dürfte. Im Sinne der Theorie der Lernenden Organisation nach ARGYRIS/SCHÖN würden Lerneffekte eintreten, die allerdings kaum über die Stufen des single loop learnings und des double loop learnings hinausgingen. Die Stufe des Deuterolernens würde vermutlich noch nicht erreicht werden. Hier wären Lerneffekte zu erwarten, die deutlich überdurchschnittliche Effektivitätssteigerungen hervorbringen würden. Dass die Optionskommunen diese Lernstufe noch nicht erreicht haben, verdeutlichen auch Auswertungen, die die Effektivität der zurzeit drei anzutreffenden Organisationsformen zur Wahrnehmung der Aufgabe „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ vergleichen. Hier zeigt sich, dass die Optionskommunen insgesamt noch keinen deutlichen „Lernvorsprung“ gegenüber den ARGEen nachweisen können. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom September 2006 bis Mai 2009:⁷⁰⁵

⁷⁰⁵ Der genannte Zeitraum wurde gewählt, da der getrennte Ausweis der Zahl der Bedarfsgemeinschaften in einem Rechenwerk getrennt nach den drei Organisationsformen

Tab. 28:

Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften differenziert nach SGB II-Organisationstypen im Zeitraum von September 2006 bis Mai 2009

Zeitpunkt	Zahl der Bedarfsgemeinschaften		
	Optionskommunen	ARGEN	Getrennte Aufgabenträgerschaft
September 2006	491.860	3.303.458	89.949
Mai 2009	456.010	2.998.210	98.827
Prozentualer Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften	- 7,3 %	- 9,2 %	+ 9,9 %

Die in der Tabelle abgedruckten Werte verdeutlichen, dass Optionskommunen und ARGEn in ähnlichem Umfang die Zahl der Bedarfsgemeinschaften reduzieren konnten. Auf die gegenläufige Entwicklung bei den getrennten Aufgabenträgerschaften wird weiter unten eingegangen.

Je weiter man sich auf die höheren Ebenen des double loop learnings und folgend des Deuterolernens begibt, müssten sich, damit positive Lerneffekte tatsächlich eintreten, vermehrt „starke“ Persönlichkeiten finden, die über Tugenden wie Klugheit und Mut in einem ausgeprägten Maß verfügen. SCHRIDDE⁷⁰⁶ hebt dies bei seiner Darstellung lernförderlicher Kontexte hervor. Organisationales Lernen ist danach nur möglich, wenn lernförderliche Strukturen, eine lernförderliche Kultur und eine lernförderliche Strategie gleichzeitig und sich ergänzend vorhanden sind. Hierauf deuten

erstmals im September 2006 flächendeckend für die Bundesrepublik ausgewiesen wurde. Zum Zeitpunkt der Auswertung waren die Werte für Mai 2009 die aktuellsten Daten. Die Daten sind am 19.03.2010 einsehbar unter <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/a.html>

⁷⁰⁶ Vgl. SCHRIDDE, 2004, S. 44.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Behörden vor dem Hintergrund der Theorie lernender Organisationen, untersucht am Beispiel der Arbeitsvermittlung in deutschen Optionskommunen

– neben den Ergebnissen der Erhebung und den vorgenommenen Analysen in Bezug auf den bereits erreichten Stand des Organisationslernens sowie dessen noch vorhandenes Potenzial - auch andere Ergebnisse hin. So hat beispielsweise der Deutsche Landkreistag im Jahr 2008 eine Umfrage unter den 238 Landräten⁷⁰⁷ durchgeführt, die in ARGENT mit den Arbeitsagenturen zusammenarbeiten. 166 der 238 Landräte haben sich „... dafür ausgesprochen, bei einer Wahlmöglichkeit das SGB II (Hartz IV) in alleiniger Verantwortung wahrnehmen zu wollen. Hinzu kommen die 63 Landkreise, in denen Langzeitarbeitslose bereits in Eigenregie betreut werden.“⁷⁰⁸ Im Ergebnis stellt der Deutsche Landkreistag fest, dass insgesamt 229 von 301 Landräten das Optionsmodell wählen würden. Dies sind rd. 76% der Kreise in der Bundesrepublik Deutschland. Alle 63 bereits optierenden Landkreise würden ihre Entscheidung wieder so treffen. Die Umfrage bei den Landräten war nicht differenziert aufgebaut, sondern als „Meta-Befragung“ zu verstehen. Die Verwaltungsleitungen der Kreise sollten eine grundsätzliche Einschätzung ihrer Präferenz für ein Organisationsmodell geben. Das Ergebnis zeigt, dass die Landräte das Optionsmodell als geeigneter als andere Organisationsmodelle einstufen, um die Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren.

Diese Einschätzung wird auch durch eine wissenschaftliche Evaluation gestützt, die in den Jahren 2005 bis 2008 durch den Deutschen Landkreistag beauftragt wurde. Das vom Deutschen Landkreistag beauftragte Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) hat die Bereiche der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II und die verschiedenen Organisationsformen analysiert. Aufgezeigt werden sollten Handlungsansätze zur Weiterentwicklung des SGB II.⁷⁰⁹ In der Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse stellt das ISE u.a. fest, „... dass sich alle Optionskommunen erneut für die Option entscheiden würden, während nur 44 % der Arbeitsgemeinschaften nochmals für die gemeinsame

⁷⁰⁷ Nicht in die Umfrage mit einbezogen wurden die Oberbürgermeister/-innen der kreisfreien Städte, da diese nicht im Deutschen Landkreistag organisiert sind.

⁷⁰⁸ Deutscher Landkreistag, Pressemitteilung vom 21.04.2008.

⁷⁰⁹ Vgl. z. B. Deutscher Landkreistag, Rundschreiben Nr. 767/2008 vom 16.12.2008.

Aufgabenwahrnehmung plädieren würden. Der überwiegende Anteil der ARGEN würde heute – vor die Wahl gestellt – die Option bevorzugen.⁷¹⁰

Bisher wurde verneint, dass die Optionskommunen bereits Deuterolernen in einem ausgeprägten Maße praktizieren. Der Vergleich mit den o.a. Daten der ARGEN legt ebenfalls den Schluss nahe, dass solche Lerneffekte derzeit kaum stattfinden dürften.

Zur Beantwortung der Frage, ob Optionskommunen und auch ARGEN Organisationslernen einer höheren Stufe - zumindest im Vergleich zu den getrennten Aufgabenträgerschaften - erreicht haben könnten⁷¹¹, ist ein Wechsel der Perspektive hilfreich. Verlässt man die Ebene der Optionskommunen und deren interne Vergleiche untereinander – wie mit der Untersuchung vorgenommen – und begibt sich auf die Ebene des Gesetzgebers, wird erkennbar, dass es Hinweise auf Deuterolernen in Bezug auf die Gesamtheit des SGB II-Systems gibt. Die oben abgedruckte Tabelle 28 stellt heraus, dass die Optionskommunen und die ARGEN die Zahl der Bedarfsgemeinschaften deutlich (- 7,3 % bzw. - 9,2 %) reduzieren konnten, während die getrennten Aufgabenträgerschaft eine Zunahme der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im selben Zeitraum von + 9,9 % verzeichnen mussten. Vergegenwärtigt man sich die Intention der Arbeitsmarktreform, - die sich in der Einführung des Sozialgesetzbuches II zum 01.01.2005 manifestierte, nämlich zwei parallele steuerfinanzierte Leistungssysteme (die frühere Sozialhilfe und die frühere Arbeitslosenhilfe) durch ein effektiveres System zu ersetzen, so zeigen die Rückgänge der Zahlen der Bedarfsgemeinschaften bei den Optionskommunen und den ARGEN, dass dies in diesen Organisationsformen offensichtlich gelungen ist. Nimmt man die getrennten Aufgabenträgerschaften, die weiterhin eine ähnliche Aufgabenverteilung wie die früheren Leistungssysteme „Sozialhilfe“ und „Arbeitslosenhilfe“ vorsehen, als Vergleichsmaßstab, so kristallisiert sich her-

⁷¹⁰ Deutscher Landkreistag, 2008, S. 1.

⁷¹¹ Vgl. hierzu die Darstellung in Tab. 28.

aus, dass die Übernahme tradierter Zuständigkeitsregelungen offensichtlich zu einer unterdurchschnittlichen Effektivität führt bzw. hierzu beiträgt. Unterstrichen wird diese Annahme durch die Untersuchungsergebnisse von KIRSCH/MÜHGE in Bezug auf die getrennte Aufgabenwahrnehmung. Diese halten im Ergebnis fest: „Strukturell bedingt sind die Dienstleistungsqualität und die prozessuale Sicherheit für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen geringer als in den anderen SGB II-Organisationsformen.“⁷¹²

Diesen Effekt verstärken dürfte der Umstand, dass nur die Existenz der getrennten Aufgabenträgerschaften unbefristet gesichert war. Die Optionskommunen waren qua Gesetz bis zum 31.10.2010 befristet. Die ARGEN mußten aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht am 20.12.2007 festgestellten Verfassungswidrigkeit⁷¹³ bis zum 31.12.2010 durch eine andere Organisationsform ersetzt werden. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass die beiden befristeten Organisationsformen ihre „Existenzsicherung“ über gute Arbeitsergebnisse betreiben wollen.

Es kann daher festgehalten werden, dass die gesetzlich befristete Aufgabenübertragung auf die Optionskommunen und die vom Bundesverfassungsgericht verhängte „Zwangsbefristung“ der ARGEN mit einiger Wahrscheinlichkeit zu der positiven Entwicklung bei der Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit beigetragen hat. Diese Annahme wird gestützt, wenn man den Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften in den genannten drei Organisationsformen auf einen Zeitraum bezieht, der vor der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der ARGEN am 20.12.2007 lag. Bis dahin konnten die ARGEN davon ausgehen, dass ihre dauerhafte Existenz – trotz des gesetzlich festgeschriebenen Wettbewerbs – relativ gesichert war. Die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom September 2006 bis zum Dezember 2007 kann der unten stehenden Tabelle entnommen werden:

⁷¹² KIRSCH/MÜHGE, 2009, S. 422.

⁷¹³ BVerfG, Urteil vom 20.12.2007, Az.: 2 BvR 2433 und 2 BvR 2434/04; vgl. hierzu näher Abschnitt 4.1 der Untersuchung.

Tab. 29:

Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften differenziert nach SGB II-Organisationstypen im Zeitraum von September 2006 bis Dezember 2007

Zeitpunkt	Zahl der Bedarfsgemeinschaften		
	Optionskommunen	ARGEN	Getrennte Aufgabenträgerschaft
September 2006	491.860	3.303.458	89.949
Dezember 2007	465.961	3.067.515	86.916
Prozentualer Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften	- 5,3 %	- 7,1 %	- 3,4 %

Die folgende Tabelle zeigt die prozentualen Rückgänge bei der Zahl der Bedarfsgemeinschaften getrennt nach den Zeiträumen vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 und nach dem Urteilsspruch.

Tab. 30:

Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften differenziert nach SGB II-Organisationstypen in verschiedenen Zeiträumen

Prozentualer Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum	Organisationstyp des Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende		
	Optionskommunen	ARGEN	Getrennte Aufgabenträgerschaft
September 2006 bis Dezember 2007	- 5,3 %	- 7,1 %	- 3,4 %
Dezember 2007 bis Mai 2009	- 2,1 %	- 2,3 %	+ 13,7 %

Ohne weitere Einflüsse zu berücksichtigen, könnte folgende Interpretation angestellt werden. Nach der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der ARGEN und der hieraus resultierenden „Zwangsbefristung“ wiesen die ARGEN und die Optionskommunen einen nahezu gleich hohen Rückgang der Bedarfsgemeinschaften für den Zeitraum von Dezember 2007 bis Mai 2009 aus. Die beiden befristeten Organisationstypen waren somit in etwa gleich effektiv. Anders das Bild bei dem verbliebenen unbefristeten Modell. Die getrennten Aufgabenträgerschaften konnten ihre positive Entwicklung im Zeitraum von September 2006 bis Dezember 2007 nicht fortführen. Im Zeitraum von Dezember 2007 bis Mai 2009 stieg die Zahl der Bedarfsgemeinschaften um 13,7 % an. Hieraus den Schluss zu ziehen, dass die Sicherheit des unbefristeten Modells zu einer lethargischen Haltung geführt hätte, wäre sicher zu kurz gegriffen. Die deutliche Trendumkehr der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften bei den getrennten Aufgabenträgerschaften deutet allerdings in diese Richtung. Der Druck, die Existenz des eigenen Systems durch „gute Erfolge“ zu sichern, scheint bei den Organisationsmodellen der ARGEN und der Optionskommunen offenbar deutlich stärker ausgeprägt zu sein.

