

09/2016

Heiner Brülle, Rabea Krätschmer-Hahn, Claus Reis,
Benedikt Siebenhaar unter Mitarbeit von Julia Brennecke

ZIELSTEUERUNG IM SGB II

Kritik und Alternativen

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Informationen zu den Autor_innen

Dr. Julia Brennecke arbeitet im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen im Bereich Steuerung Grundsicherung für Arbeitsuchende (sie hat am Kapitel 4 mitgearbeitet).

Heiner Brülle ist Dipl.-Soziologe, Sozialplaner und Abteilungsleiter für Grundsatz und Planung im Amt für Soziale Arbeit der Landeshauptstadt Wiesbaden.

Dr. Rabea Krätschmer-Hahn ist Dipl.-Soziologin und arbeitet als Sozialplanerin SGB II in der Abteilung Grundsatz und Planung im Amt für Soziale Arbeit bei der Landeshauptstadt Wiesbaden.

Dr. Claus Reis ist Dipl.-Soziologe und als Professor am Fachbereich Soziale Arbeit und Pflege der Frankfurt University of Applied Sciences tätig.

Benedikt Siebenhaar ist Jurist und ehemaliger Gruppenleiter im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Ruth Brandherm ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verantwortlich für den Gesprächskreis Arbeit und Sozialpolitik.

Heiner Brülle, Rabea Krätschmer-Hahn, Claus Reis,
Benedikt Siebenhaar unter Mitarbeit von Julia Brennecke

ZIELSTEUERUNG IM SGB II

Kritik und Alternativen

2	VORBEMERKUNG
4	1 EINLEITUNG
6	2 GOVERNANCE IM SGB II – ZIELVEREINBARUNGEN UND KENNZAHLENVERGLEICHE
8	2.1 Rechtliche Grundlagen der Zielvereinbarungen und Kennzahlenvergleiche
8	2.1.1 Zur Intention des Gesetzgebers
8	2.1.2 Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 1 SGB II
9	2.1.2.1 Zum Begriff der Menschenwürde
9	2.1.2.2 Eigenverantwortung als Ziel im SGB II
10	2.1.2.3 Befähigung der Leistungsberechtigten als Ziel im SGB II
10	2.2 Ziele im Kennzahlen- und Zielvereinbarungssystem des SGB II
11	2.3 Die derzeitige Ausgestaltung des Zielsteuerungssystems im SGB II
11	2.3.1 System der Zielvereinbarungsstränge
12	2.3.2 Bundeseinheitliche Zielsteuerung im SGB II
12	2.3.2.1 Steuerung über quantitative Zielwerte
12	2.3.2.2 Dezentrales Planungsverfahren
13	2.3.2.3 Leistungsvergleiche
14	2.3.2.4 Controlling
14	2.4 Fazit
15	3 DER KONZEPTIONELLE HINTERGRUND
15	3.1 Kontraktmanagement, Ergebnisorientierung und Wettbewerb – Konzepte und ihre instrumentelle Umsetzung
16	3.1.1 Ergebnisorientierung (Performance Management)
17	3.1.2 Kontraktmanagement
18	3.1.3 Wettbewerb
18	3.1.4 Zielvereinbarungen
19	3.1.5 Kennzahlen
21	3.2 Konsequenzen der Verknüpfung von Zielvereinbarungen und Kennzahlen
21	3.2.1 Das Performance Paradox
22	3.2.2 Studien zu praktischen Auswirkungen von Zielsteuerung und Kennzahlen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik
24	3.3 Fazit
26	4 ANSÄTZE ZUR WEITERENTWICKLUNG DES SYSTEMS DER ZIELSTEUERUNG IM SGB II
26	4.1 Praktische Ansätze zu einer Weiterentwicklung des Zielvereinbarungssystems
26	4.1.1 Die Praxis der Zielsteuerung am Beispiel der zugelassenen kommunalen Träger Nordrhein-Westfalens
28	4.1.2 Ziel- und Prozesssteuerung beim „zugelassenen kommunalen Träger“ Landeshauptstadt Wiesbaden
31	4.2 Der Capability Approach als Basis für ein System von Zielvereinbarungen
33	4.3 Entwurf eines erweiterten Beobachtungssystems zur Umsetzung des SGB II auf der Basis des Capability Approach
36	4.4 Fazit
39	5 FAZIT
41	Anhang: Beobachtungsindikatoren anhand eines Fallbeispiels
43	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis
44	Abkürzungsverzeichnis
45	Literaturverzeichnis

VORBEMERKUNG

Die Diskussion über die Arbeitsmarktreformen ist auch mehr als zehn Jahre nach ihrem Inkrafttreten nicht verstummt. Zwar sind aktuell andere Themen und gesellschaftspolitische Herausforderungen eher im öffentlichen und medialen Interesse – wie die Zuwanderung flüchtender Menschen oder die technischen Veränderungen, die unter dem Schlagwort Industrie 4.0 zusammengefasst werden –, gleichwohl hat sich selbst angesichts sinkender Arbeitslosenzahlen und trotz einer bemerkenswerten Anzahl offener Stellen in einigen Arbeitsmarktregionen und einzelnen Wirtschaftssektoren das Thema Arbeitslosigkeit, insbesondere die verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit, nicht „erledigt“. Wie Menschen in Beschäftigung integriert werden können, wie soziale Teilhabe durch, aber auch jenseits von Erwerbsarbeit gewährleistet werden kann und wie eine Arbeitsmarktpolitik, die gleichermaßen soziale Sicherheit und berufliche Entwicklungschancen bietet und den Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft Rechnung trägt, künftig auszugestaltet ist – all dies sind Themen, die auf der politischen Agenda bleiben.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) hat die Entwicklungen am Arbeitsmarkt und die Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik mit wissenschaftlichen Expertisen und dialogorientierten Veranstaltungen seit Jahren kritisch und konstruktiv begleitet. So wurden u. a. Studien zur Veränderung/Neujustierung des SGB II (Brussig/Knuth 2011) und zu Sanktionen im SGB II (Ehrentraut et al. 2014) vorgestellt. Neben der wissenschaftlichen Analyse sollten Weiterentwicklungsmöglichkeiten und Handlungsperspektiven aufgezeigt werden, die Impulse für eine sozial und demokratisch ausgerichtete Politik geben können.

Die vorliegende Expertise von Dr. Claus Reis, Heiner Brülle, Dr. Rabea Krätschmer-Hahn und Benedikt Siebenhaar, unter Mitarbeit von Dr. Julia Brennecke, knüpft an die Studie „Befähigen statt aktivieren: Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II“ von Claus Reis und Benedikt Siebenhaar an und führt die Auseinandersetzung mit dem SGB II fort. Sie rückt einen Aspekt ins Zentrum, der in öffentlichen Auseinandersetzungen zum SGB II und in wissenschaftlichen Fachdebatten bisher wenig beachtet wird: die Neujustierung der Zielsteuerung und der Wirkungs- und Erfolgsmessung durch Kennzahlen im SGB II. Neben dem

Aktivierungsparadigma ist die Ausrichtung an Ansätzen des New Public Managements das zweite „Standbein“ eines Paradigmenwechsels, an dem sich die Arbeitsmarktreformen in Deutschland wie in vielen anderen europäischen Staaten ausgerichtet haben. Die Ansätze, Methoden, Verfahren und Instrumente basieren auf Managementkonzepten, die den Mainstream der betriebswirtschaftlichen Debatten der 1990er Jahre dominierten. Stichworte sind hier: Kontraktmanagement, Ergebnisorientierung, Wettbewerb, Zielsteuerung und Kennzahlen. Durch diese Neuausrichtung sollten eine Administration und ein Verwaltungshandeln abgelöst werden, die auf hierarchischer Steuerung und Aufsicht basierten und denen von offizieller Seite Fehlerhaftigkeit und Fehlsteuerungen, unzureichende Messbarkeit und mangelnde Wirkungskontrolle sowie ungenügende Zielerreichung attestiert wurden.

Die Studie nimmt die Neuausrichtung der Zielsteuerung und die verwendeten quantitativen Kennzahlen in den Blick und hinterfragt, ob sie den rechtlichen Grundlagen des SGB II Rechnung tragen und die im §1 SGB II formulierten Ziele erfüllen. Aus Sicht der Autor_innen setzt sich in der manageriellen Steuerung die einseitige Fokussierung auf rasche Arbeitsmarktintegration fort und wird so dem Ziel des SGB II, das auch soziale Teilhabe umfasst, nicht gerecht.

Die Autor_innen setzen sich zudem mit den Konzepten und Instrumenten kritisch auseinander und benennen immanente Widersprüche und Grenzen. Am Beispiel NRW und der Landeshauptstadt Wiesbaden werden Ansätze zur Weiterentwicklung der Zielsteuerung, die gegenwärtig vor Ort praktiziert werden, vorgestellt. Neben einer Erweiterung des Indikatorensets um qualitative Indikatoren für soziale Teilhabe geht es z. B. um die Frage, wie „Fortschritte“ und Veränderungen besser abgebildet werden können. Es geht aber auch darum, die Arbeits- und Belastungssituation der Integrationsfachkräfte zu reflektieren. Ausgehend von den Praxisbeispielen und auf der Grundlage des Capability Approach skizzieren die Autor_innen Überlegungen zu einem erweiterten Beobachtungssystem für das SGB II und stellen es hier zur Diskussion. Sie sind sich dabei des Dilemmas bewusst, dass jedes Kennzahlensystem gesellschaftliche Realität verkürzt und unzureichend erfasst. Insofern ist ihr Plädoyer für eine mittelfristige Zwischenlösung und für de-

tailliertere Indikatoren und Verfahrensänderungen auch als Impuls für eine notwendige Debatte über eine generelle Neuausrichtung der Zielsteuerung zu verstehen. Unverzichtbar sind dafür diskursive Verfahren und Dialog- und Beteiligungsformen, die eine Verständigung über Ziele und Instrumente ermöglichen, Lern- und Professionalisierungsprozesse der Beteiligten fördern und die nicht zuletzt eine Beteiligung und Mitwirkung der Leistungsbezieher_innen an Entscheidungen vorsehen, die ihre ureigenste Lebenssituation und ihre Entwicklungsperspektiven betreffen.

Wir bedanken uns sehr herzlich bei den Autor_innen für die Erstellung der Studie und wünschen eine interessante und anregende Lektüre.

RUTH BRANDHERM

Leiterin des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung
der Friedrich-Ebert-Stiftung

1

EINLEITUNG

„Man kann die Ideen, wie sie in unserem Geiste und in der Natur sich kundgeben, sehr treffend durch Zahlen bezeichnen; aber die Zahl bleibt doch immer das Zeichen der Idee, nicht die Idee selber. Der Meister bleibt dieses Unterschieds noch bewusst, der Schüler aber vergisst dessen und überliefert seinen Nachschülern nur eine Zahlenhieroglyphik, bloße Chiffren, deren lebendige Bedeutung niemand mehr kennt und die man mit Schulstolz nachplappert“ (Heinrich Heine, Zur Geschichte der Religion und Philosophie in Deutschland, 1835, zit. nach Rödder 2015: 114).

Die Entstehung des zum 1.1.2005 in Kraft getretenen SGB II muss im Kontext unterschiedlicher politischer Entwicklungen gesehen werden:

- Die „alte“ Sozialhilfe, deren Organisation und Finanzierung Aufgabe der Kommunen war, hatte sich seit den 1990er Jahren zunehmend von der hohen Zahl Arbeitsloser überfordert gezeigt, eine Neuregelung der Zuständigkeiten und eine Entlastung der Kommunen schien überfällig.
- Die deutsche Arbeitsmarktpolitik war seit der Wiedervereinigung 1990 und der Bewältigung des damit verbundenen Umbruchs der ostdeutschen Wirtschaft in eine Krise geraten, Arbeitsmarktreformen wurden seit geraumer Zeit von verschiedenen Seiten gefordert.

Vor allem mit der zuletzt genannten Entwicklung sollte sich die im Jahr 2002 eingesetzte Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ beschäftigen. Natürlich gab es auch Querverbindungen zu den Bestrebungen einer Reform der Kommunalfinanzen, auf deren Agenda die Verschmelzung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe stand. Der Druck auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik wurde zudem durch Diskurse verstärkt, die seit Mitte der 1990er Jahre innerhalb der OECD und der EU geführt wurden und die zwei Diskussionsstränge miteinander verbanden:

- den Übergang von „passiver“ zu „aktiverer“ Arbeitsmarktpolitik, mit dem sich die Expertise „Befähigen statt Aktivieren“ intensiv beschäftigt hat (Reis/Siebenhaar 2015);
- die „Modernisierung“ von (Governance-)Strukturen auch der Arbeitsverwaltung im Zuge der Einführung von Elementen des „New Public Management“ (NPM).

Der Transfer internationaler Erfahrungen war von Anfang an ein wichtiges Element der Arbeitsmarktreform, wobei der Fokus auf Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark lag. Weishaupt skizziert diesen von verschiedenen Institutionen getragenen Politiktransfer, der EU-weit zu einer Angleichung von Reforminhalten führte: „Die Verbreitung dieser Ideen wurde unterstützt und legitimiert von der OECD und (...) über Benchmarking-Foren und interaktive Prozesse weiter verbreitet. Die aktive Unterstützung der NPM-Ideen (...) führte zur Erarbeitung einer gemeinsamen Vorlage, die definiert, wie moderne Arbeitsmarktdienstleistungen gestaltet sein sollten. Die Kernprozesse schließen sowohl einen gemeinsamen Fokus auf Leistung, Qualität und Fallmanagement, als auch Wettbewerbsfähigkeit in Servicebereitstellung ein. Hinzu kommt die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen, wenn nicht sogar Fusion von, Agenturen, die die Kernfunktionen von Arbeitsmarktdienstleistungen übernehmen“ (Weishaupt 2010: 480).¹

Trotz aller nationalen Unterschiede im Hinblick auf die Ausformung des „Aktivierungsparadigmas“ (vgl. auch Dingeldey 2011) kann Weishaupt eine gemeinsame Agenda identifizieren: „die meisten westlichen EU-Mitglieder [teilen] eine gemeinsame Entwicklung im Hinblick auf (...) die Einführung von ‚Quasi-Märkten‘. Gemeinsam ist auch ein tiefgreifender Aktivierungs-Ansatz, der auf alle Jobsuchende, einschließlich der Sozialhilfeempfänger_innen, abzielt“ (Weishaupt 2010: 473).

¹ Die englischen Zitate wurden übersetzt von Simon Klein, Claus Reis und Tanja Pogantke

Die Aktivierung von Arbeitslosen und die Einführung eines betriebswirtschaftlich ausgerichteten Steuerungssystems (New Public Management) bilden somit die zwei Seiten einer Medaille bei der Umsetzung dieser Agenda.

Im Jahr 2015 wurde in einer Reihe von Publikationen teils sehr kritisch auf „Zehn Jahre Hartz IV“ zurückgeblickt. Dabei standen Themen wie das unterstellte Scheitern von Armutspolitik (vgl. v. a. Butterwegge 2015), die durchaus widersprüchlichen Auswirkungen auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes (vgl. Knuth 2015) sowie generell das Aktivierungsparadigma im Vordergrund. Weitgehend ausgeblendet blieb demgegenüber die Diskussion um die Implementation von NPM innerhalb des SGB II durch die Etablierung eines Systems von Zielsteuerung, das sich auf betriebswirtschaftliche Ideen stützt. Abgesehen von einzelnen Beiträgen (vgl. für das SGB III Sowa/Staples 2014, für das SGB II die instruktiven Aufsätze von Weinbach 2012 und 2013) wird die Frage der auf Kennzahlen gestützten Steuerung durch Vereinbarungen und ihre Folgen (z. B. für das Handeln der Integrationsfachkräfte) in der wissenschaftlichen Diskussion genauso selten thematisiert wie in der (fach-)politischen Debatte².

Die Autor_innen dieser Expertise sind der Meinung, dass diese Lücke angesichts der Bedeutung der Zielsteuerung für die Praxis der Grundsicherung dringend geschlossen werden muss. Der vorliegende Text kann empirische Forschungen nicht ersetzen, er stellt aber den Versuch dar, das Thema von verschiedenen Seiten her zu beleuchten und gleichzeitig einen Vorschlag für die Weiterentwicklung der Zielsteuerung zu unterbreiten.

Diese Fokussierung bedeutet nicht, dass andere Bereiche des SGB II von den Autor_innen unkritisch gesehen werden – im Gegenteil (vgl. z. B. Reis/Siebenhaar 2015). Es würde allerdings den Rahmen dieser Expertise bei Weitem sprengen, wollte man der Komplexität des Themas SGB II auch nur annähernd gerecht werden.

In Kapitel 2 wird zunächst der rechtliche Rahmen der Zielsteuerung in den Kontext der Governance im SGB II gestellt und ausgiebig diskutiert. Es wird gezeigt, dass der Anspruch, der mit den Zielvereinbarungen verknüpft ist, weiter reicht als die jetzt in § 48b SGB II formulierten Ziele. Danach wird das System der Zielsteuerung im SGB II beschrieben. Dabei wird ersichtlich, wie Zielvereinbarungen (§ 48b SGB II) und Leistungsvergleiche (§ 48a SGB II) konzeptionell miteinander verschränkt sind.