5.3 Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Behörden

Betrachtet man abschließend nochmals die Lernebenen nach ARGYRIS/SCHÖN, so ist zu bejahen, dass die Einführung des Sozialgesetzbuches II praktiziertes Deuterolernen des Gesetzgebers darstellt. Bei der Definition der Untersuchungsfragen⁷¹⁴ wurde auch die Frage formuliert, ob aus den Untersuchungsergebnissen und dem Einbeziehen eines über den engeren Untersuchungsbereiches hinausgehenden Kontextes Empfehlungen für den Gesetzgeber abgeleitet werden können, mit denen dieser die Effektivität behördlichen Handelns über seine Möglichkeiten der gesetzlichen Programmierung positiv beeinflussen kann. Dies kann bejaht werden. Hierbei sind zwei gestaltende Elemente zu differenzieren. Zum Einen werden ähnliche Leistungen, die von verschiedenen öffentlichen Verwaltungen erbracht werden, in einem Verwaltungssystem zusammengeführt. Zum Anderen dürfte – wie oben gezeigt - das Element der Befristung zu den überdurchschnittlichen Effekten beigetragen haben. Die Ermöglichung von Deuterolernen durch eine befristete Aufgabenübertragung auf miteinander in den Wettbewerb gesetzte Organisationstypen könnte ein Modell zur Steigerung der Effektivität weiterer Leistungen der öffentlichen Verwaltung sein.

KUHLMANN zieht bei ihren Perspektiven einer performance-orientierten Verwaltungsmodernisierung in Deutschland u.a. den Schluss, den Kommunen sollten „... erweiterte Handlungs- und Experimentierspielräume gewährt werden.“⁷¹⁵ Exemplarisch wird darauf hingewiesen, dass „... die Länderregierungen auch (wie teils in Modellprojekten geschehen) auf Formen der positiven Anreizsteuerung zurückgreifen,...“⁷¹⁶ könnten. Dies ist beispielsweise in der jüngeren Vergangenheit in einigen Ländern mit der zeitlich befristeten Einführung von Experimentierklauseln für das

⁷¹⁴ Vgl. zu den Untersuchungsfragen Abschnitt 1.4 der Arbeit.

⁷¹⁵ KUHLMANN, 2007, S. 81.

⁷¹⁶ KUHLMANN, 2007, S. 81.

kommunale Haushaltsrecht geschehen. Zwischen der Nutzung dieser Experimentierklauseln und der Ablösung des früheren kameralen Rechnungswesens durch Modelle wie das „NKF – Neues Kommunales Finanzmanagement“ oder das „NKR – Neues Kommunales Rechnungswesen“⁷¹⁷ besteht ein enger Zusammenhang. PÜNDER stellt hierzu zunächst fest, dass in Nordrhein-Westfalen die im Jahr 1995 vorgenommene Neufassung der haushaltsrechtlichen Vorschriften, auch eine „... sog. Experimentierklausel ´zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle und zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung“⁷¹⁸ enthielt. Die Nutzung der Experimentierklausel im haushaltswirtschaftlichen Bereich führte zum Erlass des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes, das dem „... Zweck der Flexibilisierung des Haushaltsvollzuges“⁷¹⁹ diene. Unter Bezug auf das notwendige Informationssystem zur Erreichung der gewollten Flexibilisierung weist PÜNDER darauf hin, es sei von Bedeutung, dass „... man die Entscheidungsabläufe zwischen den jeweiligen ´Prinzipalen´ und den ´Agenten´ im Sinne der Kybernetik als einen ´Regelkreis´ mit ´Rückkoppelungsmechanismen´ versteht.“⁷²⁰ Hier schließt sich der Kreis zwischen der Einführung von „Experimenten“, zu installierenden Rückkopplungen und Organisationslernen. So wurde das Haushaltsrecht in Nordrhein-Westfalen nach Einführung der Experimentierklausel im Jahr 1995 mit dem im Jahr 2004 erlassenen Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen⁷²¹ auf eine völlig neue Basis gestellt. Organisationslernen hat stattgefunden.

Sollte ein Transfer auf andere kommunale Aufgaben möglich sein, wäre in diesem Zusammenhang auch zu beachten, welchen Herausforderungen das Verwaltungsmanagement in den nächsten Jahren begegnen muss. VAHS⁷²² stellt hier die vier Determinanten „Zusätzliche Effektivitäts- und Effizienzerfordernisse“, „Erhöhter Flexibilitäts- und Innovationsbedarf“,

⁷¹⁷ Vgl. zum NKF und zum NKR auch die Ausführungen in Abschnitt 3.3 der Arbeit.

⁷¹⁸ PÜNDER, 2003, S. 49 f.

⁷¹⁹ PÜNDER, 2003, S. 49 f.

⁷²⁰ PÜNDER, 2003, S. 19 f.

⁷²¹ Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunales Finanzmanagementgesetz NRW – NKFG NRW) vom 16. November 2004, Gesetz- und Verordnungsblatt NRW, 2004, S. 644 ff.

⁷²² VAHS, 2007, S. 39 f.

„wachsende Bedeutung des Humanpotenzials“ und „zunehmende Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten“ in den Vordergrund. Hieraus ableitend wird ein Bild der Organisation der Kommunalverwaltungen gezeichnet, das die genannten Determinanten berücksichtigt. In Bezug auf die innere Organisationsstruktur gehen HOPP/GÖBEL davon aus, dass „... ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Stabilität und Flexibilität gefordert“⁷²³ ist. „Stabilität ist notwendig, um den wiederkehrenden Dauer- und Routineaufgaben einen Rahmen vorzugeben, der eine effektive und effiziente Bewältigung ermöglicht. ... Das Stabilitätserfordernis trifft im Wesentlichen auf die Ordnungs- und Sozialverwaltung zu.“⁷²⁴ EBERL zielt ebenfalls auf den Stabilitätsgrad von Systemen ab und weist auf die zu überwindenden Hürden in Bezug auf das Organisationslernen hin. „Hinsichtlich der gezielten Gestaltung von Lernprozessen ist eher Bescheidenheit angemessen. Organisationale Lernprozesse lassen sich nicht erzwingen und stellen ein relativ schwieriges Unterfangen dar, da eine Abkehr vom Status Quo den Akteuren in der Regel nicht leicht fällt.“⁷²⁵ HOPP/GÖBEL kommen zu dem Schluss, dass „... die Kommunalverwaltungen zukünftig relativ differenzierte Organisationsstrukturen zulassen werden, um auch jene Leistungen besser bewältigen zu können, die ein höheres Maß an Anpassungs- und Innovationsfähigkeit aufweisen.“⁷²⁶ Hieraus ableitend werden die möglichen Strukturmodelle „modulare Organisation“, „vernetzte Organisation“ und „virtuelle Organisationen“ genannt.⁷²⁷

Aus der Zusammenschau der Ergebnisse lässt sich ein Modell entwickeln, mit dem die Effektivität der Leistungserbringung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung deutlich zu erhöhen sein könnte. Äußere Kennzeichen dieses Modells wären das Vorhandensein alternativer Organisationsformen und eine zeitlich befristete Aufgabenübertragung. Die Aufgabenübertragung muss sich auf ein gesetzlich definiertes Handlungsfeld der öffent-

⁷²³ HOPP/GÖBEL, 2008, S. 430.

⁷²⁴ HOPP/GÖBEL, 2008, S. 430.

⁷²⁵ EBERL, 1996, S. 230.

⁷²⁶ HOPP/GÖBEL, 2008, S. 430.

⁷²⁷ Vgl. HOPP/GÖBEL, 2008, S. 431 f.

lichen Verwaltung beziehen, wobei den alternativen Organisationsformen eine identische Aufgabenstellung – aber keine identische Art der Aufgabenerledigung – zugewiesen sein muss. Nach Ablauf der zeitlich befristeten Aufgabenübertragung muss eine dauerhafte und flächendeckende Zuweisung der Leistungserstellung durch die wirksamste Alternative ernsthaft in Aussicht gestellt werden. Die Existenz der weniger wirksamen Alternativen müssten dann konsequenterweise beendet werden. Aus den hier vorliegenden Untersuchungsergebnissen kann abgeleitet werden, dass aus Sicht des Modellgebers die Stufe des Deuterolernens im Rahmen des eintretenden Wettbewerbes erreicht werden kann. SCHNEIDER kommt beispielsweise nach der Analyse von verschiedenen Projekten zum Wettbewerb in Bezug auf Leistungen der öffentlichen Hand zu dem Ergebnis, „... dass Wettbewerb positive Wirkungen für die Dienstleistungsqualität haben kann, diese aber auch mit Rahmenbedingungen zusammenhängen, die durch die öffentliche Hand gesetzt werden.“⁷²⁸ Auch KUHLMANN sieht im Wettbewerb eine Möglichkeit zur Performanz-Steuerung. Besteht kein Wettbewerb, sind entsprechende Surrogate nutzbar. „Die Variante regulativer Steuerung lokaler Performanz-Politik durch Landesgesetzgebung, übergeordnete staatliche Behörden oder halbstaatliche Agencies (wie die GPA) haben einerseits den Vorzug, dass sie ... eine rasche Verhaltensanpassung der lokalen Akteure in Richtung Performance Management erwarten lassen, ...“⁷²⁹

So kann nach den im Rahmen des Wettbewerbs eintretenden Fortschritten des Organisationslernens das zu jenem Zeitpunkt beste Modell implementiert werden. Es ist allerdings zu konstatieren, dass ab dem Zeitpunkt der Implementierung erneut eine noch effektivere Alternative gefunden werden könnte. Dies wäre vor dem Hintergrund der ständigen Veränderungsbereitschaft einer Lernenden Organisation zwar folgerichtig; ein solches Vorgehen würde aber mit einiger Wahrscheinlichkeit scheitern, da eine Überforderung der Entscheidungsinstanzen und der beteiligten Organisationen einschließlich deren Mitglieder eintreten könnte. In diesem Zu-

⁷²⁸ SCHNEIDER, 2007, S. 31.

⁷²⁹ KUHLMANN, 2007, S. 80.

sammenhang müsste die Theorie des organisationalen Lernens ein typisches Vorgehen der Organisationsentwicklung übernehmen, das eine gewisse temporäre Systemstabilität ermöglicht. Genutzt werden könnte beispielsweise der Drei-Phasen-Ansatz von LEWIN⁷³⁰. Hier muss ein das neue System „beruhigendes Einfrieren“ des Modells erfolgen, das sich im Wettbewerb erfolgreich durchgesetzt hat.

Die Entscheidungsinstanzen – dies dürfte regelmäßig die politische Ebene sein – müssten in der folgenden Zukunft erkennen, wann sich ein neues Zeitfenster für einen weiteren „Effektivitäts-Wettbewerb“ öffnet. Das Aufstoßen dieses Zeitfensters durch die Politik ist aufgrund der Komplexität öffentlicher Dienstleistungen nicht trivial. Bereits in Abschnitt 1.1 der Untersuchung wurde darauf hingewiesen, dass SCHRIDDE es in Bezug auf den Stand der Verwaltungsentwicklung für notwendig erachtet, den weiteren Reformprozess in den Mittelpunkt reflexiven Lernens zu stellen, und zwar nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch zwischen Verwaltung und Politik.⁷³¹ Nur so könnten bestehende Lernbarrieren überwunden werden. Das Überwinden derartiger Lernbarrieren könnte auch dazu führen, dass die Nutzung von Komponenten der Theorie der Lernenden Organisation auch für eine Reduzierung der Zahl der Behörden genutzt werden könnte. ADAM/BAUER/KNILL sehen hier einen wesentlichen Grund für Ineffektivitäten innerhalb des deutschen Verwaltungsapparates. Bei ihren Untersuchungen über den Organisationsabbau in der unmittelbaren deutschen Bundesverwaltung kommen sie zunächst zu dem Ergebnis: „Einmal eingerichtet, weisen staatliche Organisationen ein hohes Maß an Stabilität auf, auch wenn die Aufgaben, für die sie ins Leben gerufen wurden, schon lange weggefallen sind.“⁷³² Die Reduzierung der Stabilitätsfestigkeit von Verwaltungssystemen ist ein Kennzeichen des organisationalen Lernens. Insoweit könnte hier ein Beitrag zur Erhöhung der Effektivität ge-

⁷³⁰ Vgl. z. B. die Ausführung von HOPP/GÖBEL, 2008, S. 231 ff., die in Bezug auf den Drei-Phasen-Ansatz (Phase 1: „Auftauen (unfreezing)“, Phase 2 „Verändern (moving)“, Phase 3 „Wiedereinfrieren (refreezing)“ von LEWIN besonders das „refreezing“ herausstellen, dieses „... beschäftigt sich mit der langfristigen Stabilisierung der umgesetzten Veränderungsmaßnahmen.“

⁷³¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 1.1 der Untersuchung.

⁷³² ADAM/BAUER/KNILL, 2008, S. 154.

leistet werden. Das von ADAM/BAUER/KNILL konstatierte Ergebnis zur Reduzierung der Zahl der in der Bundesverwaltung vorgenommenen Organisationsbeendigung, nämlich „Our analysis shows that since 1949 only 14 public organizations have been terminated – much less than within the federal bureaucracy of the US.“⁷³³ könnte bei Anwendung des aufgezeigten Vorgehens positiv beeinflusst werden.

STOCK unterstreicht mit seinen Ausführungen in Bezug auf die Kommunalverwaltungen, dass reflexive Lernprozesse die Basis eines zeitgemäßen Kommunalpolitischen Managements seien.⁷³⁴ Auch auf die Ausführungen zum Reformprozess der Grundsicherung für Arbeitsuchende in dieser Untersuchung⁷³⁵ sei an dieser Stelle verwiesen; diese wurden ebenfalls von der Politik initiiert und verantwortet.

Im Ergebnis könnte die Nutzung des aufgezeigten Modells zu einer deutlichen Erhöhung der Effektivität öffentlicher Dienstleistungen beitragen. Diese Art des zeitlich befristeten Zulassens alternativer Organisationssysteme zu Erbringung gesetzlicher definierter öffentlicher Dienstleistungen könnte z. B. unter der Bezeichnung „Lizenz-Modell“ Eingang in die Verwaltungswissenschaften finden. Geeignete Einsatzfelder für ein derartiges Lizenz-Modell müssten durch eine eigene Untersuchung erkundet werden (z. B. Zusammenführung von Bundespolizei und Landespolizei in einem oder in einigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Übernahme von Aufgaben der Kraftfahrzeugzulassung durch beliehene Unternehmer wie den Technischen Überwachungsverein, Verlagerung der Bearbeitung und Erhebung kommunaler Steuern wie Grundsteuer und Gewerbesteuer auf die staatlichen Finanzverwaltungen; die Steuern würden anschließend der Kommune überwiesen).

⁷³³ ADAM/BAUER/KNILL, 2008, S. 153. ADAM/BAUER/KNILL haben für den Zeitraum von 1949 bis 2006 systematisch die Veränderungen der Organisationsstruktur der unmittelbaren Bundesverwaltung untersucht. „Echte“ Beendigungen von Bundesverwaltungen waren in nur 14 Fällen gegeben. Im selben Zeitraum wurden in den USA 251 Auflösungen verzeichnet.

⁷³⁴ Vgl. hierzu Abschnitt 1.1 der Untersuchung.

⁷³⁵ Vgl. hierzu besonders Abschnitt 4.1 der Untersuchung.

Das Lizenz-Modell könnte ein Schritt sein, den nach Einschätzung von BOGUMIL bisher nicht erreichten Paradigmenwechsel der deutschen Verwaltung vom weberianischen Bürokratiemodell zum New Public Management zu fördern.⁷³⁶ Auch könnte das Lizenz-Modell dazu beitragen, eine Schwachstelle des Neuen Steuerungsmodells, nämlich die vorwiegend betriebswirtschaftliche Ausrichtung, zu überwinden, und zwar zu Gunsten der von BANNER als notwendig erachteten „ständigen Selbstreform“ der Verwaltung.⁷³⁷

Betrachtet man abschließend die Untersuchungsergebnisse in Bezug auf die Nutzung des Organisationslernens durch die deutschen Optionskommunen und das hieraus abgeleitete Lizenz-Modell, so wird deutlich, dass auch die von BANNER angeführte „ständige Selbstreform“, die Ausdruck einer Lernenden Organisation ist, im Kern auf den von KUHLMANN ermittelten drei Wegen zum kommunalen Organisationslernen basiert.

KUHLMANN führt zunächst aus, dass sich „... der anwendungsbezogene innerorganisatorische Erfahrungsaustausch als Katalysator des institutionellen Lernens erwiesen“⁷³⁸ hat. Hierzu wird auf die Ergebnisse der empirischen Erhebung bei den Optionskommunen und die Zusammenfassung in Abschnitt 5.2 verwiesen.

KUHLMANN nennt weiterhin „... die zweite wesentliche Lern-Variante, das Experiment,...“⁷³⁹. Die Optionskommunen wurden im Rahmen einer ausdrücklich als Experimentierklausel benannten Vorschrift⁷⁴⁰ eingeführt. Der Gesetzgeber hat hier die Implementierung eines gesetzlich befristeten Experimentes ermöglicht. Wie die Untersuchungsergebnisse zeigen, konnte hierdurch das Organisationslernen gefördert werden.

⁷³⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 1.1 der Untersuchung.

⁷³⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 1.1 der Untersuchung.

⁷³⁸ KUHLMANN, 2007, S. 83.

⁷³⁹ KUHLMANN, 2007, S. 83.

⁷⁴⁰ Vgl. hierzu besonders Abschnitt 4.1 der Untersuchung. Die in Rede stehende Vorschrift § 6a SGB II lautet: „Zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende sollen an Stelle der Agentur für Arbeit ... im Wege der Erprobung kommunale Träger ... zugelassen werden. Die Erprobung ist insbesondere auf alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitssuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet.“

Der dritte von KUHLMANN ermittelte Weg zur Förderung des Organisationslernens „... ist die innovierende Wirkung von nicht-staatlichen Reformpromotoren...“⁷⁴¹ Auch im vorliegenden Untersuchungsbereich wurde an verschiedenen Stellen auf die Einwirkung durch kommunale Spitzenverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Ombudsrat und andere Institutionen hingewiesen, und zwar sowohl bei der Einführung der Grundversicherung für Arbeitsuchende als auch bei der Durchführung und Fortentwicklung dieses Sozialsystems.⁷⁴²

Ziel der Untersuchung war, einen (verwaltungs-)wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn zu erzielen, ob in den deutschen Behörden Möglichkeiten zu Erhöhung der Effektivität durch die Anwendung von Methoden des Organisationslernens vorhanden sind und genutzt werden bzw. genutzt werden könnten. Dies konnte für die Lernstufen des single loop learnings und des double loop learnings im Rahmen der Untersuchung in Bezug auf das Handeln Optionskreise nachgewiesen werden.

Verlässt man die Perspektive der Optionskreise und begibt sich in die des Gesetzgebers, so lassen sich deutliche Hinweise auf praktiziertes Deuterolernen finden, wenn Leistungen der öffentlichen Verwaltung im Rahmen des skizzierten Lizenz-Modells erbracht werden.

Das Lizenz-Modell scheint geeignet, signifikante Steigerungen der Effektivität behördlichen Handelns in Gang zu setzen. Theoriebildung und Modellierung des Lizenz-Modells müssen einer weiteren Untersuchung vorbehalten bleiben.

⁷⁴¹ KUHLMANN, 2007, S. 83.

⁷⁴² Vgl. hierzu exemplarisch die Ausführungen in den Abschnitten 1.2, 4.1, 4.3.1, 4.4.9.

Literaturverzeichnis

ADAM, Christian, BAUER, Michael W., KNILL, Christoph	Ausmaß und Ursachen von Organisationsabbau in der deutschen Verwaltung: Eine empirische Analyse der unmittelbaren Bundesverwaltung. In: Verwaltungs-Archiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 99. Band, Heft 2, April 2008, Seiten 153 ff.
ANTAL, Ariane Bethoin DIERKES, Meinolf	Organisationslernen und Wissensmanagement: Überlegungen zur Entwicklung und zum Stand des Forschungsfeldes, Schriftenreihe der Abteilung „Organisation und Technikgenese“ des Forschungsschwerpunktes Technik-Arbeit-Umwelt am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2001.
ARGYRIS, Chris	Wissen in Aktion. Eine Fallstudie zur lernenden Organisation, Stuttgart 1997
ARGYRIS, Chris	Knowledge for Action. A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change, San Francisco 1993
ARGYRIS, Chris SCHÖN, Donald	Organizational Learning, Reading 1978
ARGYRIS, Chris SCHÖN, Donald	Die lernende Organisation: Grundlagen, Methoden, Praxis, Stuttgart 1999
BALLKE, Wolfgang	Hartz IV in der Krise: Die Sicht der Optionskommunen in NRW. In: Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Eildienst 10/2009, Düsseldorf 2009.
BANNER, Gerhard	25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter. In: Innovative Verwaltung 25, 2003, Seiten 13 – 17.
BARTELHEIMER, Peter WAGNER, Alexandra	Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor, Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 102, Düsseldorf 2005.
BECKER, Bernd	Öffentliche Verwaltung, Percha, 1989.

BERTELSMANN-STIFTUNG	Jahresbericht 2006 für das SGB II-Benchmarking der Optionskommunen, Gütersloh 2007.
BEYER, Horst-Thilo	Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Institut für Staats- und Versicherungswirtschaft: Arten, Probleme und Lösungsansätze der Reorganisation eines Unternehmens, Handout, Erlangen-Nürnberg 2000
BEYWL, Wolfgang	Stichwort "Evaluation" in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 6. Auflage 2007, Baden-Baden, Seite 298.
BOGUMIL, Jörg	Modernisierung lokaler Politik, Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Hagen 2000.
BOGUMIL, Jörg u.a.	Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 30, Berlin 2007.
BOGUMIL, Jörg, KUHLMANN; Sabine	Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. In: Jann, Werner u.a.: Status-Report Verwaltungsreform, Berlin 2004, Seiten 51 – 63.
BOHRKE-PETROVIC u.a.	Interaktion zur Integration, Ein praxisorientierter Leitfaden zur Beratung im SGB II, 2. erweiterte Auflage, Nürnberg 2007.
BOSCH, Gerhard	Mindestlohn in Deutschland notwendig – Kein Gegensatz zwischen sozialer Gerechtigkeit und Beschäftigung in: ZAF Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Journal for Labour Market Research, Ausgabe 4/2007, Seite 421 ff.
BOSCH, Gerhard WEINKOPF, Claudia	Working for Little Money: Does Germany Really Need a Minimum Wage? In: Inter-economics, Review of European Economic Policy, Vol. 44, No. 6, 2009, Berlin.

BOSS, Alfred BROWN, Alessio J. G. MERKL, Christian SNOWER, Dennis J.	Einstellungsgutscheine: Effektivität und Umsetzung, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Journal for Labour Market Research, Volume 42, Number 3/2009, Seiten 252 ff.
BRUTTEL, Oliver	Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Schleswig-Holstein in: ZAF Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Journal for Labour Market Research, Ausgabe 1/2005, Seite 8.
BÜTTNER, Thomas	Ankündigungseffekt oder Maßnahmewirkung? – Eine Evaluation von Trainingsmaßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung – Journal for Labour Market Research, 41. Jahrgang, Ausgabe 1/2008, Stuttgart, Seiten 25 ff.
BURMEISTER, Jürgen	Stichwort "Benchmarking" in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 6. Auflage 2007, Baden-Baden.
CALIENDO, Marco STEINER, Viktor	Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse in: ZAF Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Ausgabe 2 und 3/2005, Seite 398.
COLLINS, James C., PORRAS, Jerry I.	CMR Classics: Organizational Vision and Visionary Organizations. In: California Review Management, University of California, Vol. 50, No. 2, 2008, Berkeley.
CYERT, R., MARCH, J. G.	A Behavioural Theory of the Firm, Englewood Cliffs 1963
DAHME, Heinz-Jürgen WOHLFAHRT, Norbert	Gerechtigkeitspolitik im aktivierenden Staat in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Drei Jahres SGB II: Erfahrungen, Auswirkungen, Schlussfolgerungen, Berlin 2008.

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERTAG E.V. (DIHK)	Beschäftigungshürden abbauen, Jobs sichern, Reformoptionen auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung Herbst 2008, Berlin, November 2008.
DEUTSCHER LANDKREISTAG	Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 77 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreistage, Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II, Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse, Berlin, 2008.
DIEKMANN, Andreas	Empirische Sozialforschung, Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 20. Auflage, Hamburg 2009.
DUNCAN, R. B., WEISS, A.	Organizational Learning; Implications for Organizational Design. In: Staw, B. (Hrsg.), Research in Organizational Behaviour, Greenwich 1979.
EBERL, Peter	Die Idee des organisationalen Lernens, Konzeptionelle Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten, Bern, Stuttgart, Wien, 1996.
EICHER, Wolfgang SPELLBRINK, Wolfgang	SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Kommentar, 2. Auflage, München 2008.
EICHHORST, Werner MARX, Paul THODE, Eric	Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Deutschland 2000 – 2009, Benchmarking Deutschland: Beschäftigungserfolge bei zunehmender Differenzierung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2009.
EMDE, Monika	Organisationslernen als Option für die Bürokratie. 2. Aufl. Münster 2006.
EUROPÄISCHE KOMMISSION	Handbuch zur Integration für Entscheidungsträger und Praktiker, Zweite Ausgabe, 2007, S. 8, 9 und 11.
FABER, Heiko	100 Jahre Bezirksregierung Hannover, in: DÖV Die öffentliche Verwaltung, Ausgabe Nr. 23/1985, S. 889 bis 997.