Die Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II basieren auf der grundlegenden konzeptionellen Orientierung des New Public Management. In Kapitel 3 werden dessen zentrale Elemente im Detail rekonstruiert, wobei deutlich wird, dass die Kombination, die in den §§ 48a und b SGB II erfolgt, nicht zwingend ist, sondern Alternativen denkbar sind. Ein hoher Stellenwert kommt in der Gesamtkonstruktion des Zielvereinbarungssystems den „Kennzahlen“ und Kennzahlenvergleichen zu. Insofern ist es wichtig, die spezifische Form der selektiven Realitätskonstruktion zur Kenntnis zu nehmen, die mit der Orientierung von Steuerungskonzepten

an ausgewählten quantitativen Größen verbunden ist. Gleichzeitig kann aber an der Orientierungsfunktion von „Benchmarks“ angeknüpft werden, wenn diese nicht schematisch gehandhabt, sondern diskursiv genutzt werden.

In Kapitel 4 wird zunächst an zwei Beispielen aufgezeigt, welche Ansätze zur Weiterentwicklung der Zielsteuerung in der Praxis bereits existieren (4.1). Dann werden die zentralen Elemente des Capability Approach rekapituliert, die im Rahmen einer weiterentwickelten Zielsteuerung aufgegriffen werden müssten (4.2). Daran anschließend werden die zentralen Bausteine vorgestellt, auf die sich ein erweitertes Zielsteuerungssystem stützen müsste: eine veränderte Kennzahlensystematik, die dem Gedanken des Capability Approach folgt, und eine systematische dialogische Reflexion der damit abgebildeten Leistungsprozesse im Rahmen von Wirkungsdiskursen (4.3).

² Vgl. hierzu aber aktuell das Forschungsvorhaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB: Sowa et al. (2016).

2

GOVERNANCE IM SGB II – ZIELVEREINBARUNGEN UND KENNZAHLENVERGLEICHE

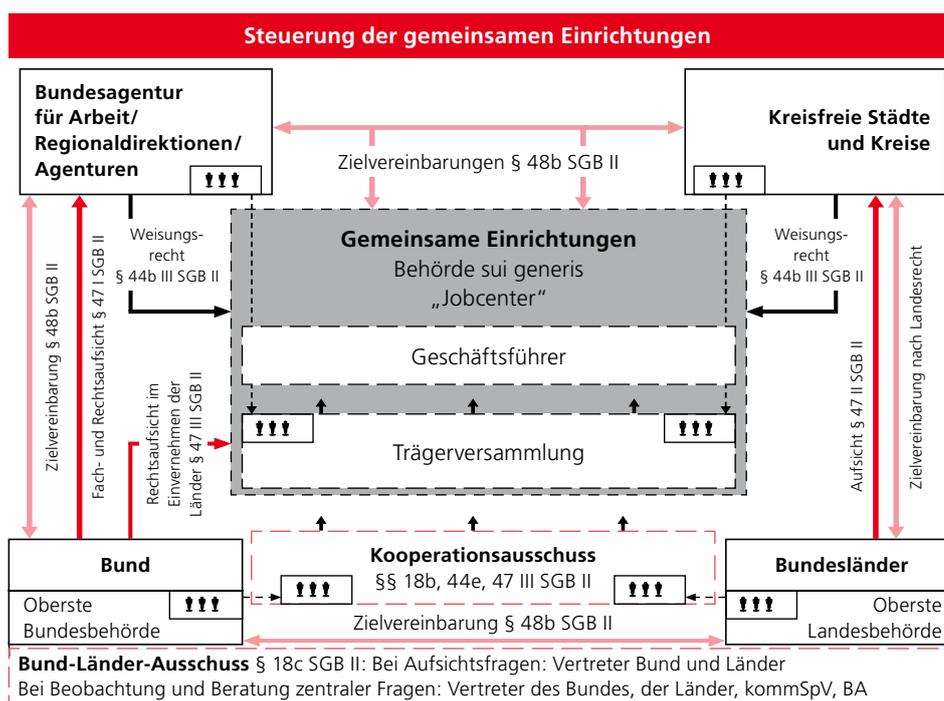
Der internationale Kontext und die damit gesetzten Anforderungen an nationale Arbeitsmarktpolitik trafen in Deutschland auf eine an sich schon sehr komplexe, dem föderalen System geschuldete Situation. Das SGB II ersetzte für den Personenkreis der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die „alte“ Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz, die von den Kommunen organisiert und auch finanziert wurde. Dies bildete den Hintergrund und die Legitimation für eine Trägerkonstruktion im SGB II, die den Einfluss der kommunalen Ebene auf Gestaltungs- und Organisationsfragen sichern sollte.

Es ist hier nicht der Ort, um die Diskussionen in der Zeit zwischen 2003 und 2010 nachzuzeichnen, aber dieser Hintergrund ist wichtig, um die komplexen Governancestrukturen

im SGB II nachvollziehen zu können. Nach langen Debatten wurde im Rahmen des „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ vom 3.8.2010 ein umfassendes Steuerungssystem eingeführt. Es beinhaltet insbesondere ein komplexes System von Zielsteuerungs- und Aufsichtsbeziehungen, die sich aufgrund der unterschiedlichen Trägerschaft bei gemeinsamen Einrichtungen (gE) und zugelassenen kommunalen Trägern (zKT) unterscheiden (vgl. Abbildungen 1 und 2). Das Zielsteuerungssystem ist dabei nur eines unter mehreren Steuerungselementen.

Das Zielvereinbarungssystem des SGB II ist in ein differenziertes Governancemodell eingebettet, das ein komplexes System von Kooperations- und Aufsichtsbeziehungen bein-

Abbildung 1
Governancemodell gemeinsame Einrichtungen



Quelle: Ministerium für Arbeit, Integration, Soziales NRW 2011: internes Papier.

haltet. Diese Komplexität ist im Wesentlichen dadurch bedingt, dass im SGB II nach § 6 die Leistungsträgerschaft geteilt ist (Bundesagentur für Arbeit und Kreise sowie kreisfreie Städte als kommunale Träger), und die Leistungen daher teils bundes- und teils kommunalfinanziert sind. Hinzu kommt die unterschiedliche Organisationsform der Jobcenter als gemeinsame Einrichtung der Mischverwaltung (Abbildung 1) und als besondere Einrichtung in kommunaler Verantwortung (Abbildung 2), Zielvereinbarungen und Kennzahlenvergleiche sind bei der Umsetzung des SGB II nur eines unter mehreren Steuerungselementen.

Bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Zielsteuerung im SGB II sind jedoch diese Strukturen von Bedeutung und sollen daher zunächst thematisiert werden, bevor auf die derzeitige Ausgestaltung des Zielsteuerungssystems eingegangen wird.

Die Governancestruktur der gemeinsamen Einrichtungen stellt sich aufgrund der geteilten Leistungsträgerschaft im SGB II wie folgt dar:

Die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur für Arbeit (BA) obliegt dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), soweit diesem nach § 44b Abs. 3 SGB II ein Weisungsrecht gegenüber der gemeinsamen Einrichtung zusteht. Die zuständige oberste Landesbehörde führt die Aufsicht über die kommunalen Träger, soweit diesen nach § 44b Abs. 3 SGB II ein Weisungsrecht gegenüber der gemeinsamen Einrichtung zusteht.

Grundsätzliche Fragen der Umsetzung des SGB II, der Aufsicht, der Zielvereinbarungen und des Kennzahlenvergleichs werden im Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II beraten.

Ergänzend zum Bund-Länder-Ausschuss bilden die zuständigen obersten Landesbehörden und das Bundesministerium

für Arbeit und Soziales gemäß § 18b SGB II einen Kooperationsausschuss. Der Kooperationsausschuss hat die Aufgabe, die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene zu koordinieren. Im Kooperationsausschuss vereinbaren das Land und der Bund jährlich die Ziele und Schwerpunkte der Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene.

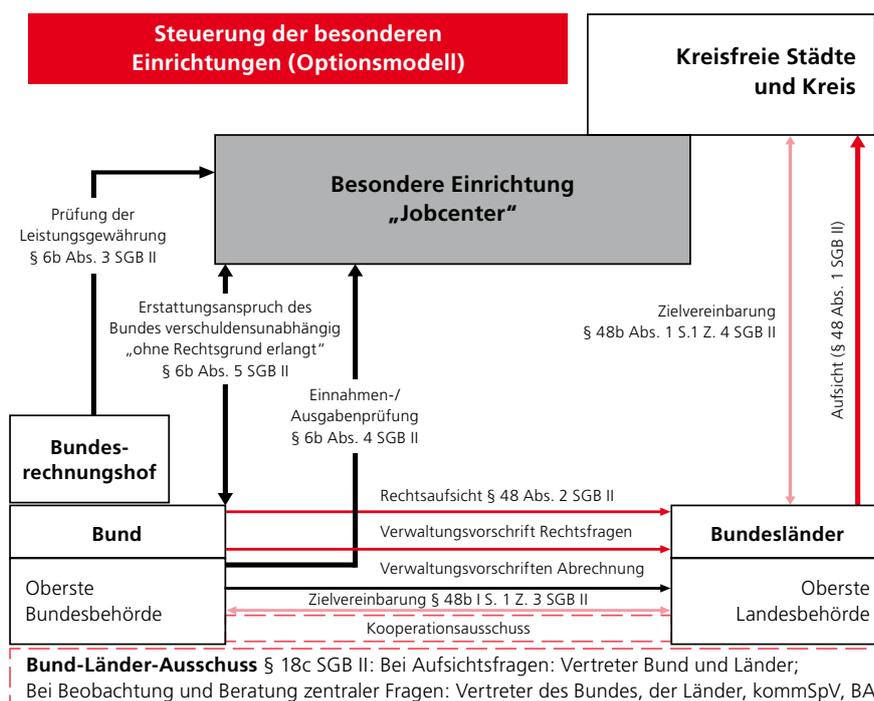
Auf lokaler Ebene entscheidet eine Trägerversammlung, bestehend aus Mitgliedern der Agentur für Arbeit und des kommunalen Trägers, über organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten des Jobcenters. Zudem verabschiedet sie jährlich das sogenannte Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm, das unter anderem den Mitteleinsatz für das kommende Jahr festlegt und entsprechend auf den Inhalten der Zielvereinbarung aufzusetzen hätte.

Ein Beirat berät die Jobcenter bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen sowie bei der Entwicklung des Arbeitsmarktprogramms.

Zur Erreichung der Ziele im SGB II hat der Gesetzgeber daneben die verschiedenen Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II vorgesehen (zur Intention des Gesetzgebers siehe Abschnitt 2.1.1).

Im Unterschied zu den gemeinsamen Einrichtungen obliegt die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger ausschließlich den zuständigen Landesbehörden. Allerdings übt das BMAS nach § 48 Abs. 2 SGB II die Rechtsaufsicht über die obersten Landesbehörden aus, soweit die zugelassenen kommunalen Träger Aufgaben anstelle der BA erfüllen. Die zugelassenen kommunalen Träger sind ebenfalls in das Zielvereinbarungssystem nach § 48b SGB II eingebunden.

Abbildung 2
Governancemodell zugelassener kommunaler Träger



Quelle: Ministerium für Arbeit, Integration, Soziales NRW 2011: internes Papier.

Im Folgenden wird entsprechend der Fragestellung der Expertise allerdings alleine das System der Zielvereinbarungen einschließlich seiner derzeitigen Ausgestaltungspraxis näher betrachtet. Die anderen Elemente des Steuerungssystems werden hier nicht weiter zur Diskussion gestellt.

2.1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN DER ZIELVEREINBARUNGEN UND KENNZAHLENVERGLEICHE

2.1.1 ZUR INTENTION DES GESETZGEBERS

Die Einführung des SGB II als „Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ war Teil einer umfassenden Reformagenda der damaligen Bundesregierung zur Umsetzung des Konzepts des aktivierenden Sozialstaats.

Ein wesentliches Element war dabei eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit mit einem Vorrang von Dienstleistungen vor Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und „einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ (BT-Drs.15/1516: 44). Dazu sollte u. a. das Verwaltungshandeln „stärker darauf ausgerichtet werden, Ziele zu erreichen anstatt ausschließlich Regeln anzuwenden“ (BT-Drs.15/1516: 64). Dieser sehr allgemeine und knapp formulierte Satz in der Einzelbegründung zu § 48 SGB II a. F. ist der einzige Hinweis in der Begründung zum Gesetzentwurf auf ein „neues Steuerungssystem“ zur Umsetzung der mit dem Gesetz intendierten modernen Dienstleistungen. Im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung findet sich dazu kein Wort. Der Gesetzestext enthielt in § 48 SGB II a. F. aber bereits die Festlegung, dass die Vereinbarungen „zur Erreichung der Ziele nach diesem Buch“ abgeschlossen werden.

Auch die Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende (BT-Drs. 17/1555), in dem mit § 48a SGB II die Kennzahlenvergleiche und mit § 48b SGB II das Zielvereinbarungssystem gesetzlich geregelt wurden, lässt offen, welche konzeptionellen Intentionen der Gesetzgeber mit den Gesetzesänderungen in §§ 48a und 48b SGB II zum Zielvereinbarungssystem verfolgt. Lediglich in den Ausführungen zur Rolle der zugelassenen kommunalen Träger findet sich unter der Überschrift „Absicherung der Finanzbeziehungen und Aufsicht“ der Hinweis, dass die zugelassenen kommunalen Träger ebenso wie die gemeinsamen Einrichtungen in ein bundesweites Zielvereinbarungssystem eingebunden werden und an einem bundesweiten Vergleich der Leistungsfähigkeit teilnehmen (BT-Drs. 17/1555: 16).

Die Einzelbegründungen zu §§ 48a und 48b SGB II sind sehr stark geprägt von verfahrensrechtlichen und wettbewerbsorientierten Ausführungen mit wiederholten Hinweisen auf die Notwendigkeit eines „hohen Maßes an örtlicher Entscheidungsfreiheit“. In der Begründung zu § 48b SGB II wird darauf hingewiesen, dass die vorgesehenen verschiedenen Modelle der Trägerschaft, der Aufsicht und der örtlichen Aufgabenwahrnehmung „eine möglichst einheitliche Steuerung über Zielvereinbarungen“ erfordern, „um die

Orientierung des Gesamtsystems an den Zielen des § 1 zu gewährleisten“ (BT-Drs.17/1555: 30).

Einen vergleichbaren Hinweis enthält die Begründung zu § 48a SGB II: „Die heranzuziehenden Kennzahlen sollen gewährleisten, dass die Leistungsfähigkeit der Träger vergleichend und möglichst einheitlich abgebildet werden kann. Sie sind ebenso wie die Ziele der nach § 48b abzuschließenden Zielvereinbarungen an § 1 auszurichten“ (BT-Drs. 17/1555: 30).

Im Unterschied zu den sehr offenen und „weichen“ Formulierungen wie „Orientierung“ oder „ausrichten“ enthält der Gesetzestext in § 48b SGB II die klare Festlegung, dass Gegenstand der Zielvereinbarungen „die Erreichung der Ziele nach diesem Buch“ ist. Welche Ziele der Gesetzgeber in § 1 SGB II und damit auch für das Zielvereinbarungssystem formuliert hat, soll im Folgenden dargestellt werden.

2.1.2 AUFGABE UND ZIEL DER GRUNDSICHERUNG FÜR ARBEITSUCHE NACH § 1 SGB II

In der ursprünglichen Fassung des § 1 SGB II fehlte der aktuelle Abs. 1 und es konnte zur Bestimmung der Ziele im SGB II „nur auf die wenig aussagekräftige und sich wesentlich in Allgemeinplätzen erschöpfende BT-Drs. 15/1516, S. 50 zurückgegriffen werden. Dort wird betont, dass § 1 programmatische Kernaussagen zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit enthalte und diese zugleich als aktive Leistungen gekennzeichnet sind. Ziel des SGB II sei es insgesamt, die Eigenverantwortung der Betroffenen zu stärken“ (Stölting 2013: § 1 SGB II, Rz. 1).

Diese Zielsetzung hat sich mit dem im Jahr 2011 neu eingefügten § 1 Abs. 1 SGB II deutlich erweitert. Nach der Gesetzesbegründung macht er es „der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Aufgabe, den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und ihren Familien die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Der Gesetzgeber erfüllt mit den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende verfassungsrechtliche Ansprüche, die aus dem Grundrecht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG) folgen. Unmittelbare Leistungsansprüche können aus dieser Vorschrift ebenso wenig abgeleitet werden wie aus der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes. Die Vorschrift lehnt sich an die bereits bestehende Regelung des § 1 Abs. 1 SGB XII an“ (BT-Drs. 17/3404: 90 f.).

Mit dieser Einfügung des § 1 Abs. 1 SGB II erfolgt eine „unmittelbare Umsetzung des Auftrages aus Art. 1 Abs. 1 GG, wonach es Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen“ (Stölting 2013: § 1 SGB II, Rz. 7). § 1 Abs. 1 SGB II enthält so eine Festlegung auf die Sicherung der Menschenwürde als eines „der grundsätzlichen Ziele des Gesetzes und der Prinzipien, die seine Anwendung in der Praxis bestimmen sollen“ (Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz. 1), und „setzt als Ziel des SGB II fest, zu gewährleisten, dass die Leistungsberechtigten ein Leben führen können, das der Würde des Menschen entspricht“ (Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz. 11).