FALTERMEIER, Josef	Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung Kommunaler Bildungslandschaften. In: NDV Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Jahrgang 2010, Ausgabe 1/2010, S. 18 ff.
FITZ, Sven REESE, Jürgen	Universität Kassel: Öffentliches Management, Informationstechnische Innovation, Studienheft 4, Kassel 2004 (unveröffentlicht)
FRANZ, Wolfgang	Der trügerische Charme des Mindestlohns in: ZAF – Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Journal for Labour Market Research, Ausgabe 4/2007, Seiten 431 ff.
GRÜNING, Gernod	Grundlagen des New Public Management, Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA, in: Management Wissen aktuell, herausgegeben von Prof. Dr. Gerd-Michael Hellstern, Band 2, Kassel 2000.
HALLER, Siegfried PREUNDSCHUH, Gerhard	Politische Steuerung – eine zentrale Aufgabe der Verwaltungsspitze in den Kommunen, in: NDV Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Ausgabe 5/2009, Berlin 2009.
HARTMANN, Dorothea M. BRENTTEL, Helmut ROHN, Holger	Lern- und Innovationsfähigkeit von Unternehmen und Organisationen, Wuppertal Papers Nr. 156, Wuppertal Institut in Kooperation mit der Trifolium-Beratungsgesellschaft mbH, Januar 2006, Wuppertal
HANS BÖCKLER STIFTUNG	Die „Hartz-Reform“ und ihre Folgen, Forschungsimpulse für eine innovative und sozial gerechte Arbeitsmarktpolitik, Düsseldorf, August 2006.
HARTZ, Peter u.a.	Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 16. August 2002, ohne Ortsangabe

HAUS, Michael	Lernen im Föderalismus? Die Reform der Kommunalverfassungen, Arbeitspapier für die Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPW „Der Wandel föderativer Strukturen“ am 8. und 9. Juni 2001 in Berlin.
HEDBERG, B.	How Organizations Learn and Unlearn? In: Nystrom/Starbuck (Hrsg.): Handbook of Organizational Design, London 1981.
HERMANNNS, Harry	Stichwort „Lernen“ in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 6. Auflage 2007, Baden-Baden, Seite 618.
HESSE, Joachim Jens	Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg, Zweiter Zwischenbericht im Auftrag des Landkreistages Baden-Württemberg, Berlin, 27. November 2006.
HIELSCHER, Volker OCHS, Peter	Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog, Berlin 2009.
HILBERTZ, Hans-Joachim	Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell der KGSt. In: KGSt-Sonderinfo: Zehn Jahre Verwaltungsreform – Neues Steuerungsmodell, Köln 2001.
HILL, Hermann	Qualitätsmanagement im 21. Jahrhundert – Ein Neuansatz – in: Die öffentliche Verwaltung, 2008, Heft 19.
HILLMANN, Gert	Der Regierungspräsident und seine Behörde – Die allgemeine staatliche Mittelinstanz in der Verwaltungsreform, Göttingen, 1969.
HOLTKAMP, Lars	Perspektiven der Haushaltskonsolidierung und das Neue Steuerungsmodell, in: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 30, Berlin 2007.

HOLTKAMP, Lars	Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen. In: Verwaltungs-Archiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 98. Band, Heft 2, April 2008, Köln.
HOPP, Helmut GÖBEL, Astrid	Management in der öffentlichen Verwaltung, Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, 3. Auflage, Stuttgart, 2008.
IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	IAB-Forschungsbericht Nr. 2, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, Nürnberg, 2008.
IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 24, Zweiter Arbeitsmarkt – Im Westen noch nichts Neues, Roggentin 2006.
IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 19, Hartz-IV-Reform, Impulse für den Arbeitsmarkt, Roggentin 2007.
IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 4, Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Wie wirken Programme für erwerbsfähige Hilfeempfänger in anderen Ländern?, Roggentin 2008.
IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 5, Arbeitslosengeld-II-Empfänger, Nur Wenige profitieren von der privaten Arbeitsvermittlung, Roggentin 2008.
IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 8, Niedriglohnbeschäftigung, Sackgasse oder Chance zum Aufstieg?, Bielefeld 2008.
IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 12, Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger, Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, Bielefeld 2008.

IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 21, Öffentliche Arbeitsvermittlung, Mehr Personal – mehr Zeit – mehr Vermittlungen, Bielefeld 2008.
IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 5, Dynamik im SGB II 2005 – 2007, Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange hilfebedürftig.
IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit	IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 6, Projektion 2009 – Arbeitsmarkt im Sog der Rezession, Bielefeld 2009.
IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V.	Kurzfassung des Jahresberichts 2007 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II- Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“, Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching“, Tübingen 2007.
ISE – Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften	Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II – Jahresbericht 2006, Berlin Frühjahr 2007. In Kürze auch als Buchveröffentlichung im Nomos-Verlag.
JANN, Werner	Verwaltungswissenschaft und Managementlehre in: Blanke, von Bademer, Nullmeier, Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Januar 2005
KALTENBORN, Bruno	Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung, Lokale Arbeitsmarktstrategien im SGB II, Beitrag Nr. 32, Berlin, 2008.
KELLER, Ulf	Netzwerke im Politikfeld „lokale Arbeitsmarktpolitik“, Arbeitsmarktpolitik und politische Steuerung im Landkreis Emsland, Berlin 2008.

KELLER, Berndt SEIFERT, Hartmut	Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Formen, Verbreitung, soziale Folgen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe Nr. 27/2009, 29. Juni 2009.
KELLER, Markus	Der Landkreis 3/2008, Berlin 2008, S. 111 ff.
KIRSCH, Johannes MÜHGE, Gernot	Die getrennte Aufgabenwahrnehmung: Dienstleistung aus einer Hand nicht zu er- reichen. In: Landkreistag Nordrhein- Westfalen, Eildienst 10/2009, Düsseldorf 2009.
KGSt	KGSt-Bericht Nr. 12/1991, Dezentrale Ressourcenverantwortung, Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Köln 1991.
KGSt	KGSt-Bericht Nr. 5/1993, Das Neue Steue- rungsmodell, Köln 2003.
KGSt	KGSt-Bericht Nr. 2/2004, Einführungsstra- tegie für das neue Haushalts- und Rech- nungswesen, Köln 2004.
KGSt	KGSt-Bericht Nr. 2/2005, Produkte auf dem Prüfstand – Die Verfahren zur Pro- duktkritik, Köln 2005.
KGSt	KGSt-Bericht Nr. 2/2007, Das Neue Steue- rungsmodell: Bilanz der Umsetzung, Köln 2007.
KGSt	KGSt-Materialien 2/2006, Integrationsmo- nitoring, Köln 2006.
KGSt	KGSt-Handbuch Organisationsmanage- ment, Köln 1999.
KIBLER, Leo	Warum die kommunale Verwaltungsmod- ernisierung (fast) gescheitert ist oder: Wo bleibt die „Reformdividende“ für die Be- schäftigten?, in: Bogumil u.a., Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, Modernisierung des öf- fentlichen Sektors, Band 30, Berlin 2007.

KLENK, Tanja	Die korporatistische Arbeitsverwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe Nr. 27/2009, 29.06.2009.
KLIMECKI, Rüdiger G. LABLEBEN, Hermann THOMAE, Markus	Organisationales Lernen, Ein Ansatz zur Integration von Theorie, Empirie und Gestaltung, in: Management, Forschung und Praxis, Universität Konstanz, 1999.
KLÖS, Hans-Peter SCHARNAGEL, Benjamin	Arbeitsmarktpolitik seit 2003: Reformbilanz und Handlungsbedarf, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe Nr. 27/2009, 29.06.2009.
KLÜMPER, Bernd MÖLLERS, Heribert ZIMMERMANN, Ewald	Verwaltungsorganisation und Personalwirtschaft, 11. Auflage, Münster, Hagen, Wuppertal, August 2004.
KNEMYER, Franz-Ludwig	Gemeindeverfassungen, in: Wollmann, Hellmuth/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1998.
KOCH; Susanne KUPKA, Peter	Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? In: WISO Diskurs, Expertise im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn März 2007.
KOCH, Suanne WALWEI, Ulrich	Drei Jahre SGB II – frischer Wind oder doch nur ein laues Lüftchen für den Arbeitsmarkt? in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Drei Jahres SGB II: Erfahrungen, Auswirkungen, Schlussfolgerungen, Berlin 2008.
KÜHNLEIN, Gertrud	Elemente einer „Lernenden Verwaltung“. In: Arbeit – Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Ausgabe 1/2000.
KUHLMANN, Sabine	Leistungsmessung und evidenz-basierte Politik im internationalen Vergleich: Was können die deutschen Kommunen lernen. In: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 30, Berlin 2007.

LANDKREISTAG NORDRHEIN- WESTFALEN	Kommunen für Arbeit – Kommunale Arbeitsmarktpolitik, Zehn Erfolgsbeispiele aus Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2008.
LARSEN, Christa, DERA, Susanne, KNOBEL, Claudia, SCHMID, Alfons	Regionales Arbeitsmarktmonitoring, Ansätze, Konzepte und Entwicklungen in Deutschland, Mering 2005.
LIEBIG, Stefan HENSE, Andrea	Die zeitweise Verlagerung von Arbeitskräften in die Arbeitslosigkeit: Eine „neue“ personalpolitische Flexibilisierungsstrategie? in: ZAF – Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Journal für Labour Market Research, Ausgabe 4/2007, Seiten 421 ff.
LÖFFLER, Elke	Implementation der Verwaltungsmodernisierung: Probleme der komparativen Forschung. In: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hrsg.): Modernisierung des Staates? Baden-Baden 1997, Seiten 145 – 161.
LÖHER, Michael	„rin in die Kartoffeln, raus aus den Kartoffeln“ – Zur Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II, in: NDV Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Ausgabe 2/2009, Berlin 2009.
LÜHMANN, Hans	Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Sozialgesetzbuch II, Münster 2005.
LUHMANN, Niklas	Theorie der Verwaltungswissenschaft, Bestandsaufnahme und Entwurf, Dortmund 1966.
MARCH, J. G., OLSEN, J. P.	Organizational Learning and the Ambiguity of the Past, Bergen 1976.
MAURER, Hartmut	Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Konstanz 1990.
MAYNTZ, Renate	Implementation politischer Programme. Band I, Königstein 1980 und Band II, Opladen 1983.

MEMPEL, Markus	Quo vadis, Hartz IV? Handlungsoptionen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur SGB II-Organisation vom 20. Dezember 2007 in: Archiv für Wissenschaft und Praxis in der sozialen Arbeit, Drei Jahres SGB II: Erfahrungen, Auswirkungen, Schlussfolgerungen, Berlin 2008.
MEURER, Daniela, REISS, Hans-Christoph	Stichwort "Verwaltungsmodernisierung in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 6. Auflage 2007, Baden-Baden, Seite 1018.
MINTKEN, Karl-Heinz, SCHENK, Uwe	Universität Kassel: Studiengang MPA, Personalmanagement, Lernen und Kommunikation, Studienhefte 1 – 4, Kassel 2005 (unveröffentlicht)
MINTKEN, Karl-Heinz EMDE, Monika	Wissenschaftstheorie und Verwaltungswissenschaft, Sommer-Kolloquium, Universität Kassel, Oldenburg 2009 (veröffentlicht: www.public.management.kassel.de.vu , Zugriff 2009-08-31).
MORGAN, G.	Images of Organizations, Beverly Hills 1986.
MUSATI, Martina FALK, Wilhelm	Aktive Arbeitsförderung: Ergebnisse, Probleme und Perspektiven in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Drei Jahres SGB II: Erfahrungen, Auswirkungen, Schlussfolgerungen, Berlin 2008.
NASCHOLD, Frieder BOGUMIL, Jörg	Modernisierung des Staates, New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, 2. Aufl. 2000, Opladen.
NIEWERTH, Andrea	Tagungsbericht „Kommunale Gebietsreform in historischer Perspektive: Zwischen Planungseuphorie und lokaler Realität“. Tagung des Landschaftsverbandes Rheinland vom 24.09.2004. Tagungsort Köln.
OFFER, Regina	Kommunale Sozialpolitik an der Schnittstelle zum SGB II in: Archiv für Wissenschaft und Praxis in der sozialen Arbeit, Drei Jahres SGB II: Erfahrungen, Auswirkungen, Schlussfolgerungen, Berlin 2008.