Neben der Sicherung der Menschenwürde als „richtungsweisenden Kernsatz“ (Wahrendorf 2014: § 1 SGB II, Rz. 12),

„Maßstab“ (Stölting 2013: § 1 SGB II, Rz. 11) oder „Auslegungsprinzip“ (Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz. 3) enthält § 1 SGB II im Abs. 2 eine Reihe weiterer Ziele oder Unterziele wie z. B. die Stärkung der Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten (Abs. 2 Satz 1; Abs. 2 Satz 4 Nr. 1) oder die Unterstützung der Leistungsberechtigten bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit (Abs. 2 Satz 2; Abs. 2 Satz 4 Nr. 2).

Diese in § 1 SGB II formulierten Ziele sind als Programmsätze bei der Konkretisierung und Anwendung des SGB II zu beachten und „ein oberstes Prinzip der Rechtsanwendung und -konkretisierung für das gesamte Grundsicherungsrecht“ (Bieback 2014: § 1 SGB II Rz. 8).

Das bedeutet auch, dass die Sicherung der Menschenwürde und die Stärkung der Eigenverantwortung als Ziele wesentliche Elemente bei der Ausgestaltung der Kennzahlen nach § 48a SGB II und Formulierung der Ziele im Rahmen der Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II sein müssen. Deshalb soll im nächsten Schritt dargelegt werden, welche inhaltlichen verfassungsrechtlichen und sozialgesetzlichen Vorgaben damit im SGB II als nachrangigem Fürsorgesystem verbunden sind.

2.1.2.1 Zum Begriff der Menschenwürde

„Die Zielbeschreibung des § 1 wird nicht nur durch die nachfolgenden Bestimmungen des SGB II ausgefüllt, sondern muss auch durch die übergeordneten Zielbestimmungen des SGB I und durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben fundiert werden“ (Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz. 5).

Als übergeordnete Zielbestimmung gehört „die Sicherung eines menschenwürdigen Daseins“ zu den Aufgaben des Sozialgesetzbuches gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB I. Dabei stellt das SGB I „deklaratorisch eine Verbindung zwischen den abstrakten Normen des Verfassungsrechts und den besonderen, sozialrechtlichen Leistungsgesetzen dar“ (Wahrendorf 2014: § 1 SGB XII, Rz. 16). Wegen dieser Bindegliedfunktion (vgl. Voelzke 2012: § 1 SGB I, Rz. 3) sind die in § 1 SGB I enthaltenen Ziele der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit – z. B. durch die Sicherung der Menschenwürde und der freien Entfaltung der Persönlichkeit, die Ermöglichung des Erwerbs des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit oder Unterstützung zur Hilfe zur Selbsthilfe – bei besonderen Belastungen zentrale sozialstaatliche Vorgaben auch für die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Die Vorschriften im SGB I und SGB II zur Menschenwürde knüpfen bewusst an Art. 1 und Art. 20 GG an. Daher kann es „eine abschließende sozialrechtliche Definition der Menschenwürde nicht geben. Vielmehr ist hierunter – wie im Grundgesetz – der dem Menschen als solchem zustehende Eigenwert zu verstehen, der ihn zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt. Die vom Sozialleistungsrecht zu gewährleistende Sicherung des menschenwürdigen Daseins umfasst deshalb die Schaffung und Aufrechterhaltung von Lebensumständen, die sowohl die Persönlichkeit des Einzelnen wie seine Handlungs- und Entfaltungsmöglichkeiten erhalten und fördern“ (Steinbach 2014: § 1 SGB I, Rz. 32). Die hier genannten Vorgaben im Grundgesetz und im Sozialgesetzbuch I zum Inhalt von Menschenwürde und der damit ver-

bundenen Notwendigkeit zur Förderung der Persönlichkeit können nicht verkürzt werden auf eine materielle Absicherung des Existenzminimums und der Garantie eines Mindeststandards der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben (soziokulturelles Existenzminimum). Mit der Sicherung der Menschenwürde als Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat der Gesetzgeber die Unterstützung arbeitsuchender Leistungsberechtigter zur freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit und zur Stärkung ihrer Autonomie als Ziel für die Steuerung nach § 48b SGB II verbindlich vorgegeben.³

2.1.2.2 Eigenverantwortung als Ziel im SGB II

Als eines der weiteren „zentralen Ziele nach § 1“ (BT-Drs.17/1555: 31) enthält das SGB II in § 1 Abs. 2 Satz 1 das Ziel, die Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten zu stärken und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von den Leistungen der Grundsicherung aus eigenen Kräften selbst bestreiten können und dazu nach § 1 Abs. 2 Satz 2 SGB II die entsprechende Unterstützung erhalten. „Eigenverantwortung meint nach dem Wortlaut von Satz 1 und Satz 2 sowie den Gesetzesmaterialien (BT-Drs. 15/1516: 45 f., 50), dass die Leistungsberechtigten grundsätzlich ohne öffentliche Hilfe leben und dazu auch wieder durch das Gesetz angehalten und befähigt werden sollen („Hilfe zur Selbsthilfe“)" (Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz. 11d). Im SGB II ist der vorrangige Einsatz der eigenen Arbeitskraft an verschiedenen Stellen (§§ 2, 9, 10 SGB II) ausdrücklich geregelt und damit festgelegt, dass vorrangig vor Leistungen nach dem SGB II alle zumutbaren Selbsthilfemöglichkeiten zur eigenständigen Existenzsicherung auszuschöpfen sind. Der Grundsatz der Selbsthilfe „zielt in Anerkennung der aus der Menschenwürde folgenden Subjektstellung der einzelnen hilfeschuchenden Person darauf, die der Personenwürde des Menschen innewohnende Tendenz zur Entfaltung der eigenen Kräfte zu unterstützen, anzuregen, aber auch abzufordern“ (Berlit 2013: 91). Um diese vom Gesetz geforderte Eigenverantwortung tatsächlich wahrnehmen zu können, bedarf es bei vielen Leistungsberechtigten einer entsprechenden Unterstützung und „in dieser Weise besitzt der Nachranggrundsatz (vor allem in Verbindung mit dem Selbsthilfeprinzip der §§ 1 und 2) auch eine aktivierende Stoßrichtung: Freiheit ‚durch‘ den Staat“ (Luthe 2014: § 5 SGB II, Rz. 13). Deshalb enthalten § 1 Abs. 1 und 2 SGB II als Ziel keine Verpflichtung zu einer Arbeitsaufnahme oder zur unmittelbaren Arbeitsmarktintegration, sondern in Anwendung des Individualisierungsgrundsatzes einen Auftrag an die staatlichen Stellen zur Mobilisierung und Unterstützung der Selbsthilfepotenziale zur vorrangigen Wahrnehmung der Eigenverantwortung, um z. B. über eine Erwerbstätigkeit den Lebensunterhalt eigenständig zu sichern. Ziel nach § 1 SGB II ist somit die Herstellung der „Fähigkeit, in Arbeit und Selbsthilfe an der Gesellschaft teilnehmen zu können“ (vgl. Luthe 2014: § 5 SGB II, Rz. 13).

³ Eine ausführlichere Begründung dafür findet sich in der 2015 als WISO Diskurs erschienenen Expertise „Befähigen statt aktivieren“ (Reis/Siebenhaar 2015).

Zusätzliche Differenzierungen in der Zielbestimmung ergeben sich aus § 1 Abs. 2 Satz 3 und vor allem Satz 4 SGB II.

2.1.2.3 Befähigung der Leistungsberechtigten als Ziel im SGB II

Daher entspricht es „einer Gesamtschau der Aussagen des § 1 Abs. 2 und 3, durch Fördermaßnahmen die Befähigung der Leistungsberechtigten zu einer Lebensführung unabhängig von der Grundsicherung herbeizuführen, als zentrales Hauptziel des SGB II einzuordnen. Insoweit ordnen sich die übrigen Zielsetzungen dem Zweck der Grundsicherung unter, die Unabhängigkeit von Leistungen insbesondere durch Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung herbeizuführen“ (Voelzke 2014: § 1 SGB II, Rz. 16).

Aus der Zielsetzung des § 1 SGB II ergibt sich auch, dass das SGB II keine spezifische und ausdrückliche arbeitsmarktpolitische Zielsetzung hat (vgl. Voelzke 2014: § 1 SGB II, Rz. 11, 18; Meyerhoff 2015: § 1 SGB II, Rz. 14) und programmatisch „der erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Mittelpunkt der Zielsetzung des Gesetzes“ (Meyerhoff 2015: § 1 SGB II, Rz. 14) steht.

Auch eine weitere Festlegung des Gesetzgebers muss in diesem Zusammenhang gesehen werden. Mit der Definition der Erwerbsfähigkeit in § 8 SGB II hat der Gesetzgeber eine sehr niedrige Schwelle der Erwerbsfähigkeit gelegt und sich damit entschieden, auch Personen mit schweren Einschränkungen der Leistungsfähigkeit und großen gesundheitlichen Problemen dahingehend zu unterstützen, dass sie sich perspektivisch wieder selbst reproduzieren können. Bei diesen Personen ist „nicht primär die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern die Verbesserung der materiellen, kulturellen und sozialen Teilhabe“ (Bauer 2015: 12) anzustreben. Denn gerade der Personenkreis der Langzeitarbeitslosen mit mehreren Vermittlungshemmnissen hat einen Unterstützungsbedarf, „der mit Instrumenten, die ausschließlich und kurzfristig auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt bezogen sind, nicht bewältigt werden kann“ (Bauer 2015: 16). Diese empirischen Befunde des IAB sprechen ebenfalls dafür, die aktuelle arbeitsmarktzentrierte Ausrichtung der Zielsteuerung im SGB II auf den Prüfstand zu stellen.

Vor dem Hintergrund der dargelegten verfassungsrechtlichen und sozialgesetzlichen Vorgaben zur Menschenwürde ist eine Ausrichtung des SGB II sowohl bei § 48b SGB II als auch bei § 48a SGB II auf die unmittelbare Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu eng und widerspricht eindeutig dem gesetzlichen Auftrag. Da diese in § 1 SGB II verankerte Zielsetzung nicht zur Disposition der Akteure nach § 48b SGB II steht, haben sich Kennzahlen und Zielvereinbarungen an der genannten Befähigung der Leistungsberechtigten und der Ermöglichung einer umfassenden Autonomie und Entwicklung der Person zu orientieren (vgl. Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz. 7).

2.2 ZIELE IM KENNZAHLEN- UND ZIELVEREINBARUNGSSYSTEM DES SGB II

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, wie komplex und differenziert der Gesetzgeber die Zielsetzung des SGB II ausgestaltet hat und was mit „zentralen Zielen“ nach diesem Buch gemeint ist.

Nach § 48b Abs. 1 SGB II sollen diese umfangreichen Ziele durch den Abschluss der in § 48b SGB II aufgeführten Zielvereinbarungen erreicht werden. Nach dem Willen des Gesetzgebers haben diese Zielvereinbarungen u. a. alle Leistungen des SGB II zu umfassen, eine einheitliche Steuerung zu ermöglichen und vor allem die Orientierung des Gesamtsystems an den genannten Zielen des § 1 SGB II zu gewährleisten (vgl. BT- Drs. 17/1555: 30).

§ 48b Abs. 3 SGB II enthält seit 2010 als beispielhafte Ziele die Verringerung von Hilfebedürftigkeit, die Verbesserung der Integration in Erwerbsarbeit und die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug. In der Gesetzesbegründung wird dazu darauf verwiesen, dass die aufgeführten Ziele sich an den zentralen Zielen nach § 1 SGB II orientieren und weitere Ziele möglich sind (vgl. BT-Drs. 17/1555: 31). Im Jahr 2011 wurde § 48b Abs. 3 Satz 2 neu eingefügt, „der die Zielvereinbarungen gemäß Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 bis 4 auf das Ziel der sozialen Teilhabe ausweitet. Diese Änderung hängt mit der Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe zusammen“ (Knapp 2015: § 48b SGB II, Rz. 5) und wurde bisher in keinen unmittelbaren Bezug zur generellen Zielsetzung des § 1 SGB II für alle Leistungsberechtigten gesetzt.

Zu diesen knappen inhaltlichen gesetzlichen Vorgaben zum Zielvereinbarungssystem stellt Voelzke völlig zu Recht fest, dass es als neu eingeführtes Instrument im Gesetz nur ansatzweise geregelt ist (vgl. Voelzke 2014: § 48b SGB II, Rz. 8).

In der Tat werden die Regelungen zu Gegenstand und Inhalt von Zielvereinbarungen in § 48b SGB II der differenzierten und komplexen Zielsetzung zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in § 1 SGB II in keiner Weise gerecht. Spätestens nach der Einfügung von § 1 Abs. 1 SGB II im Jahr 2011 hätte der Gesetzgeber auch die beispielhafte Aufzählung dieser Ziele in § 48b Abs. 3 SGB II korrigieren und sein „zentrales Ziel“ der Sicherung der Menschenwürde durch Befähigung der Leistungsberechtigten in den Zielkatalog des § 48b SGB II aufnehmen müssen. Darüber hinaus hätte es auch einer Korrektur und Überprüfung von § 48a SGB II bedurft, dessen Kennzahlen sich ebenfalls an der Zielsetzung des SGB II in § 1 SGB II zu orientieren haben.

Die für den Zielvereinbarungsprozess verantwortlichen Beteiligten (BMAS, Länder, BA und kommunale Spitzenverbände) hätten sich aber auch ohne Änderungen im § 48b SGB II dieser Zielsetzung im § 1 Abs. 1 SGB II annehmen können bzw. müssen. Im Rahmen des auf der Grundlage von §§ 48a und 48b SGB II seit Einführung der Grundsicherung praktizierten Verfahrens zur Zielsteuerung im SGB II mit der Erstellung gemeinsamer Planungsgrundlagen in einem sehr aufwändigen Abstimmungsverfahren zwischen allen Beteiligten ist diese Zieldiskussion bisher ebenfalls nicht geführt worden. Die eigentlich als beispielhaft aufgeführten Ziele in § 48b Abs. 3 SGB II („insbesondere“) werden apodiktisch und ohne erkennbare Reflexion als „die Ziele nach § 48b SGB II“ (Gemeinsame Planungsgrundlagen der

Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2015: 5) bezeichnet, und der bundesweite Zielvereinbarungsprozess wird ohne weitere Begründung ausschließlich an diesen drei Zielen ausgerichtet (vgl. Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2015: 6/7).

Bedauerlicherweise hat auch die juristische Fachliteratur diese Problematik kaum aufgegriffen und das Verhältnis von § 1 SGB II zu §§ 48a und 48b SGB II nur sehr allgemein und ohne Bezug zur Menschenwürdedimension in § 1 SGB II behandelt. Bezeichnend dafür ist die Feststellung in der Denkschrift „Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats“ zum 60-jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, dass „die Vereinbarungen nach § 48b SGB II ein wissenschaftlich eher vernachlässigtes und weniger bestelltes Feld“ (Bauer/Kretschmer 2014: 386) sind. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht angesichts der Bedeutung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein sehr ernüchternder Befund.

Knappe kritische Anmerkungen finden sich bei Harich, der darauf hinweist, dass nach den in § 48b Abs. 3 SGB II formulierten Zielen der messbare Integrationserfolg ganz im Vordergrund steht, „während § 1 noch sehr viel deutlicher erkennen lässt, dass es oftmals zunächst darum gehen dürfte, die Erwerbsfähigkeit der Leistungsberechtigten wieder herzustellen oder zumindest zu erhalten (§ 1 Abs. 2 Satz 4 Nr. 2), behindertenspezifische Nachteile zu überwinden (Nr. 5) oder familienspezifische Lebensverhältnisse zu berücksichtigen (Nr. 4)“ (Harich 2013: § 48b SGB II, Rz. 4).

Thie kritisiert im Lehr- und Praxiskommentar zum SGB II, ohne expliziten Bezug auf § 1 SGB II zu nehmen, dass im § 48b SGB II „vor allem arbeitsmarktpolitische Ziele gemeint sind“ (Thie 2013: § 48b SGB II Rz. 6). Mit dem Verweis darauf, dass sich die Zielvereinbarungen auf ungeeignete Parameter und wenig aussagekräftige Kennzahlen stützen, stellt Thie fest: „Mit einer von Verfassung wegen an Gesetz und Recht gebundenen Verwaltungsarbeit ist das nicht zu vereinbaren“ (Thie 2013: § 48a SGB II, Rz. 3). Ähnliche Vorbehalte formuliert er in sehr allgemeiner Form zur Zielsetzung des § 48b SGB II, wenn er es für äußerst zweifelhaft hält, „ob das postulierte Ziel das Verwaltungshandeln in verfassungskonformer Weise leitet“ (Thie 2013: § 48b SGB II, Rz. 1).

Diese Zweifel lassen sich damit begründen, dass bisher kein Verwaltungshandeln erkennbar ist, das die dargelegte verfassungsrechtlich gebotene Zielsetzung des SGB II operationalisiert. Stattdessen werden Wettbewerb und öffentlicher Kennzahlenvergleich zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des SGB-II-Systems als zentrale Zielsetzung ausgewiesen (vgl. Gemeinsame Planungsgrundlagen für die Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2015: 5). Damit werden Verfahren und Systemfragen – sogar mit dem Hinweis auf den Willen des Gesetzgebers – zum Inhalt einer Zielsetzung gemacht, die sich auch nicht ansatzweise aus dem eigentlichen gesetzlichen Auftrag nach § 1 SGB II ableiten lässt.

Denn die Ziele nach § 48b SGB II bestimmen sich nach § 1 SGB II, und danach steht programmatisch die Würde der Leistungsberechtigten im Mittelpunkt der Zielsetzung des Gesetzes (vgl. Meyerhoff 2015: § 1 SGB II Rz. 14) und nicht der Leistungsunterschied einzelner Jobcenter. Wegen des dargelegten verfassungsrechtlichen Bezuges von § 1 SGB II liegen die Zweifel an der Verfassungskonformität dieser Zielsteuerung auf der Hand.

2.3 DIE DERZEITIGE AUSGESTALTUNG DES ZIELSTEUERUNGSSYSTEMS IM SGB II

2.3.1 SYSTEM DER ZIELVEREINBARUNGSSTRÄNGE

Im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen schließt das BMAS im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) Zielvereinbarungen mit der BA, die gem. § 381 Abs. 1 Satz 2 SGB III durch den Vorstand vertreten wird. Da die Inhalte der Zielvereinbarungen unmittelbar auch die Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit betreffen, wird innerhalb der BA eine Zielvereinbarungskaskade praktiziert. Diese sieht Vereinbarungen zwischen dem Vorstand der BA und den Regionaldirektionen, den Regionaldirektionen und den Agenturen für Arbeit sowie schließlich zwischen Agenturen für Arbeit und gemeinsamen Einrichtungen vor. Entsprechend dem Wortlaut von § 48b Abs. 1 Nr. 2 SGB II schließen die BA und die kommunalen Träger mit der Geschäftsführung der gemeinsamen Einrichtung eine Zielvereinbarung ab. Da auch diese Vereinbarungen gem. § 48b Abs. 1 Satz 2 zwingend alle Leistungen nach dem SGB II umfassen, sind auch die kommunalen Eingliederungsleistungen Gegenstand dieser Zielvereinbarungen. In der Praxis resultieren daraus zwei getrennte Vereinbarungen zwischen der Geschäftsführung und der Agentur für Arbeit sowie der Geschäftsführung der gemeinsamen Einrichtung und dem kommunalen Träger. Der Gesetzesintention entspricht allerdings am ehesten eine dreiseitige Vereinbarung zwischen Agentur für Arbeit, kommunalem Träger und Geschäftsführer (vgl. Voelzke 2014: § 48b Abs. 1, Rz. 21d). Diese wird in Nordrhein-Westfalen seit 2013 praktiziert.

Die Frage der Einbindung des kommunalen Trägers in die Zielvereinbarung – und damit die strategische Planung des Jobcenters – dürfte künftig an Relevanz gewinnen, da die Realisierung von Teilhabechancen, insbesondere von Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbezieher_innen im SGB II, nicht ohne eine zielgerichtete Verknüpfung der kommunalen, sozialintegrativen Dienstleistungen mit den arbeitsmarktlichen Dienstleistungen möglich sein wird und auch im Bereich der Integration der Flüchtlinge eine enge Kooperation zwischen Jobcenter und Kommune erforderlich ist.

Im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger schließen das BMAS und die Länder Zielvereinbarungen ab (§ 48b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB II). Diese werden bilateral in den Kooperationsausschüssen nach § 18b SGB II ausgehandelt, wohl nicht zuletzt, um zu gewährleisten, dass zwischen Bund und Ländern vergleichbare Zielvereinbarungen abgeschlossen werden.

Die Zielvereinbarungen zwischen dem BMAS und dem jeweiligen Land sollen nach § 48b Abs. 4 SGB II leitend sein für die Zielvereinbarungen zwischen Land und zugelassenem kommunalen Träger. Das würde denknotwendig voraussetzen, dass die Zielvereinbarungen zwischen Land und zugelassenem kommunalen Träger erst im Anschluss an die Zielvereinbarung zwischen BMAS und Land abgeschlossen werden. Die Praxis allerdings hat eine umgekehrte Logik: Die Inhalte der Zielvereinbarungen zwischen Bund und Land ergeben sich aus den Zielvereinbarungen zwischen Land und zugelassenem kommunalen Träger sowie den arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten der Länder bei der Umsetzung des SGB II auf Landesebene.

2.3.2 BUNDESEINHEITLICHE ZIELSTEUERUNG IM SGB II

Um eine Einheitlichkeit der Zielsteuerung zwischen Bundesagentur für Arbeit und gemeinsamen Einrichtungen sowie Ländern und zugelassenen kommunalen Trägern zu gewährleisten, sieht § 18c SGB II vor, dass der Bund-Länder-Ausschuss über einheitliche Grundlagen für die Vereinbarungen berät.

In der Praxis verständigen sich BMAS, Länder, Bundesagentur für Arbeit und kommunale Spitzenverbände jährlich auf „Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II“ für das Folgejahr, die von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Steuerung SGB II“ erarbeitet und dem Bund-Länder-Ausschuss zur Billigung vorgelegt werden.

Die im „Gemeinsamen Planungsdokument“ festgelegte Zielsteuerung im SGB II beinhaltet im Wesentlichen drei Elemente:

- (a) Steuerung über quantitative Zielwerte;
- (b) dezentrales Planungsverfahren mit festgelegtem einheitlichem Ablauf, einschließlich der Erstellung sogenannter lokaler Planungsdokumente durch die Jobcenter;
- (c) Bewertung der Zielerreichung durch Leistungsvergleiche zwischen Jobcentern vergleichbarer Rahmenbedingungen.

Die jährliche Vereinbarung der gemeinsamen Planungsgrundlagen beschränkt sich eher auf die operative Ausgestaltung der Zielsteuerung im Folgejahr – ohne grundsätzliche Diskurse zu führen. Strittige Themen werden aus der einheitlichen Zielsteuerung ausgeklammert. Dies betrifft beispielsweise die Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung:

- (a) Operationalisierung und Steuerung des Ziels „Verbesserung der sozialen Teilhabe“;
- (b) Verknüpfung der Zielsteuerung mit der Ressourcenverteilung.

Bei der Frage der Steuerung der kommunalen Leistungen bestehen insbesondere zwischen den 16 Ländern unterschiedliche Einschätzungen zu den rechtlichen Grundlagen und Voraussetzungen einer Steuerung sowie deren Zweckmäßigkeit. Auch die kommunalen Spitzenverbände tragen große Bedenken gegen einen Einbezug der kommunalen Leistungen in das Zielsteuerungssystem im SGB II vor, insbesondere weil sie hier eine Gefährdung der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen sehen und eine Inputsteuerung befürchten.

Die Verbesserung der sozialen Teilhabe wird dagegen einvernehmlich als Ziel des SGB II anerkannt. Allerdings steht eine Verständigung darüber aus, was unter sozialer Teilhabe zu verstehen und wie sie zu operationalisieren ist. Während der Gesetzgeber mit der Aufnahme der Formulierung ursprünglich die Verbindung zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe geschaffen hat, gewinnt das Ziel vor dem Hintergrund des Langzeitleistungsbezugs mit einem immer größer werdenden Anteil von Arbeitsuchenden, die auch mittelfristig keine Chance auf eine Erwerbsarbeit zu scheinen haben, sowie dem gesetzlichen Auftrag nach § 1 SGB II (vgl. Kap. 1.1) an besonderer Relevanz.

Zur Verknüpfung von Ressourcen und Zielsteuerung wurden über die Jahre intensive Diskussionen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe SGB II geführt und Modelle zur Mittelverteilung mit erfolgsorientierter Komponente bzw. Mittelverteilung unter Berücksichtigung der Ambitioniertheit der Ziele diskutiert. Bislang konnte allerdings kein schlüssiges Modell zu einer wirkungsorientierten Komponente entwickelt werden, das die sehr heterogenen Rahmenbedingungen der Jobcenter hinsichtlich der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Arbeitsuchende aus dem SGB II berücksichtigt.

2.3.2.1 Steuerung über quantitative Zielwerte

Die Einheitlichkeit der Steuerung fokussiert sich auf die in § 48b Abs. 3 Satz 1 SGB II explizit genannten Ziele der „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“, „Verbesserung der Integration in Erwerbsarbeit“ und „Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug“. Das „Gemeinsame Planungsdokument“ von BMAS, Ländern, BA und kommunalen Spitzenverbänden legt fest, dass die Ziele „Verbesserung der Integration in Erwerbsarbeit“ und „Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug“ über quantitative Kennzahlen gesteuert werden. Um einen einheitlichen Maßstab durchzusetzen, werden hierzu die in § 48a SGB II definierten Kennzahlen K2 und K3 herangezogen. Sie werden mathematisch in sogenannte Jahresfortschrittswerte umgeformt, um die Ergebnisse der Jobcenter für den einjährigen Zeitraum der Zielvereinbarung abbilden zu können.

Maßgeblich für die Steuerung ist ein sogenannter SOLL-IST-Vergleich, d. h. es wird der tatsächlich erreichte Wert dem vereinbarten Zielwert gegenübergestellt. Dies hat in der Praxis zur Folge, dass Jobcenter häufig beim Abschluss der Zielvereinbarungen eher ihre Risiken betonen – anstelle der Chancen zur Verbesserung ihres Leistungspotenzials –, und Jobcenter mit ambitionierten Zielwerten größere Gefahr laufen, ihre Ziele nicht zu erreichen.

Beim Ziel der „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ wird auf eine quantitative Steuerung verzichtet, weil die Jobcenter nur mittelbar Einfluss auf die Entwicklung ihrer Fallzahlen und damit auch der passiven Leistungen nehmen können. Gleichwohl sind sie dazu angehalten, Eingliederungsstrategien zu wählen, die die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und die Reduzierung der passiven Leistungen befördern. Ab 2016 werden daher in einem bundesweit einheitlichen Monitoring für alle Jobcenter der Anteil bedarfsdeckender und nachhaltiger Integrationen ermittelt und die Integrationsquote von Langzeitleistungsbezieher_innen sowie die Veränderung des Bestandes von Arbeitsuchenden mit verfestigtem Leistungsbezug (seit vier Jahren und länger Leistungsbezug) besonders beobachtet. Dies soll nicht zuletzt auch bestehende Anreize zur Fehlsteuerung durch Konzentration auf Arbeitsuchende mit „guten Chancen“ verhindern (vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO über die Steuerung der Zielerreichung in den strategischen Geschäftsfeldern I bis IVa 2014).

2.3.2.2 Dezentrales Planungsverfahren

Seit 2013 erfolgt die Zielvereinbarung im SGB II über ein dezentrales Planungsverfahren. Dieses soll die lokale Autonomie der Jobcenter stärken, den Jobcentern ermöglichen,

die lokalspezifischen Verhältnisse stärker zu berücksichtigen, sowie die Wirksamkeit der Steuerung durch selbst gesetzte Zielwerte erhöhen.

Das dezentrale Planungsverfahren bezieht sich einerseits auf die Planung der quantitativen Zielwerte zur Verbesserung der Integrationsquote und zur Veränderung des durchschnittlichen Bestandes an Langzeitleistungsbezieher_innen. Andererseits legen die Jobcenter in einem lokalen Planungsdokument ihre Strategien und Handlungsziele für das kommende Jahr dar und begründen insoweit auch ihre Planungswerte.

Die dezentralen Planungswerte zur Veränderung der Integrationsquote (K2) und Veränderung der durchschnittlichen Zahl der Langzeitleistungsbezieher_innen (K3) sollen auch innerhalb der Jobcenter über das Gegenspiel von bottom-up und top-down festgelegt werden.

Die Planungswerte werden zunächst in Form von „Angebotswerten“ an die BA bzw. Länder als aufsichtsführende Stellen übermittelt. Diese prüfen und plausibilisieren die Angebotswerte und führen ggf. Nachverhandlungen. Grundlage der Plausibilisierung sind einerseits die lokalen Planungsdokumente der Jobcenter, andererseits die Angebotswerte anderer Jobcenter im SGB-II-Vergleichstyp (Abbildung 3).

Im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen sollen die kommunalen Träger an der Erstellung der lokalen Planungsdokumente beteiligt werden, was allerdings nicht durchgängig praktiziert wird. Eine Behandlung in der Trägerversammlung ist nicht vorgesehen. Deshalb ergeben sich Abgrenzungsfragen zwischen dem Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm sowie dem lokalen Planungsdokument.

Die Planungslogik sieht vor, dass die Jobcenter mit den lokalen Planungsdokumenten ihre Strategien, Handlungsansätze und lokalen Ziele für das Planungsjahr festlegen.

Im Rahmen der Zielvereinbarungsgespräche sollte hierzu Konsens zwischen dem Jobcenter und der aufsichtsführenden Stelle hergestellt werden. Das Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm hat dann die aus den Handlungsstrategien resultierende Maßnahmen- und Budgetplanung zum Inhalt.

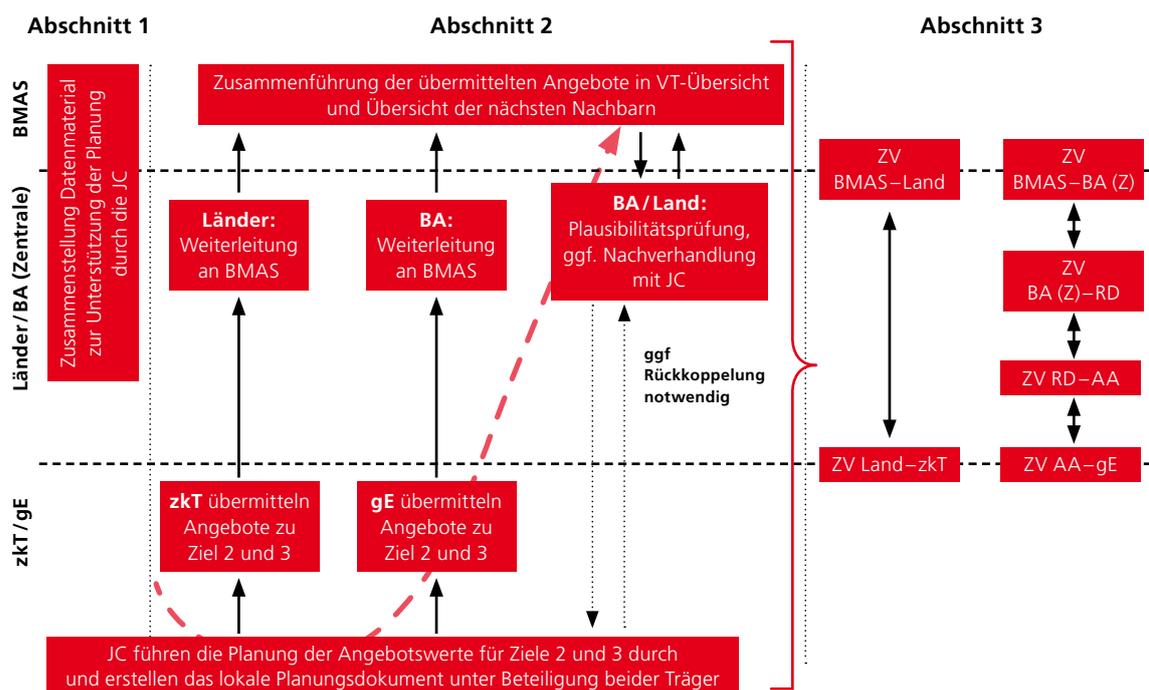
Das lokale Planungsdokument ersetzt in einigen Ländern die Zielvereinbarung im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger, in anderen Ländern ist sie Bestandteil der Zielvereinbarungen.

2.3.2.3 Leistungsvergleiche

Bundeseinheitlicher Maßstab zur Bewertung der Leistungsfähigkeit eines Jobcenters sind einerseits die Ergebnisse der Kennzahlen nach § 48a SGB II, andererseits die sogenannte SGB-II-Vergleichstypisierung, die die 408 Jobcenter in insgesamt 15 Vergleichstypen ähnlicher Rahmenbedingungen zuordnet. Die der Typisierung zugrundeliegenden Kriterien beziehen sich vor allem auf die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Arbeitsuchende aus dem SGB II, die Zusammensetzung der Arbeitsuchenden, die Dynamik des örtlichen Arbeitsmarktes sowie das Ausmaß der Armutproblematik in der Bevölkerung. Die Typisierung ist dabei das Ergebnis eines statistischen Clusterverfahrens, bei denen Jobcenter ähnlicher Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Typisierungsmerkmale zu einem Vergleichstyp zusammengefasst werden.

Die Bildung von Vergleichstypen im SGB II soll sicherstellen, dass nur solche Jobcenter miteinander verglichen werden, die ähnliche Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Zielerreichung aufweisen. Andernfalls kann keine zuverlässige Aussage darüber getroffen werden, ob Unterschiede in den Kennzahlen-

Abbildung 3
Ablauf des dezentralen Planungsverfahrens auf Bund-Länder-Ebene



Quelle: Gemeinsame Planungsgrundlagen für die Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2015: 18.

ergebnissen tatsächlich auf Unterschieden in der Leistungsfähigkeit beruhen oder aber in den regionalen Rahmenbedingungen begründet sind (IAB 2013: 6).