OMBUDSRAT	Schlussbericht des Ombudsrates Grundsicherung für Arbeitssuchende, Berlin Juni 2006
O'REILLY, Charles	CMR Classics: Corporations, Culture, and Commitment: Motivation and Social Control in Organizations. In: California Review Management, University of California, Vol. 50, No. 2, 2008, Berkeley.
OSCHMIANSKY, Frank EBACH, Mareike	Aktive Arbeitsmarktpolitik im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe Nr. 27/2009, 29.06.2009.
PALMEN, SCHÖNENBROICHER	Die Verwaltungsstrukturreform in Nordrhein-Westfalen in: NVwZ Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jahrgang 2008, Heft 11, S. 1173 ff.
PAPIER, Hans-Jürgen	Die Zukunft des Sozialstaates in Deutschland und Europa. In: NDV Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Jahrgang 2010, Ausgabe 1/2010, S. 10 ff.
PAWLOWSKY, Peter	Die lernende Verwaltung als Ziel. In: SaxInform Die Zeitung zur Verwaltungsreform, Sonderausgabe: 4. Sächsisches Organisations-Forum, Dresden 2001
PEPER, Elisabeth	Stichwort "Qualitätsmanagement" in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 6. Auflage 2007, Baden-Baden, Seite 745.
PFISTER, Manfred	Reformen in den kommunalen Verwaltungen Westdeutschlands. In: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Verwaltungsreformen in Städten und Gemeinden, Bonn 1995.
PICKENÄCKER, Birgit Anne	Das Dilemma der Bezirksregierung in NRW zwischen Tradition und Transformation – Ansätze für eine pragmatische Modernisierungsperspektive -, Düsseldorf, 2006.
PREIBLER, Peter R.	Controlling, Lehrbuch und Intensivkurs, 12., unwesentlich veränderte Auflage, München 2000.

PÜNDER, Hermann	Haushaltsrecht im Umbruch – eine Untersuchung am Beispiel der Kommunalverwaltung, Stuttgart, 2003.
PÜNDER, Hermann	Das neue öffentliche Finanz- und Verwaltungsmanagement – Outputsteuerung, Budgetierung, Doppik und Controlling: Analyse der Erfordernisse einer sowohl effektiven und effizienten als auch demokratisch legitimierten Aufgabenerfüllung, in: Verwaltungs-Archiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 99. Band, Heft 1, Januar 2008, Seiten 102 ff.
RAMBOLL MANAGEMENT GMBH, CONSENS CONSULTING FÜR STEUERUNG UND SOZIALE ENTWICKLUNG GMBH	Benchmarking der 69 Optionskommunen, Entwicklung und Aktivitäten, Erfolgreiche Arbeitsvermittlung, Berichtsjahr 2007, Berlin, Hamburg 2007.
REICHARD, Christoph	Umdenken im Rathaus, Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 3), 2. Auflage, Berlin 1994.
REICHWEIN, Alfred	Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess – Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement. In: Hill, Klages, H.: Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess – Anforderungen an ein zukünftiges Personalmanagement, Stuttgart 1997.
RIXEN, Stephan	Erwerbsfähigkeit als Normalität. Zum Normalisierungspotenzial eines zentralen Ordnungsbegriffes der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in: Archiv für Wissenschaft und Praxis in der sozialen Arbeit, Drei Jahre SGB II: Erfahrungen, Auswirkungen, Schlussfolgerungen, Berlin 2008.
SCHEDLER, Kuno	Verwaltungscontrolling, in: Blanke, von Bademer, Nullmeier, Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Januar 2005.

SCHEFF, Josef	Die organisationale Lernorientierung kleiner und mittlerer Unternehmungen. Entwicklungsstand und Gestaltungsperspektiven, Wiesbaden 2001.
SCHEIN, E. H.	Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View, San Francisco 1985.
SCHERF-BRAUNE, Sandra	Organisationales Lernen, Dissertation an der Technischen Universität Berlin, Wiesbaden 2000.
SCHOLZ, Olaf	Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor dem Hintergrund des aktuellen Armuts- und Reichtumsberichtes der Bundesregierung. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Ausgabe Dezember 2008, Berlin 2008.
SCHMID, Josef	Entwicklung der Arbeitsförderung, in: APuZ Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe Nr. 27/2009, 29. Juni 2009.
SCHMUHL, Hans-Walter	Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871 – 2002, Nürnberg 2003.
SCHNEIDER, Karsten	Bilanz von mehr als zehn Jahren Forschung zum Wandel des öffentlichen Sektors, in: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 30, Berlin 2007.
SCHREYÖGG, Georg GEIGER, Daniel	Kann die Wissensspirale Grundlage des Wissensmanagements sein? Diskussionsbeiträge des Instituts für Management, Freie Universität Berlin, Neue Folge 20/03, Berlin 2003.
SCHRIDDE, Henning	Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation. In: Blanke, Bernhard u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 2005, S. 216 ff.

SCHRIDDE, Henning	Die wandelfähige Verwaltung – Ansätze, Konzepte und Widersprüche, Diskussionspapiere und Materialien Nr. 19, Universität Hannover, Hannover 2004.
SHRIVASTAVA, P.	A Typology of Organizational Learning Systems, in: Journal of Management Studies, Vo. 20, No. 1, 1983, S. 7 – 28.
SCHUMPETER, Joseph A.	Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Berlin 1964.
SENGE, Peter M.	Die fünfte Disziplin. Kunst und Praxis der lernenden Organisation, Stuttgart 1998.
SESSELMEIER, Werner SOMAGGIO, Gabriele	Funktionswandel der Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Ausgabe Nr. 27/2009, 29. Juni 2009.
SIMON, W.	Moderne Management-Konzepte von A – Z, Strategiemodelle, Führungsinstrumente, Managementtools, Offenbach 2002.
SPELLBRINK, Wolfgang	Ist Hartz IV bedarfsdeckend? Verfassungsrechtliche Probleme der Regelleistung gem. § 20 SGB II in: Archiv für Wissenschaft und Praxis in der sozialen Arbeit, Drei Jahres SGB II: Erfahrungen, Auswirkungen, Schlussfolgerungen, Berlin 2008.
SPINDLER, Helga	Fordern und Fördern – zur Eingliederung arbeitsuchender Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt in: Archiv für Wissenschaft und Praxis in der sozialen Arbeit, Drei Jahres SGB II: Erfahrungen, Auswirkungen, Schlussfolgerungen, Berlin 2008.
STOCK, Alexander	Local Modern Governance, Ansätze für ein Kommunalpolitisches Management, Stuttgart 2005.
STRUNK, Andreas	Stichwort "Leitbild" in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit, 6. Auflage 2007, Baden-Baden, Seite 616.
TEGETHOFF, Hans-Georg WILKESMANN, Uwe	Lean Administration. In: Soziale Welt 46 (1995) 1, S. 27 – 50.

THOENIG, Jean-Claude	How Far is a Sociology of Organizations Still Needed? In: Organization Studies, No. 19, Issue 2, 1998, Berlin.
TIGGEMANN, Rolf	Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen, Meisenheim am Glan, 1977.
VAHS, D.	Organisation, Eine Einführung in die Organisationstheorie und –praxis, 6. Auflage, Stuttgart 2007.
VON BANDEMER, Stefan HILBERT, Josef	Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Blanke, von Bademer, Nullmeier, Wewer, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage, Januar 2005.
WADDOCK, Sandra BODWELL, Charles	Managing Responsibility, What can be learned from the quality movement? In: California Management Review, Vol. 47, No. 1, 2004, Berkeley.
WAHRENDORF, Volker, KARMANSKI, Carsten	Koordination statt Kooperation – zu neuen Organisationsstrukturen im SGB II nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007, Essen 2008 (unveröffentlicht).
WINKLER, Daniela	Die Umsetzung von „Hartz IV“ als Herausforderung an das Organisationsrecht – Eine Analyse der verfassungs- und sozialrechtlichen Diskussion unter Berücksichtigung der Entscheidung des BVerfG vom 20.12.2007, in: Verwaltungs-Archiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 99. Band, Heft 4, Oktober 2008.
WOLLMANN, Hellmut	Verwaltungspolitik und Evaluierung, Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland, in: Zeitschrift für Evaluation, Heft 1/2002.

WOLLMANN, Hellmut	Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte“ Kommunalisierung?, in: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 30, Berlin 2007.
-------------------	--

Verzeichnis der Anhänge:

Anhang A	E-Mail vom 23.12.2008 zur Information der Optionskreise über die empirische Erhebung im Rahmen der Untersuchung
Anhang B	Empfehlungsschreiben des Deutschen Landkreistages (DLT) zur Teilnahme der Optionskreise an der empirischen Erhebung im Rahmen der Untersuchung
Anhang C	Muster des Erhebungsbogens
Anhang D	Kurzprotokoll über das Interview mit dem Vorstand des SGB II-Systems des Landkreises Nr. 24
Anhang E	Kurzprotokoll über das Interview mit dem Amtsleiter des SGB II-Systems des Landkreises Nr. 26
Anhang F	Grundauszählung der Erhebung
Anhang G	Analyse der Grundauszählung in verschiedenen Teilanhängen
Teilanhang G 1	Punktwerte in Bezug auf den Grad des Organisationslernens
Teilanhang G 2	Veränderungsraten und Ränge bei der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaftszahl
Teilanhang G 3	Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“
Teilanhang G 4	Rangkoeffizient nach SPEARMAN für die Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“
Teilanhang G 5	Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008
Teilanhang G 6	Nutzung einzelner Methoden des Organisationslernens differenziert nach dem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften

Anhang A

E-Mail vom 23.12.2008 zur Information der Optionskreise über die empirische Erhebung im Rahmen der Untersuchung

Verteiler:

Optionskreise in Deutschland

Text der E-Mail vom 23.12.2008:

Sehr geehrte Damen und Herren,

das SGB II ist nahezu vier Jahre in Kraft. Die Optionskommunen haben Ihre Aufgabe bisher erfolgreich geschultert. Ziele wurden gesetzt, Ergebnisse geprüft, Strukturen und Geschäftsprozesse analysiert und angepaßt. Die zugelassenen kommunalen Träger erleben eine Verwaltungsentwicklung im Zeitraffer.

Ich habe dies zum Anlass genommen, die Möglichkeiten der Verbesserung der Effektivität des behördlichen Handelns insgesamt anhand der in den Optionskommunen gemachten Erfahrungen mit der kommunalen Arbeitsvermittlung im Rahmen eines Promotionsvorhabens wissenschaftlich zu untersuchen.

Hierzu verlasse ich nach Dienstschluß jeweils die Rolle des kommunalen Praktikers und versuche - mit dem notwendigen Abstand - das Handeln der Optionskommunen zu analysieren, um hieraus Schlüsse für weiteres Optimierungspotenzial in den kommunalen Selbstverwaltungen zu ziehen. Ich selbst bin als Leiter des Sachgebietes "Eingliederung in Arbeit" des Optionskreises Steinfurt mit den Möglichkeiten und auch den Grenzen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik vertraut. Wie sicherlich auch Sie selbst, war ich in den vergangenen Jahren teilweise überrascht und erstaunt, wie effektiv früher "unerfahrene" Kreise und kreisfreie Städte ihre kommunale Arbeitsmarktpolitik geplant und realisiert haben. Unabhängig vom Ausgang der Modellprüfung durch den Bund können die von den Trägern der Grundsicherung nach dem SGB II gemachten Erfahrungen auch in anderen kommunalen Fachbereichen effektivitätssteigernd nutzbar gemacht werden; dazu müsste man wissen, wie es den Optionskommunen - und auch den ARGEN/ZAGs und den getrennten Aufgabenträgerschaften - gelungen ist, ihren Auftrag erfolgreich umzusetzen.

Die Universität Kassel hat mir im Rahmen des dort im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften angesiedelten Doktorandenkolloquiums die Möglichkeit gegeben, diese Frage wissenschaftlich zu untersuchen. Herr Prof. Dr. Mintken und Herr Prof. Dr. Reese betreuen mein Dissertationsprojekt.

Die Untersuchung soll durch die Ergebnisse einer empirischen Erhebung bei allen 69 Optionskommunen gestützt werden. Hierzu benötige ich Ihre Hilfe! Als Anlage beigefügt ist ein Fragebogen mit einigen Fragen zur Organisation und zu verschiedenen Merkmalen Ihrer SGB II-Einheit. Bitte lassen Sie sich durch die 15 Seiten des Fragebogens nicht abschrecken. Nur auf der ersten Seite sind wenige Daten anzugeben, die Sie nicht aus dem Kopf beantworten können. Alle anderen Antworten werden Sie innerhalb weniger Minuten geben können. Sie werden maximal 20 Minuten für das vollständige Ausfüllen des Erhebungsbogens benötigen. Die gemachten Angaben werden nur anonymisiert verwendet. In der Dissertation werden keine Einzelergebnisse verarbeitet.

Der Deutsche Landkreistag unterstützt mein Dissertationsvorhaben. Das Empfehlungsschreiben von Herrn Goldmann vom 15.12.2008 liegt dieser Mail bei. Es ist bereits seit der vergangenen Woche im Options-Forum des DLT eingestellt.

Besonders freuen würde ich mich, wenn Sie bereit wären, in den nächsten Monaten als Expertin oder Experte für ein ca. zwei Stunden dauerndes Interview zur Verfügung zu stehen. In den Interviews sollen einzelne Fragestellungen vertiefend erörtert werden.

Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn Sie den ausgefüllten Fragebogen bis zum 23.01.2009 an mich zurück senden würden. Für Rückfragen erreichen Sie mich telefonisch und per E-Mail.

Im Voraus bedanke ich mich für Ihre Unterstützung und wünsche Ihnen im kommenden Jahr besonders eine zügige und problemlose Umstellung auf das veränderte SGB II- und SGB III-Instrumentarium.