Die bundeseinheitliche Steuerung der Jobcenter zielt unter anderem auch darauf ab, die Leistungsunterschiede innerhalb eines Vergleichstyps zu verringern. Daher wird im Allgemeinen erwartet, dass Jobcenter, die im Ranking ihres Vergleichstyps unten stehen, höhere Zielwerte anbieten, um den Abstand zu anderen Jobcentern zu verringern.

2.3.2.4 Controlling

Zur Messung der Zielerreichung werden monatlich auf der SGB-II-Informationsplattform des BMAS die aktuellen Kennzahlen nach § 48a SGB II veröffentlicht. In einem sogenannten geschlossenen Bereich können sich Jobcenter, kommunale Spitzenverbände, BA, Länder und das BMAS die sogenannten Jahresfortschrittswerte zu den Kennzahlen herunterladen. Sie geben die Entwicklung zwischen Januar und dem Berichtsmonat im laufenden Kalenderjahr an und lassen eine unterjährige Messung der Zielerreichung zu. Darüber hinaus haben alle Jobcenter die Möglichkeit, das SGB-II-Cockpit der BA zu nutzen, mit dem monatlich Controllingberichte erstellt werden können und die einen Vergleich zwischen den tatsächlich erreichten Ergebnissen und den Zielwerten (SOLL-IST-Vergleich) zulassen.

Die BA und einige Länder erstellen ihre eigenen Controllingberichte, die neben den Kennzahlen nach § 48a SGB II weitere Indikatoren beinhalten, um die Performance der Jobcenter besser beurteilen zu können.

Auch die Jobcenter brechen im Allgemeinen die Ergebnisse bis auf die Ebene von Geschäftsstellen oder kreisangehörigen Kommunen runter. Zum Teil werden Zielvereinbarungen auf lokaler Ebene auch im Binnenverhältnis zur Steuerung eingesetzt.

2.4 FAZIT

Das System der Zielvereinbarung nach § 48a SGB II soll einerseits ein hohes Maß an örtlicher Entscheidungsfreiheit gewährleisten, andererseits eine möglichst einheitliche Steuerung sicherstellen. Die Zielvereinbarungen basieren auf einem System von Kennzahlen, das die Leistungsfähigkeit der Träger einheitlich abbilden und damit vergleichbar machen soll. Der Anspruch ist dabei, „die Orientierung des Gesamtsystems an den Zielen des § 1 zu gewährleisten“ (BT-Drs. 17/1555: 30).

Dies bedeutet, dass die in § 1 SGB II programmatisch gesetzte Sicherung der Menschenwürde und die Stärkung der Eigenverantwortung als Ziele wesentliche Elemente bei der Ausgestaltung der Kennzahlen nach § 48a SGB II und Formulierung der Ziele im Rahmen der Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II sein müssen. Mit der Sicherung der Menschenwürde als Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat der Gesetzgeber nämlich die Unterstützung arbeitsuchender Leistungsberechtigter zur freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit und zur Stärkung ihrer Autonomie als Ziel für die Steuerung nach § 48b SGB II verbindlich vorgegeben.

Aufgrund der dargelegten verfassungsrechtlichen und sozialgesetzlichen Vorgaben zur Menschenwürde ist eine Ausrichtung des SGB II sowohl bei § 48b SGB II als auch bei § 48a SGB II auf die unmittelbare Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu eng und widerspricht eindeutig dem gesetzlichen Auftrag. Da diese in § 1 SGB II verankerte Zielsetzung nicht zur Disposition der Akteure nach § 48b SGB II steht, haben sich Kennzahlen und Zielvereinbarungen an der genannten Befähigung der Leistungsberechtigten und der Ermöglichung einer umfassenden Autonomie und Entwicklung der Person (vgl. Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz. 7) zu orientieren.

Die derzeitige Ausgestaltung der bundeseinheitlichen Zielsteuerung im SGB II setzt insbesondere auf die Verbesserung der Zielerreichung in den Dimensionen „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“, „Verbesserung der Integration in Erwerbsarbeit“ sowie die „Vermeidung und Verringerung von Langzeitleistungsbezug“. Maßgebliches Kriterium für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit sind die Kennzahlen nach § 48a SGB II.

Der gesetzliche Auftrag nach § 48b SGB II geht deutlich über die derzeitige Praxis hinaus.

3

DER KONZEPTIONELLE HINTERGRUND

Wie bereits in der Einleitung skizziert, steht das System der Zielvereinbarungen des SGB II im politischen und konzeptionellen Kontext der europäischen Beschäftigungspolitik. Dieser wirkt einerseits impulsgebend, andererseits sorgt er für die Herausbildung bestimmter „Reformpfade“ und eine entsprechende Vereinheitlichung nationaler Entwicklungen. So beruht mittlerweile die Beschäftigungspolitik in fast allen Staaten der EU auf zwei Säulen:

- dem Aktivierungsparadigma;
- dem New Public Management (NPM) mit Konzepten wie Kontraktmanagement und Instrumenten wie Zielvereinbarungen.

Das Aktivierungsparadigma wurde ausführlich in der Expertise von Reis/Siebenhaar diskutiert (Reis/Siebenhaar 2015). Im vorliegenden Text geht es um die „zweite Säule“. Dabei werden zunächst zentrale Konzepte und Instrumente des NPM skizziert (3.1) und die Konsequenzen diskutiert, die sich aus der Kombination von Zielvereinbarungen und Kennzahlenorientierung ergeben können (3.2). Das Kapitel schließt mit Überlegungen zu Alternativen innerhalb des konzeptionellen Rahmens des NPM (3.3).

3.1 KONTRAKTMANAGEMENT, ERGEBNIS-ORIENTIERUNG UND WETTBEWERB – KONZEPTE UND IHRE INSTRUMENTELLE UMSETZUNG

Seit den 1990er Jahren haben sich auch in deutschen Verwaltungen Konzepte des NPM durchgesetzt, verbunden mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente zur Realisierung einer output-orientierten Steuerung. „Der Leistungskontrakt und das damit einhergehende Kontraktmanagement können als Brennpunkt dieser Entwicklung bezeichnet werden. Sie gelten als jene Steuerungsinstrumente, welche die Handlungsprämissen: Kundenorientierung, Dezentralisierung, Leistungs- und Wettbewerbsorientierung unter Zuhilfenahme von strategischen und operativen Management-

instrumenten innerhalb einer Systemeinheit und an deren Schnittstellen konkretisieren sollen“ (Rechberger 2013: 115).

Der Leistungskontrakt bildet somit das Kernelement des NPM, das den Zusammenhang der anderen Elemente herstellen soll. Gleichzeitig rückt mit Zielvereinbarungen ein besonderes Instrument in den Vordergrund konzeptioneller Überlegungen:

„Grundsätzlich sieht das Konzept des Kontraktmanagements vor, dass zwischen verwaltungsinternen Organisationseinheiten unterschiedlicher Hierarchiestufen, aber auch zu verwaltungsexternen Organisationen (Contracting-Out), Zielvereinbarungen [...] getroffen werden“ (Rechberger 2013: 116).

Kontrakte, Ziele und Wettbewerb werden hier wie auch in anderen Arbeiten zum NPM als dessen Elemente genannt, ohne dass deren innerer Zusammenhang expliziert würde. NPM erscheint so als geschlossenes Konzept, obwohl die Praxis zeigt, dass es so gut wie nie mit allen Elementen konsistent umgesetzt wurde (vgl. Bogumil et al. 2007).

Hier wird ein anderer Zugang gewählt: Verschiedene zentrale Konzepte und Instrumente des NPM werden zunächst analytisch getrennt betrachtet, um danach Verknüpfungen diskutieren zu können. Auf diese Weise wird das Zielvereinbarungssystem des SGB II immanent daraufhin untersucht, welche Elemente des NPM wie umgesetzt werden.

Vorge stellt und diskutiert werden im Folgenden die zentralen Konzepte:

- Ergebnisorientierung (3.1.1);
- Kontraktmanagement (3.1.2);
- Wettbewerbsorientierung (3.1.3).

Diskutiert werden zudem die Instrumente:

- Zielvereinbarungen (3.1.4);
- Kennzahlen (3.1.5).

3.1.1 ERGEBNISORIENTIERUNG (PERFORMANCE MANAGEMENT)

Ein zentrales Element des NPM stellt das Konzept der „Output“-Steuerung dar, „die über die Instrumente einer Kosten- und Leistungsrechnung, von Leistungsmessungssystemen und die Definition von Produkten bzw. Output-Zielen die Ergebnisorientierung zur Leitlinie des Verwaltungshandelns macht“ (Nullmeier 2005b: 431, Hervorhebung im Original).

Dieses Steuerungskonzept sieht vor, dass von der Politik oder der Organisationsspitze Ziele oder gewünschte Ergebnisse festgelegt bzw. vereinbart werden, der Weg der Zielerreichung oder Realisierung des Ergebnisses aber dem Kontraktpartner überlassen wird (vgl. Kontraktmanagement, Abschnitt 3.1.2).

Ergebnisorientierung setzt ein „Erreichungsmodell“ voraus, das in Zielsystemen expliziert werden kann, häufig jedoch implizit bleibt. Je nachdem, auf welcher Ebene Ziele angesiedelt sind, ist dieses Modell mehr oder weniger komplex. Das Modell kann zur Basis strategischer Steuerung werden, insbesondere wenn es der Generierung von „Kennzahlen“ dient (vgl. die „balanced scorecard“).

Im erwerbswirtschaftlichen Bereich ist Zielerreichung eng mit dem Unternehmenserfolg verknüpft, der in monetären Größen messbar ist. „Performance [kann] als der bewertete Beitrag zur Erreichung der Ziele eines Unternehmens (...) angesehen werden“ (Saliterer 2009: 95). Allerdings zeigt die Diskussion des vergangenen Jahrzehnts eine Erweiterung der Perspektive: Mit dem Voranschreiten strategischen Managements tritt der Beitrag aller Unternehmensteile zur Effektivität und Effizienz des Gesamtunternehmens in den Vordergrund, der gesamte Leistungsprozess wird Gegenstand von Planung und Steuerung. Hieraus resultieren dann auch entsprechende Ansprüche an Kennzahlen- und Indikatorenssysteme.

Für öffentlich erbrachte Dienstleistungen ergibt sich daraus folgende Problematik:

Bei der Erbringung öffentlicher Leistungen spielt das monetäre Betriebsergebnis nur in bestimmten Bereichen eine Rolle (z. B. im ÖPNV). Damit stellt sich die Frage nach der geeigneten Zieldimension, auf der das „Ergebnis“ gemessen werden soll: „Verwaltungen haben in besonderem Maße mit der Differenz zwischen Output⁴ und Outcome zu rechnen. Werden die Ziele daher als Outcome-Ziele definiert, stehen sie nur in einem relativ lockeren Verhältnis zu den unmittelbaren staatlichen Produkten. Werden die Ziele dagegen an Output-Größen orientiert, ist nur mit Mühe zu erkennen, ob eine Vermehrung von Dienstleistungen für die Verbesserung der Lebenslage von Menschen und einzelnen Menschengruppen steht oder eher für deren Verschlechterung“ (Nullmeier 2005b: 433).

Bei der Bewertung von Dienstleistungen, die im öffentlichen Erbringungskontext produziert werden, ist stets zu berücksichtigen, dass es sich um nicht marktförmig angebotene und nachgefragte Dienstleistungen handelt. Der Markt

ist nicht das Auskunftsmittel, um über die erzielten „Erlöse“ ein wesentliches Kriterium, z. B. zur Bewertung der Zufriedenheit der Kundschaft, bereitzustellen. Während sich die Qualität marktförmig vermittelter Dienstleistungen darin Ausdruck zu verleihen vermag, ob Kund_innen „wiederkommen“, ist dies bei öffentlich produzierten Dienstleistungen selten der Fall. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die „Mehrstelligkeit“ der Leistungsbeziehung eine Mehrzielproblematik beinhalten kann. Diese zeigt sich in den grundsätzlich zu unterscheidenden beiden Zielbereichen auf der Wirkungsebene, dem „individuellen“ (Erzielung subjektiv gewünschter Wirkungen, die z. B. Nachfrage nach Gütern oder Dienstleistungen induziert) und dem „staatlich-politischen“ (Erzielung politisch gewünschter Wirkungen). Auch wenn die gewünschten Wirkungen identisch sein können, kann hiervon nicht ausgegangen werden. Demzufolge muss eine Betrachtung von „Ergebnissen“ der Leistungserbringung beide Zielbereiche analytisch trennen.

Die Mehrstelligkeit der Leistungserbringung macht deutlich, dass es nicht nur einen expliziten Typus von Adressat_innen gibt, wie im Falle der marktförmig organisierten personenbezogenen Dienstleistungen: „Die gleichzeitige Bezugnahme auf die Klienten und die Allgemeinheit unterscheidet die Orientierung öffentlicher gegenüber privatwirtschaftlichen Dienstleistungen“ (Oppen 1995: 30). Der Kunde bzw. die Kundin als unmittelbarer Abnehmer bzw. unmittelbare Abnehmerin des Produkts stellt nur den einen Pol der Leistungsbeziehung dar, den anderen Pol bildet die Funktion, die die Leistung für die Gesellschaft hat und die sich in unterschiedlichen politischen bzw. gesetzlich kodifizierten Aufträgen niederschlägt (auch die „Stellgröße“ Fachlichkeit reflektiert diesen Pol in Relation zu den Interessen der unterschiedlichen Leistungsadressat_innen). Die naive Ineinsetzung der mit der Leistung adressierten Personen mit „Kundschaft“ unterschlägt „die Komplexität der öffentlichen Domäne und öffentlicher Handlungssysteme, so z. B. Phänomene des Zwangs, der Vermittlung, der Rationierung und der Gemeinwohlorientierung. Diese sind integrale Bestandteile öffentlicher Handlungssysteme, werden jedoch vom Konzept der Kunden-Anbieter-Beziehung nicht erfasst“ (Naschold 1994: 390).

Da im öffentlichen Erbringungskontext produzierte Dienstleistungen keine Waren sind, fehlen die Rückkopplungs- und Regulierungsstrukturen eines Angebots- bzw. Nachfrage-marktes. Konsument_in und Kostenträger sind nicht identisch (nichtschlüssige Tauschbeziehung; Burla 1989), was grundsätzlich die Gefahr birgt, dass wegen der mangelnden Budgetrestriktion der nachfragenden Person die Nachfrage „grenzenlos“ ist und der Kostenträger für Leistungen bezahlt, in deren Genuss er nicht selbst kommt und deren Qualität er nicht selbst prüft. Nichtschlüssige Tauschbeziehungen können deshalb – werden nicht entsprechende vorbeugende Arrangements getroffen – in zu teuren, schlechten Leistungen resultieren. Hohe Leistungsnachfrage führt nicht zu hohen Erlösen und damit zu vermehrten Ressourcen zur Produktion der Leistung, sondern im Gegenteil zu sinkenden kommunalen Ressourcen und damit zu Versuchen, die Leistungserbringung zu rationalisieren, einzuschränken oder ganz einzustellen.

⁴ Mit „Output“ wird das unmittelbare Ergebnis eines Leistungsprozesses, mit „Outcome“ dessen mittel- bzw. langfristige Wirkung bezeichnet.

Dies ist ein wichtiger Grund dafür, im Bereich öffentlicher Leistungen Kontraktmanagement einzuführen und nicht-marktliche Wettbewerbsbeziehungen zu installieren, um auf diese Weise deren Effektivität und Effizienz zu steigern (z. B. durch Benchmarking, vgl. Abschnitt 3.1.5). Allerdings ist eine gewisse Skepsis angebracht, ob dies gelingen kann: „Die Überlegungen zur Effizienz- und Effektivitätsverbesserung basieren darauf, dass es möglich sei, in hinreichender Klarheit Ziele durch Verträge, Ausschreibungen, Kennziffersysteme oder Kontrollsysteme vorzugeben und deren Einhaltung zu überwachen“ (Nullmeier 2005b: 432).

3.1.2 KONTRAKTMANAGEMENT

Die Einführung von „Kontraktmanagement“ im Rahmen der Implementation des NPM basierte auf zwei historischen Wurzeln:

- Der Final- bzw. Zweckprogrammierung als Modus staatlichen Handelns. Hier gibt es in Deutschland seit den 1970er Jahren Diskussionen und Ansätze (z. B. im Planungsrecht). Grundlegend war die Überlegung, dass der Staat Ziele setzt, die Umsetzung aber untergeordneten staatlichen Organen bzw. gesellschaftlichen Akteuren überlassen bleibt.
- Dem „Management by Objectives“ (MbO), das bereits Mitte des vergangenen Jahrhunderts als Führungsinstrument, d. h. auf innerorganisatorischer Ebene propagiert wurde. Hintergrund war die Überlegung, dass durch „Zielorientierung“ oder „Ergebnisorientierung“ bei den Beschäftigten Motivation gestiftet werden kann.

Beide Stränge, der politische wie der personalwirtschaftliche, werden in der Diskussion um das NPM verbunden: „Im Idealfall werden die Gesamtziele einer Verwaltung in Ziele von Behörden, Ämtern, Abteilungen, Arbeitsgruppen etc. heruntergebrochen, bis jedes einzelne Mitglied konkrete Vorgaben für einen bestimmten Planungszeitraum hat“ (Böllhoff/Wewer 2005: 151). Kontraktmanagement hat somit einen politischen wie einen organisationalen Aspekt, die in der zitierten Vision verschmolzen werden.