Mit freundlichem Gruß
gez. Klaus Effing

Anhang B

Empfehlungsschreiben des Deutschen Landkreistages (DLT) zur Teilnahme der Optionskreise an der empirischen Erhebung im Rahmen der Untersuchung



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag - Postfach 11 02 52 - 10832 Berlin

Herrn
Klaus Effing
Landkreis Steinfurt
Steinfurt-Arbeitsförderung kommunal
Tecklenburger Straße 10
48565 Steinfurt

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennestraße 11
10785 Berlin

Tel.: 0 30/59 00 97 – 3 52
Fax: 0 30/59 00 97 – 4 40

E-Mail: Gerd.Goldmann
@Landkreistag.de

AZ: IV-423-60

Datum: 15.12.2008

Sekretariat: Steingrüber

Email-Umfrage anlässlich Ihrer Dissertation „Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität des Handelns von Behörden am Beispiel der Arbeitsvermittlung in Optionskommunen“

Sehr geehrter Herr Effing,

wir danken Ihnen für die Befassung mit dem Exposé und der vorgesehenen Umfrage bei den Optionskommunen sowie für die Möglichkeit der Abstimmung der Fragestellungen.

Der Deutsche Landkreistag unterstützt Ihren Forschungsansatz und die vorgesehene Befragung und bittet die Landkreise um Mitwirkung. Wir erwarten uns von Ihrer Untersuchung Aufschlüsse über den Lernprozess und ggf. Ansätze zur Optimierung der Organisations- und Ablaufprozesse.

Wir gehen davon aus, dass Sie uns zu gegebener Zeit in geeigneter Form über die Ergebnisse der Untersuchung unterrichten.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Goldmann

Anhang C

Muster des Erhebungsbogens

Klaus Effing
 Kreis Steinfurt
 STARK – Steinfurt Arbeitsförderung kommunal

Steinfurt, 21.12.2008

Fragebogen

im Rahmen des Dissertationsprojektes
 „Möglichkeiten zur Verbesserung der Effektivität
 des Handelns von Behörden
 am Beispiel der Arbeitsvermittlung in deutschen Optionskommunen“
 (Kurztitel)

1 Grunddaten

Grunddaten	Antworten
Name des zugelassenen kommunalen Trägers (zkT)	
Name der besonderen Einrichtung nach § 6a SGB II	
Einwohnerzahl am 31.12.2007	
Fläche in qkm	
Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden	

2 Kerngrößen Arbeitsmarkt

Kerngröße	30.06.2005	30.06.2006	30.06.2007	30.06.2008
Arbeitslosenquote SGB II (Basis: alle zivilen Erwerbspersonen)				
Arbeitslosenquote SGB III (Basis: alle zivilen Erwerbspersonen)				
Zahl der arbeitslosen SGB II-Leistungsbezieher				
Zahl der SGB II-Bedarfsgemeinschaften				

3 Organisation des zKT

3.1 Art der Gebietskörperschaft

Kreis

kreisfreie Stadt

3.2 Organisation des zKT

Am SGB II-System sind beteiligt (Mehrfachnennungen sind möglich):

Kreis/kreisfreie Stadt

kreisangehörige Städte/Gemeinden

kreiseigene/stadteigene Gesellschaften, Anstalten öffentl. Rechts

3.3 Ist die Struktur Ihres SGB II-Systems seit dem 01.01.2005 geändert worden?

Nein

Ja

rechtliche Änderungen (z. B. Umwandlung einer GmbH in eine AöR)

strukturelle Änderungen (z. B. Schaffung neuer Einheiten gegenüber der Organisation am 01.01.2005 wie z. B. Einrichten neuer Ämter, neuer Standorte)

4 Angaben zu Organisationsmerkmalen

4.1 Leitbilder

4.1.1 Besteht für Ihre gesamte Kreisverwaltung bzw. Ihre gesamte kreisfreie Stadt zurzeit ein Leitbild?

ja

nein

4.1.2 Besteht für Ihr SGB II-System (besondere Einrichtung einschl. etwaiger Delegationsgemeinden und Eigengesellschaften) ein Leitbild?

ja

nein

4.1.3 Besteht für Ihre besondere Einrichtung ein eigenes Leitbild?

ja

nein

4.2 Controlling

4.2.1 Sind Mitarbeiter in ihrem SGB II-System ausdrücklich mit Controlling-Aufgaben betraut? (nicht gemeint ist hier das Benchmarking)

ja

nein

4.2.2 Seit wann sind Mitarbeiter im SGB II-System ausdrücklich mit Controlling-Aufgaben betraut?

Jahr 2005

Jahr 2006

Jahr 2007

Jahr 2008

4.2.3 Bestehen Controlling-/Berichtspflichten auch gegenüber Leitungsinstanzen des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt (z. B. im Rahmen eines zentralen Controllings für die gesamte Kreis- bzw. Stadtverwaltung)?

ja

nein

4.2.4 Unterscheiden Sie in Ihrem Controlling zwischen strategischem Controlling („Werden die richtigen Dinge getan?“) und operativem Controlling („Werden die Dinge richtig getan?“)

ja

nein

4.3 Benchmarking

4.3.1 Nehmen Sie am Benchmarking-System der Optionskommunen teil?

ja

nein

4.3.2 Nutzen Sie die Ergebnisse des Benchmarking überwiegend (bitte nur 1 Nennung vornehmen):

für die Außendarstellung des zKT

für die Steuerung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente

für die Gestaltung der internen Arbeitsprozesse

sonstige Angaben:

4.4 Monitoring

4.4.1 Haben Sie seit dem 01.01.2005 Projekte zum Thema „Arbeitsmarkt-Monitoring“ durchgeführt? (z. B. „Prospect“, „RMQ - Regionales Monitoring-System Qualifikationsentwicklung“)

ja

nein

4.4.2 Haben Sie ein regionales Arbeitsmarktmonitoring implementiert, mit dem regelmäßig und strukturiert Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot gegenüber gestellt werden?

ja

nein

4.5 Produktkritik

4.5.1 Wird Ihr SGB II-System als Produkt oder als mehrere Produkte im Sinne des NKR (Neues Kommunales Rechnungswesen), NKF (Neues Kommunales Finanzmanagement) o.ä. geführt?

ja

nein

4.5.2 Enthalten die Produktbeschreibungen operationalisierte Zielvorgaben (z. B. „Ziel ist die Reduzierung der Zahl der BG von x auf X bis zum 31.12.20xx“)?

ja

nein

4.5.3 Setzen Sie in Ihrem SGB II-Bereich regelmäßig produktkritische Verfahren ein (vgl. z. B. KGSt-Bericht Nr. 2/2005)?

ja

nein

4.6 Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

4.6.1 Nutzen Sie den Kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP) systematisch, um Ihre Arbeitsprozesse zu verbessern?

Nein

Ja

4.6.2 Wie schätzen Sie die Ausprägung der Fehlertoleranz Ihres SGB II-Systems ein? (bitte markieren Sie auf der Geraden mit „x“)

sehr hoch hoch normal gering

4.6.3 Wie schätzen Sie die Ausprägung der Fehlertoleranz des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) ein? (bitte markieren Sie auf der Geraden mit „x“)

sehr hoch hoch normal gering

4.7 Qualitätsmanagement

4.7.1 Haben Sie Ihre SGB II-Einheit einem förmlichen Qualitätsmanagement unterzogen? (z. B. EFQM-Modell, DIN EN ISO 9000:2005)

ja, und zwar (Bezeichnung)

nein

4.7.2 Ist Ihre SGB II-Einheit in einem anerkannten Verfahren zertifiziert worden?

ja

nein

4.8 Evaluation

4.8.1 Wurde Ihre SGB II-Einheit im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II beteiligt?

Untersuchungsfeld (UF)	Beteiligt im Jahr			
	2005	2006	2007	2008
Deskriptive Analyse und Matching (UF 1)				
Implementations- und Governanceanalyse (UF 2)				
Wirkungs- und Effizienzanalyse (UF 3)				
Makroanalysen und regionale Vergleich (UF 4)				

4.8.2 Haben Sie einzelne arbeitsmarktpolitische Instrumente evaluiert oder evaluieren lassen?

Arbeitsmarktpolitisches Instrument	Bisher keine Evaluierung	Evaluierung (auch teilweise, z. B. einzelne Gruppenmaßnahmen) durchgeführt	
		mit eigenem Personal	durch externe Institution
Arbeitsvermittlung			

Arbeitsmarktpolitisches Instrument	Bisher keine Evaluierung	Evaluierung (auch teilweise, z. B. einzelne Gruppenmaßnahmen) durchgeführt	
		mit eigenem Personal	durch externe Institution
Lohnsubventionen			
Gruppenmaßnahmen			
Individuelle Eingliederungsleistungen			
Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II			
Flankierende kommunale Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 SGB II			
Zeilen für weitere arbeitsmarktpolitische Instrumente			

4.8.3 Falls Sie unter Frage 4.8.2 angegeben haben, einzelne arbeitsmarktpolitische Instrumente evaluiert zu haben, markieren Sie bitte den Schwerpunkt der Evaluierung:

- Schwerpunkt: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
- Schwerpunkt: Soziale Stabilisierung
- Schwerpunkt: Sonstiges

4.9 Personalentwicklung

4.9.1 Finden in Ihrem SGB II-System regelmäßig Mitarbeitergespräche zwischen unmittelbarem Vorgesetzten und Mitarbeiterin/Mitarbeiter statt?

ja

nein

4.9.2 Sind in Ihrem SGB II-System verbindliche Fortbildungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgesehen (z. B. jährliche Fortbildung von mindestens 24 Stunden je Mitarbeiterin und Mitarbeiter)?

ja

nein

4.9.3 Gibt es in Ihrer Kreisverwaltung/kreisfreien Stadt (nicht nur auf die besondere Einrichtung bezogen) ein von der Verwaltungsleitung beschlossenes Personalentwicklungskonzept für den Führungskräftenachwuchs?

ja

nein

4.10 Sonstiges

Wurde in Ihrem SGB II-System seit dem 01.01.2005

- eine Organisationsuntersuchung oder eine Mitarbeiterbefragung durch ihre Kreis-/Stadtverwaltung oder von beauftragten Firmen/Unternehmensberatern

- eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof

- eine Prüfung durch die SGB II-Prüfgruppe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

- eine Prüfung durch das zuständige Landesministerium im Rahmen der Fachaufsicht

- eine Prüfung durch ihr kreis-/stadteigenes Rechnungsprüfungsamt oder die zuständige Gemeindeprüfungsanstalt o.ä.

durchgeführt? (Mehrfachnennungen sind möglich)

5 Kontaktdaten

5.1 Diesen Fragebogen hat ausgefüllt:

Name

Funktion (z. B. Leiter der besonderen Einrichtung, Sachgebietsleiter Integration etc.)

(E-Mail-Adresse)

(Telefon)

5.2 Weitere Kooperation

Nach der Auswertung der Fragebögen kann sich die Notwendigkeit ergeben, Experteninterviews zu führen, um die Ergebnisse weiter zu analysieren.

Wären Sie in diesem Fall bereit, als Experte für ein ca. einstündiges Gespräch zur Verfügung zu stehen? Das Gespräch würde in den Räumen Ihrer besonderen Einrichtung stattfinden und wäre mit keinem zusätzlichen Zeitaufwand für Sie verbunden:

ja, ich stehe als Interviewpartner zur Verfügung

nein, ich stehe als Interviewpartner nicht zur Verfügung

6 Rücksendung des Fragebogens

Vielen Dank für das Ausfüllen des Fragebogens! Eine Auswertung der Antworten werde ich Ihnen zukommen lassen.

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen zurück an die folgende Adresse:

Klaus Effing
Kreis Steinfurt
STARK- Steinfurt Arbeitsförderung kommunal
Tecklenburger Straße 10
48565 Steinfurt

Anhang D

Kurzprotokoll über das Interview mit dem Vorstand des SGB II-Systems des Landkreises Nr. 24

Expertengespräch I

25.09.2009

Gesprächsteilnehmer: Herr A., Vorstand (Landkreis Nr. 24, Niedersachsen)

1 Einordnung des Landkreises (LK) Nr. 24

Rang „Stand Organisationslernen“:	1 (14 Punkte)
Rang „Entwicklung Arbeitslosenquote“:	8 (-40,5 %)
Rang „Entwicklung BG-Zahl“:	16 (-17,7 %)

2 Wichtigste Gesprächsergebnisse:

Die Struktur des SGB II-Systems im LK Nr. 24 musste nach Einschätzung von Herrn A. nicht angepasst werden, da bereits die „beste Struktur“ zu Beginn 2005 gefunden war. Die Erfahrungen aus der Sozialhilfe (Herr A. ist bereits seit rd. 20 Jahren in diesem Bereich beim LK Nr. 24 tätig) haben dies ermöglicht.

Das Leitbild trage zur Identifikation der Belegschaft mit dem SGB II-System bei. Herr A. betonte, er persönlich lege sehr viel Wert auf das Leitbild, das wohl auch von ihm selbst erarbeitet wurde. Es verfestigte sich der Eindruck, dass weniger das Leitbild als eher die „Leitfigur Vorstand A.“ prägend ist.

Die Controlling-Berichtspflichten gegenüber den Leitungsinstanzen des Kreises sind nach Einschätzung von Herrn A. wichtig; allerdings werde die „Verwaltung“ insgesamt nicht besonders intensiv über die Arbeitsergebnisse des SGB II-Systems informiert. Das Controlling scheint das wichtigste Bindeglied zwischen der dem SGB II-System und der Kreisverwaltung zu sein.

In Bezug auf das Benchmarking deutet Herr A. an, dass er mit dem bundesweiten Benchmarkingsystem der zKT nicht sehr zufrieden sei. Es handele sich mehr um einen allgemeinen Erfahrungsaustausch. Hier gebe es Optimierungspotenzial. Der LK Nr. 24 versuche, die Benchmarkingergebnisse für die Steuerung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu nutzen.

In Bezug auf die Angabe, dass seit dem 01.01.2005 ein Projekt zum Arbeitsmarkt-Monitoring stattgefunden habe, konnte Herr A. nicht deutlich beschreiben, welche Projektinhalte vorlagen. Es sei um „eine Befragung von Unternehmen und deren Arbeitskräftebedarf“ gegangen. Erfolgreich sei das Projekt allerdings nicht gewesen, da die festgestellten Bedarfe wohl nicht für die Vermittlung von langzeitarbeitslosen Menschen genutzt werden konnten.

Im Rahmen der Produktkritik werden operationalisierte Zielvorgaben in den Produktbeschreibungen genutzt. Die Zielerreichung werde jeweils im o.a. Controlling dargestellt.

Der KVP wird zwar genutzt, nach den Aussagen von Herrn A. aber nicht in einer standardisierten Form, sondern eher aus „innerer Überzeugung“. Auf die Nachfrage, warum die „eigene Fehlertoleranz“ als lediglich „normal“ eingeschätzt wurde, antwortete Herr A., dies sei relativ zu verstehen. Man sei schon fehlertolerant, aber dies habe seine Grenzen.

Ein QM sei bisher nicht eingeführt, dies sei aber für das Jahr 2010 im SGB II-System des Landkreises Nr. 24 geplant; auch eine Zertifizierung sei angedacht. Herr A. erhoffe sich hiervon klarere Arbeitsprozesse („damit jeder weiß, was er zu tun hat“). Auf die Nachfrage, ob dies nicht die Kreativität (eine von Herrn A. formulierte Stärke „seines“ SGB II-Systems) einschränke, antwortete Herr A. mit „nein, das glaube ich nicht“.

Die Angabe, dass alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente evaluiert worden seien, stimmt zwar, allerdings handelt es sich anscheinend um keine Evaluation, die wissenschaftlichen Standards entspricht. Es werden Kundenbefragungen und Trägerbesuche durchgeführt sowie Vermittlungsquoten erhoben. Aber schon die Messung von Integrationsfortschritten wird nur ansatzweise praktiziert.

Verbindliche Mitarbeitergespräche und Fortbildungen seien beim Landkreis Nr. 24 obligatorisch.

Zusammenfassend ist glaubhaft gemacht worden, dass die als „genutzt“ markierten Methoden des OL tatsächlich eingesetzt werden. Die Ausprägung der Nutzung ist nicht bei allen Methoden intensiv ausgeprägt.

Auf Nachfrage, warum die Entwicklung der BG-Zahl im LK Nr. 24 (Rang 16 in der Erhebung) trotz der vielen genutzten Rückkopplungsinstrumente „nur“ durchschnittlich sei, verwies Herr A. auf die schwierige Arbeitsmarktlage im LK Nr. 24.

Anhang E

Kurzprotokoll über das Interview mit dem Amtsleiter des SGB II-Systems des Landkreises Nr. 26

Expertengespräch II

25.09.2009

Gesprächsteilnehmer: Herr B., Amtsleiter (Landkreis Nr. 26, Niedersachsen)

1 Einordnung des Landkreises (LK) Nr. 26

Rang „Stand Organisationslernen“:	25 (8 Punkte)
Rang „Entwicklung Arbeitslosenquote“:	7 (-40,7 %)
Rang „Entwicklung BG-Zahl“:	1 (-27,4 %)

2 Wichtigste Gesprächsergebnisse:

Die Struktur des SGB II-Systems im LK Nr. 26 musste nach Einschätzung von Herrn B. nicht angepasst werden. Bisher sei keine Notwendigkeit für eine strukturelle Änderung gesehen worden.

Das Leitbild trage zur Identifikation der Belegschaft mit dem SGB II-System bei. Der Kreis selbst habe kein Leitbild. Das Leitbild des SGB II-Systems sei relativ konkret und enthalte auch – neben „Allgemeinplätzen“ – quantitative Vorgaben, die aus den Grundsatzbeschlüssen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik abgeleitet würden.

Die Controlling-Berichtspflichten gegenüber den Leitungsinstanzen des Kreises sind nach Einschätzung von Herrn B. wichtig. Nach den Ausführungen von Herrn B. scheint es ein enges Controlling-Beziehungsgeflecht zwischen SGB II-System und Kreisverwaltung zu geben. Die Zusammenarbeit ist offensichtlich sehr intensiv.

In Bezug auf das Benchmarking äußert Herr B. deutlich, dass er mit dem bundesweiten Benchmarkingsystem der zKT nicht zufrieden sei. Es handele sich mehr um einen allgemeinen Erfahrungsaustausch. Hier gebe es Optimierungspotenzial. Es sei aber auch nicht zu verkennen, dass „Lerneffekte“ einträten, wenn die Gestaltung der Arbeitsprozesse diskutiert würden. Auch die vorgestellten „best-practice-Beispiele“ seien brauchbar. Die einzelnen SGB II-Träger müssten seiner Ansicht nach an dem Benchmarkingsystem

teilnehmen, um nach außen hin ein gemeinsames Auftreten zu gewährleisten.

Dem Instrument Monitoring steht Herr B. deutlich kritisch gegenüber. Nach seinem Informationsstand „könne das gar nicht funktionieren“. Deshalb würde der LK Nr. 26 auch keine entsprechenden Projekte initiieren („keine Experimente“).

Im Rahmen der Produktkritik werden operationalisierte Zielvorgaben in den Produktbeschreibungen genutzt. Die Zielerreichung werde jeweils im o.a. Controlling dargestellt.

Der KVP werde ebenfalls nicht genutzt („das sind doch nur Worte“). Interessant ist allerdings, dass im Gespräch die eigene Fehlertoleranz als „sehr hoch“ eingeschätzt wurde; im Erhebungsbogen wurde die Frage 4.6.2 allerdings nicht beantwortet. Insoweit war eine Berücksichtigung bei der Auswertung nicht möglich.

Ein QM sei bisher nicht eingeführt, dies sei auch nicht geplant.

Die Angabe, dass kein arbeitsmarktpolitisches Instrumente evaluiert worden sei, wurde hinterfragt. Herr B. war mit dem Begriff „Evaluation“ vertraut. Er habe selbstverständlich die vom LK Nr. 26 eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente geprüft; diese Prüfung würde allerdings nicht den Anforderungen einer wissenschaftlichen Evaluierung genügen.

Verbindliche Mitarbeitergespräche sind im SGB II-System des LK Nr. 26 obligatorisch; allerdings besteht keine „Fortbildungsverpflichtung“. Herr B. geht aber davon aus, dass die Fortbildungen den Belegschaftsmitgliedern zu Gute kommen, die im höchsten Maß von der jeweiligen Veranstaltung für ihre Arbeit profitieren würden.

Zusammenfassend ist glaubhaft gemacht worden, dass die als „genutzt“ markierten Methoden des OL tatsächlich eingesetzt werden. Nach dem Gespräch entstand durchaus der Eindruck, dass der LK Nr. 26 den Erhebungsbogen so hätte ausfüllen können, dass eine höhere Punktzahl herausgekommen wäre.

Auf Nachfrage, warum der LK Nr. 26 bei der Entwicklung der BG-Zahl den Rang 1 belegt, antwortete Herr B., dies hänge mit der guten Arbeit des Landkreises aber auch mit der guten Arbeitsmarktlage zusammen.

Anhang F

Grundauszählung der Befragung

Frage Nr.	Frage Text	Häufigkeit "ja"-Antworten
3.3	Strukturänderung seit dem 01.01.2005?	11
4.1.1	Besteht ein Leitbild für die Kreisverwaltung?	19
4.1.2	Besteht ein Leitbild für das SGB II-System?	9
4.2.1	Sind Mitarbeiter ausdrücklich mit Controlling-Aufgaben betraut?	35
4.2.3	Bestehen Controlling-/Berichtspflichten gegenüber der KV-Leitung?	27
4.3.1	Beteiligung am Benchmarking-System der Optionskommunen?	37
4.3.2	Werden Benchmarkingergebnisse für Steuerung oder Arbeitsprozesse genutzt?	26
4.4.1	Wurden seit dem 01.01.2005 Projekte zum Arbeitsmarktmonitoring durchgeführt?	5
4.4.2	Existiert ein regionales Arbeitsmarktmonitoring-System?	4
4.5.2	Finden sich in Produktbeschreibungen operationalisierte Zielvorgaben?	19
4.5.3	Werden im SGB II-Bereich regelmäßig produktkritische Verfahren eingesetzt?	3
4.6.1	Wird die Methode "KVP" systematisch genutzt?	8
4.6.2	Einschätzung der Fehlertoleranz des eigenen SGB II-Systems mindestens "hoch"?	7
4.7.1	Wurde das SGB II-System einem förmlichen QM unterzogen?	2
4.7.2	Ist die SGB II-Einheit in einem anerkannten QM-Verfahren zertifiziert worden?	1
4.8.1	Wurde die SGB II-Einheit bei der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II beteiligt?	22
4.8.2	Wurden mindestens zwei Arbeitsmarktinstrumente evaluiert?	19
4.9.1	Finden regelmäßig Mitarbeitergespräche statt?	34
4.9.2	Sind Fortbildungen der Mitarbeiter obligatorisch?	16
4.10	Wurden im SGB II-System mindestens drei Prüfarten durchgeführt?	30

Anhang G 1

Punktwerte in Bezug auf den Grad des Organisationslernens

Kennnummer des Kreises	Punktwert „Grad des Organisationslernens“	Prozentuale Erreichung des Maximalwertes (100 % = 20 Punkte)	Rangfolge „Grad des Organisationslernens“
24	14	70 %	1
5	13	65 %	2
21	13	65 %	2
10	12	60 %	4
1	12	60 %	4
37	12	60 %	4
31	11	55 %	7
25	11	55 %	7
9	11	55 %	7
4	11	55 %	7
22	11	55 %	7
16	10	50 %	12
7	10	50 %	12
34	10	50 %	12
23	10	50 %	12
27	10	50 %	12
20	10	50 %	12
<i>Mittelwert</i>	<i>9,03</i>	<i>45,2 %</i>	
19	9	45 %	18
28	9	45 %	18
33	9	45 %	18
11	9	45 %	18

Kennnummer des Kreises	Punktwert „Grad des Organisationslernens“	Prozentuale Erreichung des Maximalwertes (100 % = 20 Punkte)	Rangfolge „Grad des Organisationslernens“
3	9	45 %	18
13	9	45 %	18
36	9	45 %	18
26	8	40 %	25
17	8	40 %	25
18	8	40 %	25
30	8	40 %	25
12	8	40 %	25
29	7	35 %	30
32	7	35 %	30
14	6	30 %	32
35	5	25 %	33
8	5	25 %	33
15	4	20 %	35
2	4	20 %	35
6	2	10 %	37

Anhang G 2

Veränderungsraten und Ränge bei der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaftszahl

Kennnummer des Kreises	Angaben zur Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008.	
	Prozentuale Veränderung	Rangfolge
26	-27,4 %	1
19	- 27,1 %	2
17	- 26,9 %	3
37	- 24,5 %	4
16	- 23,7 %	5
14	-23,6 %	6
28	- 22,8 %	7
35	-21,0 %	8
31	- 20,4 %	9
7	- 20,0 %	10
6	- 20,0 %	10
15	- 19,3 %	12
34	- 19,2 %	13
25	- 18,9 %	14
5	- 18,8 %	15
24	-17,7 %	16
23	- 16,7 %	17
27	- 16,6 %	18
18	-16,5 %	19
33	-15,8 %	20
<i>Mittelwert</i>	- 15, 3 %	

Kennnummer des Kreises	Angaben zur Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008.	
	Prozentuale Veränderung	Rangfolge
8	- 14,7 %	21
30	- 14,5 %	22
10	- 14,5 %	22
9	- 14,4 %	24
29	- 13,6 %	25
20	- 13,0 %	26
21	- 12,8 %	27
11	- 11,1 %	28
32	- 8,9 %	29
4	- 8,5 %	30
3	- 7,0 %	31
13	- 6,4 %	32
22	- 3,4 %	33
36	- 3,3 %	34
1	- 3,2 %	35
2	- 1,9 %	36
12	+ 0,4 %	37