Allerdings bleibt offen, wie die Ziele zustande kommen: Durch Vereinbarung nach echter Verhandlung (was das Vertragsmodell unterstellt) oder durch autoritative Vorgabe (vgl. Böllhoff/Wewer 2005: 147). Zielvereinbarungen sind ein Instrument, um Kontraktmanagement zu realisieren, jedoch nicht mit diesem voll deckungsgleich.

Im internationalen Diskurs um NPM ging es zunächst weniger um die kontraktliche Einbindung externer Akteuren, als um inneradministrative Kontrakte, insbesondere im Verhältnis von Politik und Verwaltung. Im Unternehmenssektor stand angesichts der Welle der Dezentralisierung und Ausgliederung (Business Reengineering) die Einführung von Kontrakten von Anfang an unter der Überschrift „Schaffung innerer Märkte“. In den 1990er Jahren setzte sich auf breiter Front das innerbetriebliche Kontraktmanagement durch. Die Anzahl der Unternehmen, die Zielvereinbarungen anwenden, stieg von 10 auf 90 Prozent (vgl. Lehndorff 2003: 159).

Dieser Diskurs ist an den verwaltungswissenschaftlichen Diskurs um Dezentralisierung anschlussfähig. Flexibilität, Verlagerung von Verantwortung etc., Themen, die bereits im Kontext der Diskussion um Finalsteuerung eine Rolle spielten, werden wieder aktuell, diesmal verknüpft mit der Marktmetapher. „Das Metaziel der Einführung von Kontraktmanagement ist die Institutionalisierung von Wettbewerbsmärkten in allen Bereichen der Verwaltung. Durch den Wettbewerb sollen Ineffizienzen abgebaut werden und Anreize zu wirtschaftlicherem Verhalten der Akteure geschaffen werden. Unerheblich ist, welche Art von Gütern auf diesen ‚Märkten‘ getauscht werden“ (Irmer 2001: 52).

Dabei gerät aus dem Blick, dass Vertrags- und Marktbeziehungen zwar eng verbunden sein können, aber durchaus nicht identisch sind bzw. sein müssen.⁵

Der englische Rechtswissenschaftler Vincent-Jones unterscheidet drei Formen von Kontrakten (vgl. Vincent-Jones 2000):

- ökonomische Kontrakte, d. h. „klassische“ Marktbeziehungen;
- administrative Kontrakte, d. h. Kontrakte zwischen Politik und Verwaltung bzw. zwischen Verwaltungseinheiten, aber auch zwischen Verwaltung und „Dritten“ (wenn ein Partner nichtverhandelbare, „extra-kontraktuelle“ Vorgaben macht und diese auf Grund seiner Monopolstellung auch durchsetzen kann);
- Sozialkontrakte zwischen Bürger_innen und Verwaltung (wie die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II).

Weinbach weist auf die Kaskaden von Vereinbarungen im SGB II hin: „(...) die Politik [setzt] ihren Steuerungsanspruch im Sinne eines governance by contract durch, indem sie ihre politischen Ziele per Gesetz an die Verwaltungsspitze weiterreicht, ihr aufträgt, diese Zielsetzung in Verwaltungsziele zu transformieren, über administrative Verträge (ZV) bis auf die unterste Behördenebene durchzureichen und schließlich als extra-vertragliche Vertragselemente in die Sozialvertragsbeziehung zwischen Behörde und Klientin einzuführen“ (Weinbach 2012: 383).

Weinbachs Verdienst besteht darin, erstmals diese Verflechtungen und damit die Bedeutung der Zielvereinbarungen im SGB II aufgezeigt zu haben. Welch überaus komplexes Geschehen hinter diesen Kaskaden steht, wird in diesem Zitat jedoch nicht hinreichend deutlich, denn hier sind alle drei Kontraktformen im Spiel: ein administrativer Kontrakt zwischen dem BMAS und den Bundesländern sowie der Bundesagentur für Arbeit und den Jobcentern, ein ökonomischer Kontrakt innerhalb der Jobcenter zwischen Leitung und Fachkräften, ein Sozialkontrakt zwischen Jobcentern und „Kundschaft“.

Der vorliegende Text beschäftigt sich vorwiegend mit den beiden erstgenannten Kontraktformen, „Sozialkontrakte“ wurden in Form der Eingliederungsvereinbarungen nach § 15 SGB II in der Expertise von Reis und Siebenhaar behandelt (Reis/Siebenhaar 2015).

⁵ Wir bleiben in diesem Abschnitt bei der Betrachtung von Kontrakten – dem „Wettbewerb“ ist ein eigenes Kapitel gewidmet (3.1.3).

3.1.3 WETTBEWERB

In der Literatur zum NPM wird immer wieder auf die zentrale Funktion von Vergleichen und Wettbewerben hingewiesen. Wettbewerb erscheint in seinen Allokations-, Innovations- und Verteilungsfunktionen (vgl. Nullmeier 2005a: 108) als eine gegenüber „Hierarchie“ überlegene Steuerungsstruktur. Seit Anfang der 1990er Jahre wird aus der Theorie Praxis, die sich in Privatisierungen, Auslagerungen und der Einführung inneradministrativer Wettbewerbsformen zeigt. Manchmal erscheint „Wettbewerb“ als das Zentrum, das den einzelnen Elementen des NPM erst Sinn verleiht: „Die Definition von Produkten, die Bildung von Kennziffern und Leistungsindikatoren (...) sind nur dann sinnvoll, wenn durch ein Wettbewerbsumfeld Anreize zur Qualitätsverbesserung und Effizienzsteigerung entstehen“ (Nullmeier 2005a: 111).

Nullmeier unterscheidet zwischen:

- virtuellem Wettbewerb oder „Wettbewerb als Vergleich, als Gegenüberstellung von Daten, Abläufen, institutionellen Lösungen samt Bewertung nach einheitlichen Leistungs- und Wertmaßstäben und Verortung der eigenen Leistungsfähigkeit innerhalb dieses Vergleichs“ – „Wettbewerb in der Beobachterperspektive“;
- faktischem Wettbewerb als „Wettbewerb in der Teilnehmerperspektive“ (Nullmeier 2005a: 111): „Die Beteiligten leben in einem Wettbewerbsumfeld, dem sie sich nicht straflos entziehen können“ (Nullmeier 2005a: 112).

In nichtmarktlichen Wettbewerben wird das zu erreichende Ziel (z. B. ein bestimmter Wert einer Kennzahl) politisch gesetzt, es bildet sich nicht über „das freie Spiel der Kräfte“ hinter dem Rücken der Akteur_innen und gewinnt dadurch nicht die Rationalität und Legitimation des Marktpreises.

Die geläufige Rede von „Quasi-Märkten“ führt in die Irre: Wettbewerb ja, Markt nein. Die Frage ist dann, um welchen Gegenstand der Wettbewerb gehen kann, wenn die marktliche Abstraktionsleistung nicht funktioniert – sie kann nicht gesellschaftlich gesetzt sein (wie bei ökonomischen Kontrakten), sondern wird politisch festgelegt.

Die mit Wettbewerb einhergehende Marktrhetorik führt dazu, die Steuerungsfunktion von Leistungsvergleichen zu überschätzen. Auf „echten“ Märkten setzt sich (zumindest im Modell) der/die „Bessere“ durch. Im nichtmarktlichen Wettbewerb muss die Beobachtung der Konkurrent_innen erst noch in die Organisation übersetzt werden – und zwar meist ohne den „stummen Zwang der ökonomischen Verhältnisse“ (Marx). Ein Instrument hierzu sind Zielvereinbarungen.

3.1.4 ZIELVEREINBARUNGEN

Zielvereinbarungen sind ein wichtiges Instrument zur Realisierung des Kontraktmanagements und zur Umsetzung von Ergebnisorientierung. Sie sollen instrumentell die Logik der jeweiligen Kontraktform umsetzen.

Grundsätzlich hat eine Zielvereinbarung die innere Logik, Ziele jedweder Art zwischen zwei Partner_innen zu vereinbaren; dies können Ergebnisziele (z. B. Outputs oder Out-

comes), Prozessziele (Einhaltung von Qualitätsstandards), aber auch Strukturziele (Ressourcenverbrauch) sein. Die vereinbarten Ziele haben Auswirkungen auf Leistungsprozesse, auch wenn diese gar nicht intendiert oder angesprochen werden.

Auch darf der mit der jeweiligen Kontraktform verbundene Kontext (im administrativen Kontrakt bzw. im Sozialkontrakt) nicht ausgeblendet werden, bildet er doch eine extra-kontraktuelle Bedingung des Vertrags, der auf die Zielerreichung Auswirkungen haben kann.

Diese Bedingungen erzwingen geradezu eine kontextsensible Formulierung von Zielvereinbarungen, denn zum einen sind die Bedingungen der Zielerreichung (z. B. das Eintreten von Wirkungen) häufig kontextgebunden, zum anderen die Kontraktform selbst.

Das Modell der „Zielvereinbarung“ funktioniert unter folgenden allgemeinen Bedingungen:

- Der Aufgabenträger kann seine Verantwortung und seine Arbeitsschwerpunkte klar erkennen (Transparenz).
- Die Ziele werden von Auftraggeber und Aufgabenträger geteilt (Konsens).
- Die Ziele erhöhen die Verpflichtung des Aufgabenträgers, die gesetzten Ziele auch zu erreichen (Motivation).
- Zielvereinbarungen berücksichtigen die Handlungsautonomie des Aufgabenträgers, machen Detailregelungen überflüssig (Flexibilität). Dann ist die Balance zwischen zentraler strategischer Steuerung (durch den Auftraggeber) und operativer Autonomie (des Aufgabenträgers) gewahrt. Diese Bedingungen haben wiederum sehr konkrete Voraussetzungen:
 - Die Ziele sind eindeutig und widerspruchsfrei formuliert.
 - Die Ziele sind (u. U. gemeinsam) operationalisiert.
 - Die Ziele sind erreichbar.
 - Der Zeitrahmen ist realistisch.
 - Die Verantwortung für Zielerreichung bzw. -verfehlung ist eindeutig „zurechenbar“.
 - Evaluationskriterien und Indikatoren sind logisch, eindeutig und geklärt.

Das Kriterium der „Zurechenbarkeit“ spielt direkt auf die Problematik der Differenz zwischen „Brutto-“ und „Nettoeffekten“ bei Wirkungszielen an, d. h. die Frage, welche Effekte wirklich auf eine bestimmte Maßnahme oder Intervention als „Ursache“ zurückzuführen und damit vom Aufgabenträger zu verantworten sind. Besondere Schwierigkeiten bietet die wirkungsorientierte Steuerung komplexer Leistungen (s. o.) – hier ist die Zurechenbarkeit auf einen einzelnen Akteur bzw. eine einzelne Akteurin nicht gegeben, die Ko-Produzierenden tragen die Verantwortung für die Zielerreichung gemeinsam.

3.1.5 KENNZAHLEN

„Kennzahlen, Kennziffern und Indikatoren [...] sind rechenhafte Instrumente der Bereitstellung von Informationen für Entscheidungsprozesse in Organisationen. Indikatoren und Kennziffern fassen Sachverhalte in einer Zahlgröße zusammen und liefern damit bei angemessener Konstruktion relevante Informationen in verdichteter und übersichtlicher Form“ (Nullmeier 2005b: 434). Grundsätzlich beinhalten Kennzahlen jedoch eine Reduktionsleistung, indem komplexe Sachverhalte in einer Zahl ausgedrückt und quantifiziert werden.

Kennzahlen sollen Steuerung innerorganisatorischer Prozesse erleichtern, indem sie diese für das Management überschaubar machen. Sie abstrahieren von vielen Merkmalen der Realität und produzieren damit eine eigene (s. u.).

Kennzahlen können mehrere Funktionen haben (vgl. Nullmeier 2005b: 437 f.):

- Sie bilden ein komplexes Organisations- und Leistungsgeschehen ab, haben somit deskriptiven Charakter.
- Sie dienen der Bewertung dieses Geschehens, was ihren evaluativen Charakter ausmacht.
- Als Bestandteil eines „Wirkungsmodells“ von Leistungen besitzen sie explanatorischen Charakter.
- Wenn sie zur Formulierung von Richtwerten oder Standards genutzt werden, haben sie normativen Charakter.

Die Qualität dieser Kennzahlensysteme hängt dann entscheidend davon ab, wie sie die Realität des Organisations- und Leistungsgeschehens abbilden (vgl. Saliterer 2009: 101).

Genutzt werden Kennzahlen für innerorganisatorische Vergleiche und für die Inszenierung marktähnlicher Strukturen: „Ihre Aussagekraft erlangen Kennzahlen und Indika-

toren allerdings erst durch Vergleiche. Diese reichen von Zeitvergleichen (...) über Soll-Ist-Vergleiche (...) bis hin zu Objektvergleichen (...) und Benchmarkingaktivitäten“ (Saliterer 2009: 104)

Als Instrument der Inszenierung von „virtuellem Wettbewerb“ im Sinne Nullmeiers hat sich im Kontext des NPM das Instrument des „Benchmarking“ auf der Basis von Kennzahlen auch im Bereich öffentlich organisierter Leistungserbringung durchgesetzt und fungiert als Anstoß zu systematischen Lernprozessen (vgl. von Bandemer 2005) und als Mechanismus der Konkurrenz (vgl. Breisig 2010: 95). Die durch Benchmarking produzierten „Zahlenräume“ erhalten durch Letzteres ihre innerbetriebliche Funktionalität. Von Bandemer setzt vor allem auf die durch Benchmarking induzierten Lernprozesse: „Als Steuerungsinstrument taugt Benchmarking vor allem dann, wenn gezielt danach gefragt wird, wie eine besondere Qualität erreicht wird und wie dies für die eigene Organisation genutzt werden kann“ (von Bandemer 2005: 445). Damit verfestigt sich in den beteiligten Organisationen „die Herrschaft der Zahlen“ (Vormbusch 2012; vgl. 3.1.5). Von Bandemer stellt die Potenziale des Benchmarking für die beteiligten Organisationen in einer Matrix zusammen (vgl. von Bandemer 2005: 447, Abbildung 4):

Der Einsatz von Benchmarking als Steuerungsinstrument unterstellt, dass Kennzahlen tatsächlich die organisationale Realität so abbilden, dass unterschiedliche qualitativ definierte Zustände quantitativ miteinander verglichen werden können.

Das Besondere an Kennzahlen ist, dass sie Auskunft über Vorgänge geben sollen, die ansonsten nicht (einfach) erkennbar wären. So stellen „Kosten“ Kennzahlen dar, denn es handelt sich um innerbetrieblich produzierte Konstrukte, die nur teilweise „tatsächlich“ sichtbar werden, im Wesentlichen aber durch Kostenrechnungssysteme erst „entstehen“.

Der Mainstream der deutschen Controlling-Theorie ist der Auffassung, dass es damit gelingen kann, „die reale Welt der Organisation abbildbar zu machen, ohne gleichzeitig in

Abbildung 4
Lernen von „besten Lösungen“: Benchmarkingmatrix

	Extern	Intern
Quantitativ	Zielsetzung: Identifizierung von Verbesserungspotenzialen Instrumente: Vergleich von Kennzahlen mit ähnlichen Organisationen Perspektive: Zurückblickend Vorteile: Externer Maßstab erweitert Perspektive für Verbesserungspotenziale Nachteile: Vergleichbarkeit oft problematisch; Ermittlung der Kennzahlen sehr aufwändig oder fehlerträchtig	Zielsetzung: Identifizierung von Verbesserungspotenzialen, Ist-Analyse Instrumente: Vergleich von Kennzahlen innerhalb der Einrichtung Perspektive: Zurückblickend Vorteile: Gute Vergleichbarkeit; interner Wettbewerb Nachteile: Vernachlässigung von „besseren Lösungen“
Qualitativ	Zielsetzung: Lernen von „guten Lösungen“ Instrumente: Vergleichende Geschäftsprozessanalyse Perspektive: Vorausschauend Vorteile: Sehr innovativ Nachteile: Hoher Aufwand, hohe Anforderungen an Identifizierung von Benchmarkingpartnern und -bereichen	Zielsetzung: Lernen von „guten Ideen“ (KVP) Instrumente: Qualitätszirkel, Vergleich von Verbesserungsvorschlägen und -erfahrungen Perspektive: Vorausschauend Vorteile: Identifizierung und Erprobung von Verbesserungsmöglichkeiten; partizipativ Nachteile: Geringe externe Anregungen

Quelle: v. Bandemer 2005: 447.

den abgebildeten Zusammenhang zu intervenieren“ (Scheytt 2003: 188).

Dabei wird der Gegenstandsbereich des Controlling durch drei „Eckpfeiler“ definiert: Koordination, (technische) Rationalität und „System“-Organisation.

Scheytt greift dies auf und beschreibt die Funktion des Controlling in organisationalen Systemen mit systemtheoretischem Vokabular: „Koordination durch Controlling [findet] (...) als Koordination von Kommunikation im Unternehmen statt“ – Controlling stellt „als Teil eines organisationalen Zusammenhangs kontingente Beobachtungsformen eben dieses organisationalen Zusammenhangs zur Verfügung“ (Scheytt 2003: 193) und interveniert dadurch in diesen Zusammenhang.