Anhang G 3

Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“

Kennnummer des Kreises	Rangfolge „Grad des Organisationslernens“	Rangfolge „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008“
24	1	16
5	2	15
21	2	27
10	4	22
1	4	35
37	4	4
31	7	9
25	7	14
9	7	24
4	7	30
22	7	33
16	12	5
7	12	10
34	12	13
23	12	17
27	12	18
20	12	26
19	18	2
28	18	7
33	18	20
11	18	28

Kennnummer des Kreises	Rangfolge „Grad des Organisations-lernens“	Rangfolge „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008“
3	18	31
13	18	32
36	18	34
26	25	1
17	25	3
18	25	19
30	25	22
12	25	37
29	30	25
32	30	29
14	32	6
35	33	8
8	33	21
15	35	12
2	35	36
6	37	10

Anhang G 4

Rangkoeffizient nach SPEARMAN für die Rangfolgen „Grad des Organisationslernens“ und „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften“

Kennnummer des Kreises	Rangfolge „Grad des Organisationslernens“	Rangfolge „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008“	d_i^2
24	1	16	225,00
5	2,5	15	156,25
21	2,5	27	600,25
10	5	22,5	306,25
1	5	35	900,00
37	5	4	1,00
31	9	9	0,00
25	9	14	25,00
9	9	24	225,00
4	9	30	441,00
22	9	33	576,00
16	14,5	5	90,25
7	14,5	10,5	16,00
34	14,5	13	2,25
23	14,5	17	6,25
27	14,5	18	12,25
20	14,5	26	132,25
19	21	2	361,00
28	21	7	196,00

Kennnummer des Kreises	Rangfolge „Grad des Organisationslernens“	Rangfolge „Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008“	d_i^2
33	21	20	1,00
11	21	28	49,00
3	21	31	100,00
13	21	32	121,00
36	21	34	169,00
26	27	1	676,00
17	27	3	576,00
18	27	19	64,00
30	27	22,5	20,25
12	27	37	100,00
29	30,5	25	30,25
32	30,5	29	2,25
14	32	6	676,00
35	33,5	8	650,25
8	33,5	21	156,25
15	35,5	12	552,25
2	35,5	36	0,25
6	37	10,5	702,25
Summe d_i^2			8.918,00

Hinweis:

Für die Berechnung des Rangkorrelationskoeffizienten wurden „geteilte“ Ränge als „durchschnittliche“ Ränge dargestellt.

Berechnung des Rangkorrelationskoeffizienten:

$$r_s = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n [R(x_i) - R(y_i)]^2}{n(n^2 - 1)} = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{n(n^2 - 1)}, \quad d_i = R(x_i) - R(y_i)$$

$$r = 1 - (6 * 8.918) : 37 * (1.369 - 1) = 1 - 53.508 : 50.616 = 1 - 1,0571 = -0,0571$$

Anhang G 5**Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008**

Angaben zur Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008.	
Kennnummern der Kreise mit über-durchschnittlichem Rückgang	Kennnummern der Kreise mit unter-durchschnittlichem Rückgang
5, 6, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 33, 34, 35, 37	1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 20, 21, 22, 29, 30, 32, 36

Anhang G 6

Nutzung einzelner Methoden des Organisationslernens differenziert nach dem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften

Gliederungsziffer des Erhebungsbogens	Befragte Methode des Organisationslernens	Kurzbezeichnung der Frage	Prozentualer Anteil der „ja“-Antworten bezogen auf die Zahl der Optionskreise in der Teilgruppe		Differenz zwischen den prozentualen Anteilen der „ja“-Antworten in den Teilgruppen A und B (Sp. 4 ./ Sp. 5)
			A 20 Optionskreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	B 17 Optionskreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	
Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5	Sp. 5
3.3	Organisationsstruktur	Ist die Struktur Ihre SGB II-Systems seit dem 01.01.2005 geändert worden?	20 %	41 %	- 21 %-Punkte
4.1.1	Leitbild	Besteht für Ihre gesamte Kreisverwaltung bzw. Ihre gesamte kreisfreie Stadt zurzeit ein Leitbild?	45 %	59 %	- 14 %-Punkte
4.1.2	Leitbild	Besteht für Ihr SGB II-System (besondere Einrichtung einschl. etwaiger Delegationsgemeinden und Eigengesellschaften) ein Leitbild?	25 %	24 %	+ 1 %-Punkt
4.2.1	Control-	Sind Mitarbei-	95 %	94 %	+ 1 %-Punkt

Gliederungsnummer des Erhebungsbogens	Befragte Methode des Organisationslernens	Kurzbezeichnung der Frage	Prozentualer Anteil der „ja“-Antworten bezogen auf die Zahl der Optionskreise in der Teilgruppe		Differenz zwischen den prozentualen Anteilen der „ja“-Antworten in den Teilgruppen A und B (Sp. 4 ./ Sp. 5)
			A 20 Optionskreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	B 17 Optionskreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	
	ling	ter in Ihrem SGB II-System ausdrücklich mit Controlling-Aufgaben betraut? (nicht gemeint ist hier das Benchmarking-System der Optionskommunen)			
4.2.3	Controlling	Bestehen Controlling-/Berichtspflichten auch gegenüber Leitungsinstanzen des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt (z. B. im Rahmen eines zentralen Controllings für die gesamte Kreis- bzw. Stadtverwaltung)?	80 %	65 %	+ 15 %-Punkte
4.3.1	Benchmarking	Nehmen Sie am Benchmarking-System der Optionskommunen teil?	100 %	100 %	+/- 0 %-Punkte
4.3.2	Benchmarking	Nutzen Sie die Ergebnisse des Bench-	70 %	71 %	- 1 %-Punkt

Gliederungsnummer des Erhebungsbogens	Befragte Methode des Organisations	Kurzbezeichnung der Frage	Prozentualer Anteil der „ja“-Antworten bezogen auf die Zahl der Optionskreise in der Teilgruppe		Differenz zwischen den prozentualen Anteilen der „ja“-Antworten in den Teilgruppen A und B (Sp. 4 ./ Sp. 5)
			A 20 Optionskreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	B 17 Optionskreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	
		<p>marking überwiegend (bitte nur 1 Nennung vornehmen):</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ für die Aufbereitung der zkt ➤ für die Steuerung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente ➤ für die Gestaltung der internen Arbeitsprozesse ➤ sonstige Angaben 			
4.4.1	Monitoring	Haben Sie seit dem 01.01.2005 Projekte zum Thema „Arbeitsmarkt-Monitoring“ durchgeführt? (z. B. „Prospect“, „RMQ - Regionales Monitoring-System Qualifikations-	20 %	6 %	+ 14 %-Punkte

Gliederungsnummer des Erhebungsbogens	Befragte Methode des Organisationslernens	Kurzbezeichnung der Frage	Prozentualer Anteil der „ja“-Antworten bezogen auf die Zahl der Optionskreise in der Teilgruppe		Differenz zwischen den prozentualen Anteilen der „ja“-Antworten in den Teilgruppen A und B (Sp. 4 ./ Sp. 5)
			A 20 Optionskreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	B 17 Optionskreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	
		entwicklung“)			
4.4.2	Monitoring	Haben Sie ein regionales Arbeitsmarktmonitoring implementiert, mit dem regelmäßig und strukturiert Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot gegenüber gestellt werden?	10 %	12 %	- 2 %-Punkte
4.5.2	Produktkritik	Enthalten die Produktbeschreibungen operationalisierte Zielvorgaben (z. B. „Ziel ist die Reduzierung der Zahl der BG von X auf X bis zum 31.12.20xx“)?	55 %	47 %	+ 8 %-Punkte
4.5.3	Produktkritik	Setzen Sie in Ihrem SGB II-Bereich regelmäßig produktkritische Verfahren ein (vgl. z. B. KGSt-Bericht	10 %	6 %	+ 4 %-Punkte

Gliederungsziffer des Erhebungsbogens	Befragte Methode des Organisationslernens	Kurzbezeichnung der Frage	Prozentualer Anteil der „ja“-Antworten bezogen auf die Zahl der Optionskreise in der Teilgruppe		Differenz zwischen den prozentualen Anteilen der „ja“-Antworten in den Teilgruppen A und B (Sp. 4 ./ Sp. 5)
			A 20 Optionskreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	B 17 Optionskreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	
		Nr. 2/2005)?			
4.6.1	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess	Nutzen Sie den Kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP) systematisch, um Ihre Arbeitsprozesse zu verbessern?	25 %	18 %	+ 7 %-Punkte
4.6.2	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess	Wie schätzen Sie die Ausprägung der Fehlertoleranz Ihres SGB II-Systems ein? (bitte markieren Sie auf der Geraden mit „x“) sehr hoch, hoch, normal, gering	20 %	18 %	+ 2 %-Punkte
4.7.1	Qualitätsmanagement	Haben Sie Ihre SGB II-Einheit einem förmlichen Qualitätsmanagement unterzogen? (z. B. EFQM-Modell, DIN EN ISO 9000:2005)	0 %	12 %	- 12 %-Punkte

Gliederungsziffer des Erhebungsbogens	Befragte Methode des Organisationslernens	Kurzbezeichnung der Frage	Prozentualer Anteil der „ja“-Antworten bezogen auf die Zahl der Optionskreise in der Teilgruppe		Differenz zwischen den prozentualen Anteilen der „ja“-Antworten in den Teilgruppen A und B (Sp. 4 ./ Sp. 5)
			A 20 Optionskreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	B 17 Optionskreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	
4.7.2	Qualitätsmanagement	Ist Ihre SGB II-Einheit in einem anerkannten Verfahren zertifiziert worden?	0 %	6 %	- 6 %-Punkte
4.8.1	Evaluation	Wurde Ihre SGB II-Einheit im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II beteiligt?	65 %	53 %	+ 12 %-Punkte
4.8.2	Evaluation	Haben Sie einzelne arbeitsmarktpolitische Instrumente evaluiert oder evaluieren lassen?	40 %	65 %	- 25 %-Punkte
4.9.1	Personalentwicklung	Finden in Ihrem SGB II-System regelmäßig Mitarbeitergespräche zwischen unmittelbarem Vorgesetzten und Mitarbeiterin/Mitarbeiter statt?	90 %	94 %	- 4 %-Punkte
4.9.2	Personalentwicklung	Sind in Ihrem SGB II-System verbindliche Fortbildungen für die Mitar-	50 %	35 %	+ 15 %-Punkte

Gliederungsziffer des Erhebungsbogens	Befragte Methode des Organisationslernens	Kurzbezeichnung der Frage	Prozentualer Anteil der „ja“-Antworten bezogen auf die Zahl der Optionskreise in der Teilgruppe		Differenz zwischen den prozentualen Anteilen der „ja“-Antworten in den Teilgruppen A und B (Sp. 4 ./ Sp. 5)
			A 20 Optionskreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	B 17 Optionskreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	
		beiderinnen und Mitarbeiter vorgesehen (z. B. jährliche Fortbildung von mindestens 24 Stunden je Mitarbeiterin und Mitarbeiter)			
4.10	Prüfungen/ Untersuchungen	<p>Wurde in Ihrem SGB II-System seit dem 01.01.2005</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ eine Organisationsuntersuchung oder eine Mitarbeiterbefragung durch ihre Kreis-/Stadtverwaltung oder von beauftragten Firmen/Unternehmensberatern ➤ eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof ➤ eine Prü- 	75 %	88 %	- 13 %Punkte

Gliederungsziffer des Erhebungsbogens	Befragte Methode des Organisationslernens	Kurzbezeichnung der Frage	Prozentualer Anteil der „ja“-Antworten bezogen auf die Zahl der Optionskreise in der Teilgruppe		Differenz zwischen den prozentualen Anteilen der „ja“-Antworten in den Teilgruppen A und B (Sp. 4 ./ Sp. 5)
			A 20 Optionskreise mit überdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	B 17 Optionskreise mit unterdurchschnittlichem Rückgang der Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Zeitraum vom 30.06.2006 bis zum 31.12.2008	
		<p>fung durch die SGB II-Prüfgruppe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ eine Prüfung durch das zuständige Landesministerium im Rahmen der Fachaufsicht ➤ eine Prüfung durch ihr kreis-/stadteigenes Rechnungsprüfungsamt oder die zuständige Gemeindeprüfungsanstalt o.ä. <p>durchgeführt? (Mehrfachnennungen sind möglich)</p>			

Erklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Dissertation selbständig und ohne unerlaubte Hilfe angefertigt und andere als die in der Dissertation angegebenen Hilfsmittel nicht benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder unveröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht. Kein Teil dieser Arbeit ist in einem anderen Promotions- oder Habilitationsverfahren verwendet worden.

Kassel, 20.01.2011

.....

(Klaus Effing)