Controlling bildet deshalb nicht nur Realität ab, sondern beschreibt diese selektiv und speist diese Beschreibung in den innerorganisationalen Kommunikationsprozess ein – auch dies nicht neutral, sondern mit diskursprägenden Absichten: „Die Qualität von Controllingpraktiken ist es, zwischen solchen Kommunikationen zu unterscheiden, die im jeweiligen Kontext zulässig [oder: anschlussfähig] sind, und solchen, die nicht zulässig [oder anschlussfähig] sind“ (Scheytt 2003: 194), und: „Controlling ist demnach die intervenierende Variable im Prozess des Organisierens, die für das durch die Organisation zu leistende ‚sensemaking‘ (vgl. Weick 1995) perzeptorische und kognitive Differenzierungsvarianten bereitstellt – und in seiner Anwendung zugleich den Raum möglicher Differenzierungen wieder eingrenzt“ (Scheytt 2003: 195).

Hier setzt die internationale (im Kern anglo-amerikanische) kritische Accounting-Literatur an, die im Anschluss an Foucault die Funktion von Accounting in der Herausbildung von „Relevanzstrukturen“ (vgl. Becker 1999: 241) sieht, die „Sichtbarkeit“ produzieren (vgl. Becker 1999: 238). Damit fungiert „Accounting“ als Diskurs, als Zeichensystem, das eigenen internen Regeln folgt und das Denken und Handeln der Akteur_innen strukturiert. Damit wird der Gedanke, Controlling/Accounting sei eine „objektive“ Repräsentation von Realität, explizit kritisiert (vgl. Becker 1999: 243).

Vollmer fasst diese Diskussion zusammen, indem er „organisiertes Rechnen“ als „Resultat von Organisation und Grundlage weiteren Organisierens“ ansieht, dem drei Funktionen zukommen (Vollmer 2004):

- Repräsentation: Innerhalb einer Organisation entfällt die Informationsfunktion von Marktpreisen. Organisiertes Rechnen kompensiert diesen Verlust (vgl. Vollmer 2004: 453) = Repräsentationsfunktion, aber einzelne Rechensysteme treten in Konkurrenz zueinander.
- Wirklichkeitsstiftung: Zahlen schaffen Sichtbarkeiten, die zur Basis von Entscheidungen werden (vgl. Vollmer 2004: 454).
- Reproduktion: Verdopplung der Realität: Reproduktion von Zahlen aus Zahlen (vgl. Vollmer 2004: 455).

Damit werden Wirklichkeitsgrundlagen in spezifischer Weise produziert und reproduziert (vgl. Vollmer 2004: 457), die Repräsentationsfunktion ist reiner Mythos, dem aber nur schwer zu begegnen ist.

Die Lebenswelt wird durch „Inscriptions“ verdichtet, die Verbindungen zwischen Dingen schaffen und nach innen wirken: „Organisationsmitglieder antizipieren organisiertes Rechnen und stellen Verhalten, Arbeitsziele und Selbstbeurteilung graduell auf Zählung, Berechnung, Bewertung und Kategorisierung ein“ (Vollmer 2004: 461).

Damit wird dann eine eigene Organisationsrealität geschaffen, die Lebenswelt nicht nur verdichtet, sondern in verzerrter Form verdoppelt: „Eingelebte panoptische Rechenarchitekturen transformieren Organisationen in kalkulierbare und sich zunehmend selbst kalkulierende Räume“ (Vollmer 2004: 461).

Zahlen werden auf diese Weise zu Wirklichkeitsgrundlagen. Der „Kampf“ um die richtigen Zahlen, nach Vormbuschs Ansicht „derivate Zahlenspiele“, bestätigen diese Realität: Im Kampf um Kontrolle der Zahlen wird die Macht der Zahlen verfestigt (vgl. Vormbusch 2007).

Diesen Gedanken führt Vormbusch weiter, indem er das Konzept der Soziokalkulation einführt. Durch die Abstraktionsleistung der Kennzahlen wird ein (virtueller) kalkulierbarer Raum geschaffen, der durch quantifizierbare Leistungsparameter definiert wird.

Individuelle Merkmale gehen im „Vergleichsraum“ verloren: „Stattdessen werden diese Objekte in einen neuen, artifiziellen Kontext gestellt, in dem die modellhaften Beziehungen zwischen den Objekten durch die Parameter der Leistungsmessung neu definiert werden: in einen Mikrokosmos, der keine Repräsentation des sozialen Raums darzustellen beabsichtigt, sondern eine gezielte Reduktion und Idealisierung derselben“ (Vormbusch 2007: 53). Vollmer betont, dass den Beteiligten klar ist, dass „Realität“ nicht einfach repräsentiert wird, sondern eine eigene Realität geschaffen wurde, sie aber dennoch an diesem Spiel teilnehmen, das durch die Gleichzeitigkeit von Freiwilligkeit und Zwang charakterisiert werden kann: „Die verwendeten Kalkulationspraktiken sind also sowohl diskursiv als auch methodologisch und hierarchisch fixiert“ (Vormbusch 2007: 52).

Die Übersetzung beider Realitäten ineinander wird den Mitspieler_innen überlassen: „Es ist Aufgabe der Akteure in dem kalkulativer rekonstruierten Feld, die modelltheoretisch etablierten Zusammenhänge und die realen alltäglichen Abläufe in all ihrer Komplexität und Widersprüchlichkeit zu vereinbaren“ (Vormbusch 2007: 55). Damit wird aber die Welt der Akteur_innen verändert – durch ihr eigenes Handeln: „Es geht weniger um objektivierende Fremdbeschreibung als um die subjektivierende Veränderung der Selbstbeschreibungen der Akteure im Feld mit dem Ziel einer Transformation ihrer Handlungsziele und -motive“ (Vormbusch 2007: 55).

Auf diese Weise werden Handlungs- und Selbstdarstellungszwänge etabliert: Soziokalkulation ist ein „partizipatives Steuerungsinstrument“, das auf „unabschließbare Selbstoptimierung“ zielt (Vormbusch 2007: 57)

Ähnlich argumentieren Nadai und Maeder in einer Analyse des praktischen Umgangs mit Zielvereinbarungen in Unternehmen. Soziale Strukturen im Betrieb werden über die Aushandlungen über „Performance“ verfestigt, soziale Tatsachen durch Verhandlungen konstituiert, damit wird der „Rahmen“ von Verhandlungen etabliert und ein Verhandlungssystem institutionalisiert (vgl. Nadai/Maeder 2008: 44):

„Die involvierten Gruppen haben kein Problem damit, so auf diese Voraussetzungen einzuwirken, als wären es vollendete Tatsachen. Das Verständnis von Leistung in einer bestimmten Organisation hat (...) in diesem Zusammenhang den Status von selbstverständlichem Wissen“ (Nadai/Maeder 2008: 45).

Dieser Rahmen wird nach Maeder aus gesellschaftlichen Diskursen geschaffen, die in Organisationsrealität übersetzt werden: Die Verhandlungen „basieren auf einem Fundus aus nicht verhandelbarem implizitem Wissen, welches auf makrosoziale Diskurse zurückgeht“ (Nadai/Maeder 2008: 45).

Während Vormbusch im Anschluss an Foucault das umfassende Wirken subtiler Machtmechanismen im Fokus hat, ist Scheytt als Systemtheoretiker offener. Er sieht zwar auch, dass Controlling Entscheidungen rational erscheinen lässt, „um den Preis, dass nicht nur auf der Basis unvollständiger Information entschieden wird, sondern dass dies auch nicht mehr als Verlust wahrgenommen wird“ (Scheytt 2003: 198). Allerdings bringt laut Scheytt Controlling die Sichtbarkeit der Reduktion von Komplexität mit sich, es kann stets als „gemachte Entscheidungsprämisse“ thematisiert werden (Scheytt 2003: 199). Controllingpraktiken sind deshalb keine zuverlässigen Mittel zur Repräsentation von Realitäten, sondern „Musterbeispiele von Prozessen der Beobachtung und Unterscheidung in Organisationen“ (Scheytt 2003: 200). Sie stehen aber als Entscheidungsprämissen immer wieder auch in der Diskussion und unterminieren ihre eigene Legitimationsbasis.

An diesen Überlegungen Scheytts kann für eine gegenüber dem Mainstream alternative Verwendung von Kennzahlen angeknüpft werden (vgl. Abschnitt 3.3).

3.2 KONSEQUENZEN DER VERKNÜPFUNG VON ZIELVEREINBARUNGEN UND KENNZAHLEN

Die Verknüpfung von Zielvereinbarungen und Kennzahlen ist nicht zwingend, wird aber in der Praxis dennoch wie selbstverständlich vollzogen. Der Festlegung quantitativer Ziele und der Überprüfung der Zielerreichung durch quantitative Daten werden ein besonders hoher Grad an „Objektivität“ zugerechnet. Kennzahlen repräsentieren in dieser Sicht eine Realität jenseits subjektiver Wertungen, die den Vorteil zu haben scheint, eindeutig und intersubjektiv erfasst werden zu können (vgl. Crouch 2015). Jedenfalls hat sich ein breiter fachlicher Konsens darüber etabliert, dass Kontraktmanagement über Zielvereinbarungen realisiert wird, die ihre Bedeutung durch die Verknüpfung mit Kennzahlen erhalten.

Dies gilt in besonderem Maße für private Unternehmen. Hier war die Einführung des Kontraktmanagements eng verbunden mit der Schaffung interner Märkte (s. o.): „Die Marktsteuerung dezentraler Einheiten oder einzelner Beschäftigter innerhalb von Unternehmen [besteht] darin, diese mit Kennziffern zu konfrontieren, die aus Konkurrenzbedingungen auf dem Markt und dem angestrebten Betriebsergebnis abgeleitet werden“ (Lehndorff 2003: 162). Die Kennzahlen repräsentieren hier die externen Bedingungen, an denen sich das Handeln der Organisationsmitglieder auszurichten hat. Der Prozess der Transformation äußerer in innere Märkte,

der mithilfe von Kennzahlen vollzogen wird, vollzieht sich jedoch nicht „naturwüchsig“, auch wenn dies den Akteuren häufig so scheint, sondern wird über die Organisation, also durch Macht geleitet: „Anforderungen von Märkten müssen stets von Organisationen interpretiert und in Strategien übersetzt werden, die sich dann in Produkten niederschlagen“ (Lehndorff 2003: 162).

Im öffentlichen Sektor sind es nicht echte Märkte, sondern konstruierte „Quasi-Märkte“ (vgl. Abschnitt 3.1.3), auf die sich die Kennzahlen beziehen, und denen sie ihre Steuerungsfunktion verdanken: „Für eine zielgesteuerte Verwaltungsführung wird die Fassung von Zielsetzungen und erstrebten Organisationszuständen in quantifizierbaren Größen zu einem wesentlichen Faktor der Präzisierung und damit auch der Steuer- und Kontrollierbarkeit von Kontraktbeziehungen zwischen den auftraggebenden und den auftragnehmenden Einheiten“ (Nullmeier 2005b: 440).

Wie in Kapitel 2 beschrieben, wird im SGB II die Verknüpfung von Zielvereinbarungen und Kennzahlen in den §§ 48a und 48b vollzogen, indem in § 48b Abs. 3 die Ziele benannt werden, die in der Rechtsverordnung zum § 48a aufgeführt und in Kennzahlen transformiert werden.

Eine nähere Betrachtung der Steuerung durch Zielvereinbarungen zeigt allerdings erhebliche Defizite, die es nahelegen, den Konsens des Mainstreams zu hinterfragen (vgl. Abschnitt 3.2.1 und 3.2.2).

3.2.1 DAS PERFORMANCE PARADOX

Das Versprechen des „Performance Management“ besteht darin, dass Ziele zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vereinbart und dann von Letzterem mit selbst gewählten Mitteln, aber im Sinne des Auftraggebers umgesetzt werden. Dieses Ideal kann aber nur erreicht werden, wenn die Zielerreichung eindeutig überprüfbar ist und keine unkontrollierbaren Nebenwirkungen auftreten.

In der Praxis zeigen sich aber häufig „Nebeneffekte“, die unerwünscht sind und teilweise geradezu kontraproduktiv wirken. In der Literatur wird dies als Performance Paradox diskutiert: „Erstens hat die Vermehrung von Regulatoren und Prüfern eine Erhöhung der Überwachungskosten der Organisation und des Staates bewirkt. Innerhalb von implementierenden Organisationen kann zweitens der erhöhte Überwachungsdruck dysfunktionale Effekte wie Erstarrung, Innovationsarmut, Tunnelblick und Suboptimierung bewirken. Diese (...) Effekte können die Effektivität und Effizienz der Implementierung beeinträchtigen. Drittens gibt es Belege dafür, dass Überwachung zu vorbildlichem Verhalten führt. Dadurch erscheint es, als gäbe es Kontrollen, obwohl eigentlich keine vorhanden sind. Zuletzt gibt es Fälle, in denen es unklar ist, was den eigentlichen Messgegenstand darstellt“ (van Thiel/Leeuw 2002: 270).

Die Gefahr „kontraproduktiver Effekte“ ist bereits in der Grundkonstruktion der Messung von Ergebnissen bzw. Wirkungen („performance measurement“) angelegt, nämlich in der Verwendung vermeintlich „einfacher“ Kennzahlen, die ihre Einfachheit dadurch erhalten, dass sie die Komplexität von Wirkungsketten reduzieren. Anstatt sich der Aufgabe zu stellen, Steuerungsmodelle für eine komplexe Welt zu entwickeln, hält die Programmatik „Was man nicht messen

kann, kann man nicht steuern!“ dazu her, steuernd in Prozesse einzugreifen, ohne (unbeabsichtigte) Nebenwirkungen erkennen zu können. Diverse Forschungen (vgl. van Thiel/Leeuw 2003) attestieren hier einen Tunnelblick („tunnel vision“): Es wird nur das in den Blick genommen, was durch Kennzahlen abgebildet wird.

Die Reduktion von Komplexität erstreckt sich u. U. auf mehrere Ebenen:

- Die Multiperspektivität von Feldern wird verkannt, nur einzelne Ziele werden ausgewählt. Hiermit erfolgt eine normative, (politische) Setzung, die als solche teilweise gar nicht mehr erkannt wird. Die Messoperation selbst gilt als „wissenschaftlich“, was zur Legitimation des ganzen Vorgangs genutzt werden kann.
- Die Orientierung an „Erfolgen“ verfestigt die Selektivität der einmal getroffenen Entscheidung, in diesem Sinne „positives“ Lernen dient der Produktion von „Pfadabhängigkeit“.
- Negatives Lernen, d. h. die Vermeidung von Misserfolgen führt u. U. zu Creaming-Effekten, z. B. durch die Konzentration auf Erfolg versprechende Zielgruppen und den Ausschluss anderer.
- Grundsätzlich wird häufig der Konstruktcharakter einer Zahl und der dahinter liegenden Messoperation verkannt, die Frage, welche Realität ein „Datum“ eigentlich abbildet, wird nicht (mehr) gestellt.

Damit besteht die Gefahr, dass zwar über das Performance Management ein Steuerungsanspruch erhoben und auch durchgesetzt wird, die Art und Weise der Zielerreichung und damit auch eventuelle „Nebenwirkungen“ aber aus dem Blick geraten. Die politische Dimension der Steuerung verschwindet damit hinter ihrer „technischen Seite“, die nur noch von Spezialisten wahrgenommen und diskutiert wird: „Als politische Strategie kann Leistungsmessung als eine Methode angesehen werden, um (in offenkundig nicht politischen Begriffen) festzulegen, welche Aspekte von politischen Programmen die bedeutsamsten sind (Brodkin 2013a: 27). Auf diese Weise werden blinde Flecken erzeugt, die Praxis der Zielerreichung bleibt im Dunkeln. Verwaltung, genauer die „Street-level bureaucracy“ (Lipsky 1980), macht Politik, ohne dass dies hinreichend deutlich würde.

Der britische Sozialwissenschaftler Crouch belegt mit vielen Beispielen, wie auf diese Weise Ergebnisse von Verwaltungshandeln „frisirt“ werden können – entweder indem bestimmte Kennzahlen nur einen Ausschnitt einer komplexen Realität wiedergeben, der dann aber für das „Ganze“ genommen wird, oder durch schlichte Manipulation (vgl. Crouch 2015).

Sowa und Staples beschreiben das Performance Paradox, wie es sich auf der Handlungsebene der Fachkräfte darstellt: „Vermittlungsfachkräfte müssen bei ihren Entscheidungen nun nicht nur Chancen und Risiken bezogen auf das Verhältnis arbeitssuchende Person und Arbeitsmarkt abwägen, sondern gleichzeitig auch Entscheidungen zweiter Ordnung treffen, ob und welche Auswirkungen, Schwankungen und Sichtbarkeiten eine vermittelnde Entscheidung für das eng-

maschige System der Accountingpraktiken haben kann“ (Sowa/Staples 2014: 156).

3.2.2 STUDIEN ZU PRAKTISCHEN AUSWIRKUNGEN VON ZIELSTEUERUNG UND KENNZAHLEN IM BEREICH DER ARBEITSMARKTPOLITIK

Die hier diskutierten negativen Auswirkungen kennzahlengetriebener Zielsteuerung geraten üblicherweise nur dann in den Blick, wenn sie Gegenstand von Überprüfungen (vgl. vor allem Bundesrechnungshof 2012) oder empirischer Studien sind.

Hierzu liegen für Deutschland nur wenige Untersuchungen vor.

So haben Sowa und Staples (2014) die Praxis von Arbeitsvermittler_innen im SGB III untersucht, die einerseits an ihrer „realen“ Tätigkeit orientiert sind, andererseits aber die „Welt der Zahlen“ bedienen müssen. Dabei wird sowohl die Widersprüchlichkeit der Arbeitssituation deutlich wie auch die „Zufälligkeit“, ob sich das professionelle Ethos gegen das Diktat der Zahlen behaupten kann oder nicht. Hier ein Zitat, das ein Gelingen signalisiert: „Wenn die Leute vermittelt sind. Ob sie vermittelt sind, ob sie sich selber vermitteln. Ob über Kontakte, Beziehungen, ist ganz egal. Aber Hauptsache sie sind wieder in Arbeit und sind halbwegs glücklich damit. Also mir, ich, es, es sollte mir außerordentlich wichtig sein, dass ich sie vermittelt habe, aber ist es mir nicht. Weil Hauptsache, die Leute sind in Arbeit und das ist, das ist Wichtigste. Und das ist dann für mich erfolgreiche Arbeit. Und nicht ähm ‚Stimmen die Zahlen am Ende des Monats‘ oder irgendwas. Also, das sind Sachen, da, nee. Die Leute sind in Arbeit, das ist wichtig (Interview 04–03, Abs. 161)“ (Sowa/Staples 2014: 163).

Doch deutet sich in einem anderen Fall an, dass die Organisationsvorgaben ggf. vorhandene Widerständigkeit zermürben könnten: „Aber insgesamt, wird man halt ein bisschen ein gläserner Mensch durch die Elektronik hier. Der eine steckt es weg, der andere weniger. (...) Und Ziele werden halt oben gesetzt. Wenn man auch von Zielvereinbarungen spricht, das sage ich hier, das sind, also für mich sind das klassische Zielvorgaben. Ne, wird zwar bestritten, aber ich glaube jede Zielvereinbarung hat eine gewisse Vorgabe. Aber im Moment wird vorgegeben, macht mal. Aber wird erwartet, und was ich somit kriege, und wie gesagt, ich mache die Arbeit nicht nur täglich, ja, die Leute müssen tagtäglich, wöchentlich berichten, berichten, berichten. Mal zum nächsten Vorgesetzten, mal zur Agenturleitung, mal zur Regionaldirektion, nach Nürnberg dann sowieso. Ne. Dieses Berichtsunwesen sagen wir schon manchmal (Interview 10-14, Abs. 16)“ (Sowa/Staples 2014: 164).

Weinbach zeigt in mehreren Veröffentlichungen (vgl. Weinbach 2012 und 2013), wie die Zielsteuerung des SGB II und Elemente der Prozesssteuerung kaskadenförmig in die Interaktion zwischen Fachkraft und Klientel hineinreichen: „(...) Die Politik [setzt] ihren Steuerungsanspruch im Sinne eines governance by contract durch, indem sie ihre politischen Ziele per Gesetz an die Verwaltungsspitze weiterreicht, ihr aufträgt, diese Zielsetzung in Verwaltungsziele zu transformieren, über administrative Verträge (ZV) bis auf die unterste Behördenebene durchzureichen und schließ-

lich als extra-vertragliche Vertragselemente in die Sozialvertragsbeziehung zwischen Behörde und Klientin einzuführen“ (Weinbach 2012: 383).

Das Zielsystem wirkt damit – auf der Ebene der Organisation Jobcenter konkretisiert durch lokale Arbeitsmarktprogramme und interne Arbeitsanweisungen – als Instrument der Standardsetzung (vgl. Weinbach 2012: 385 f.) und schränkt somit den Handlungsspielraum der „Street-level-bureaucrats“, hier der Integrationsfachkräfte, ein. Das Arbeitsmarktprogramm stellt damit „die erste allgemeine Verknüpfung zwischen dem Zielsystem und den objektiven Lebens- und Problemlagen der (...) Klienten dar“ (Weinbach 2012: 387). Weitere Verknüpfungen sind die Elemente der Prozesssteuerung und der Qualitätssicherung, die in unterschiedlichem Umfang auf der lokalen Ebene implementiert wurden und dazu dienen sollen, die Leistungen der Beschäftigten und die Einhaltung von Standards zu kontrollieren.

Die Aussagen der zitierten deutschen Studien werden gestützt durch Ergebnisse internationaler Forschungen, die sich explizit mit den Effekten betriebswirtschaftlich ausgerichteter Steuerung befassen.

So zeigen empirische Studien aus den USA, dass ein straffes System des Performance Managements erhebliche negative Folgen für die Adressat_innen öffentlicher Leistungen haben kann.

Brodkin, die seit Jahren die Praxis der US-amerikanischen Fürsorge untersucht, beschäftigte sich auch mit dem Übergang von „hierarchischer“ zu „managerialer“ Steuerung in den zuständigen Verwaltungsorganisationen (vgl. Brodtkin 2011, 2013a, 2013b). Auf Kennzahlen gestützte Steuerungsinstrumente führen zur Ausbildung informeller Routinen („routine discretions“), um mit diesen individuell und kollektiv umgehen zu können. Brodkins Bilanz fällt negativ aus: „Messbare“ Erfolge werden zulasten vieler Klient_innen erzielt, das Erreichen der gesetzten Ziele wird mit ungewollten Wirkungen erkauft: „Die Reform des Sozialsystems bot die Möglichkeit zu untersuchen, was passiert, wenn Politik und Verwaltungsreformen in der Street-Level-Praxis interagieren. Aus der Sicht der Leistungskennzahlen gibt es Hinweise auf erheblichen ‚Erfolg‘ bei Verringerung der Sozialhilfeleistungen und Erhöhung der Erwerbstätigkeit, was oberflächlich auf eine Anpassung zwischen Politik, Methoden und Praxis hindeutet. Jedoch zeigt eine Untersuchung der Kennzahlen im Rahmen einer Street-Level-Analyse der Sozialhilfereform im Alltag einer großen städtischen Wohlfahrtsbehörde informelle Wege, auf denen die Street-Level-Praxis neuen betrieblichen Regelungen angepasst wird. Dazu gehörten geringe Ausgaben in der Verwaltung, die Abwälzung der Verwaltungskosten auf die Klientel, die Bevorzugung rascher Bearbeitung gegenüber dem Eingehen auf Bedarfslagen, das Ersetzen von Ressourcen durch Rituale und die De-Legitimierung von Hilfeansprüchen“ (Brodtkin 2011: 273).

Die offiziellen Ziele werden erreicht, die Integration von Hilfeempfänger_innen in den Arbeitsmarkt wird gesteigert, die Zahl der Leistungsfälle sinkt – all dies jedoch als Resultat einer Praxis, die deutlich selektive Wirkungen erzielt: Die Arbeitslosen mit guten Vermittlungschancen werden rasch in den Arbeitsmarkt integriert, diejenigen mit den größten Problemen haben „das größte Risiko, ohne Arbeit und ohne Sozialhilfe darzustehen“ (Brodtkin 2013b: 162).

Ähnliches belegt eine weitere Untersuchung aus den USA, die am Beispiel von Jobcentern aus Florida den Zusammenhang zwischen dem Druck der Kennzahlen, dem daraus resultierenden vordergründigen Erfolg der Jobcenter und einer De-Professionalisierung der Case Manager_innen aufzeigt (vgl. Soss et al. 2011, Soss et al. 2013).

Das vom Bundesstaat Florida vorgegebene Ziel einer Reduzierung der Fallzahlen wurde erreicht, nachdem massiver Druck auf die Geschäftsführung des untersuchten Jobcenters ausgeübt worden war, den diese an die Beschäftigten weitergab. Realisiert wurden diese Zahlen dann durch eine Konzentration auf möglichst rasche Integration in Beschäftigung einerseits und eine Erhöhung der Sanktionsrate andererseits.

Der Charakter der Tätigkeit änderte sich zugunsten einer erhöhten Routinisierung, die von den Beschäftigten negativ kommentiert wurde: „Casework ist als hoch routinierter Vorgang mit dem Fokus auf leistungsbezogene Aufgaben konzipiert. Ein_e Regionalstellenleiter_in erklärt: ‚Wenn Sie hier mit Fallmanagern sprechen, werden sie Ihnen sagen, dass sie keine Fallmanager sind; sie sind Techniker. Sie verbringen etwa zehn Prozent ihrer Zeit mit ihrer Klientel. Sie verbringen ihre Zeit damit, Techniker zu sein und so ist auch das Programm gestaltet. Sie tun, was sie im Rahmen dieses Systems zu tun haben. Case Manager beschreiben in der Regel ihre Arbeitstage als eine Reihe von bürokratischen Stellungnahmen zu den Bedürfnissen des Systems anstelle eines proaktiven Prozesses der Beschäftigung mit dem Klientel“ (Soss/Fording/Schram 2013: 134).

In der Folge verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Case Manager_innen und ihrem Klientel, deren persönliche Problemlagen aus dem Beratungsprozess ausgeblendet werden – was zu vermehrten Konflikten und Sanktionen führt. Diese wiederum haben den Effekt, dass Klientel aus dem Hilfesystem „ausscheidet“ und die Vorgaben leichter erfüllt werden können: „Obwohl die Fallmanager Sanktionierung eher als eine nicht wünschenswerte Reaktion auf ihre Belastungen sehen, sind sie gezwungen, auf Sanktionen basierende Strategien vor dem Hintergrund eines Mangels an Alternativen zu bewerten. Fallmanagern sind bei der Gestaltung ihrer Kennzahlen Grenzen gesetzt und sie sind im Wesentlichen machtlos, die Möglichkeiten und Lebensbedingungen ihrer Klientel zu verändern“ (Soss/Fording/Schram 2013: 134).

In beiden Fallstudien wird Performance Measurement verknüpft mit Gratifikationen bzw. negativen Auswirkungen auf die Beschäftigten, was natürlich deren Bereitschaft verstärkt, mit Sanktionen zu drohen, wenn wenig Zeit und Ressourcen für Motivationsarbeit zur Verfügung stehen. Die Fachkräfte stehen selbst unter Druck, den sie weitergeben, wenn sie auf – ihrer Meinung nach – wenig kooperatives Klientel stoßen: „Wir (Fallmanager) bekommen unsere eigenen Sanktionen. [Lacht] Also, ehm, Sie können sich vielleicht vorstellen, wie stressig das ist“ (Soss/Fording/Schram 2011: 222).

Die hier dargestellten Arbeitsbedingungen, unter denen die Mitarbeiter_innen leiden, bleiben nicht ohne Folgen. So zeigt eine aktuelle Untersuchung der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg zur psychischen Belastung von Mitarbeiter_innen in Jobcentern hohe Krankheitsrisiken der Beschäftigten – u. a. hervorgerufen durch Stress: „Rollenkonflikte, Rollenambiguität, mangelnde Selbstbestimmung im Arbeitsgebiet und

Verantwortung für die Zielerreichung sowie die Kunden selbst sind typische Stressoren, denen die Beschäftigten in Jobcentern ausgesetzt sind. Das Controlling auf individueller Ebene schränkt den Handlungsspielraum, aus stress-theoretischer Sicht eine Ressource zur Entwicklung von Coping-Strategien, zusätzlich ein. Als weiterer Stressor kann eine Personalführung angesehen werden, die diese Probleme ignoriert oder gar verstärkt“ (Matiaske et al. 2015: 151).

Die Daten stammen aus einer Onlinebefragung aller Jobcenter, an der sich 4.500 Personen beteiligten, sowie aus einer vertieften Erhebung von Beschäftigten eines Jobcenters. Für die Messung wurde der „Effort-Reward-Balance-Index“ gewählt, der die Belastungen eines Arbeitsplatzes in Bezug zu den „Belohnungen“ setzt. Verglichen wurden die Ergebnisse aus den Jobcentern mit Durchschnittswerten für andere Berufsgruppen, deren Daten aus dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) gewonnen werden konnten.

Die Autor_innen kommen zu folgendem Ergebnis: „Im Vergleich zum Durchschnitt aller Erwerbspersonen, aber auch im Vergleich mit Berufsgruppen, die wie Sozialarbeiter, Polizisten oder Justizvollzugsbeamte ebenfalls in sozial-emotional schwierigen Situationen arbeiten, weisen die Mitarbeiter in Jobcentern erheblich höhere Belastungswerte auf. Diese sind insbesondere auf die wahrgenommene Arbeitsbelastung sowie die Belastung durch Instrumente des NPM (Zielvorgaben, Controlling und Statistik) zurückzuführen, wie die multivariate Analyse der Befragungsdaten zeigt“ (Matiaske et al. 2015: 162).

Und sie illustrieren dies in einer instruktiven Grafik (Abbildung 5).

3.3 FAZIT

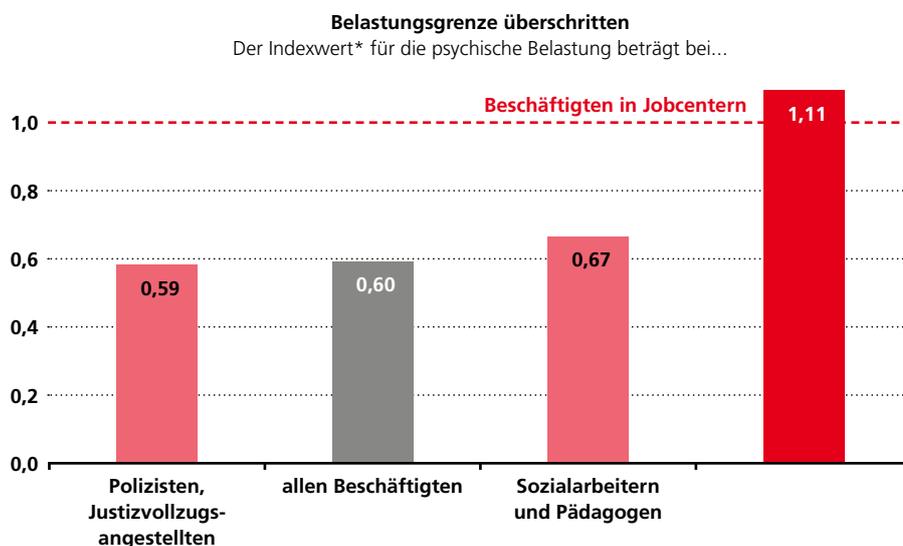
Das System der Zielvereinbarungen im SGB II, das auf Kennzahlen als wettbewerbsanaloge Steuerungsgrößen setzt, greift den seit Ende der 1980er Jahre in allen Staaten der OECD geführten Diskurs um NPM auf. Dessen zentrale Elemente sind: Kontraktmanagement, Ergebnis- und Wettbewerbsorientierung. NPM verspricht die Ablösung bürokratischer Strukturen, die als zu wenig flexibel und entsprechend „verkrustet“ kritisiert werden, durch betriebswirtschaftlich ausgerichtete Steuerungsformen. Letztere sollen die Steuerungshoheit der Zentrale bewahren und gleichzeitig den subalternen Organisationseinheiten mehr Handlungsfreiheit einräumen. Ein wichtiges Instrument ist dabei die Zielvereinbarung, die für die Umstellung von der Konditional- zur Zweckprogrammierung steht und gleichzeitig Elemente marktlicher Steuerung innerorganisatorisch verankern soll.

Obwohl es theoretisch und konzeptionell nicht zwingend ist, werden Zielvereinbarungen und Ergebnisorientierung verknüpft mit dem Gedanken von quasi-marktlichem Wettbewerb, ausgetragen über Vergleiche, die sich auf Kennzahlen und Leistungsindikatoren stützen (Benchmarking). Diese Vergleiche haben ihren Sinn für Organisationslernen, indem sie Anstöße zur Überprüfung der jeweiligen organisationalen Praxis geben. Gleichzeitig bergen sie die Gefahr eines massiven Reduktionismus, wenn der Lerneffekt durch den „Konkurrenzeffekt“ konterkariert wird und sich Organisationen (wie Jobcenter) mehr und mehr an „Zahlen“ ausrichten und die nicht quantitativ abbildbare Organisationspraxis in den Hintergrund tritt.

All dies ist Resultat einer gesellschaftlichen Entwicklung, die die „Herrschaft der Zahlen“ über eine vielfältige Realität etabliert. Zahlen konstituieren eine eigene Wirklichkeit und bilden sie nicht einfach ab. Problematisch wird dies, wenn damit eine Verschiebung von Wertigkeiten verbunden ist und

Abbildung 5

Psychische Belastung ausgewählter Berufsgruppen



* „Effort-Reward-Balance“-Index.

Quelle: Hans-Böckler-Stiftung 2015: 7.

z. B. Organisationen und Organisationseinheiten in einen wettbewerbsanalogen Vergleich getrieben werden, der große Teile des Organisationshandelns ausblendet und entwertet. Damit werden auf subtile Weise Machtstrukturen etabliert und der Kritik entzogen.

Studien aus Deutschland und den USA zeigen, dass die Logik betriebswirtschaftlicher Steuerung Wirkungen erzielt, die politisch nicht unbedingt wünschenswert sind und zumindest in Deutschland einen Bruch mit der Zielsetzung des § 1 SGB II und damit verfassungsrechtlichen Grundsätzen beinhalten. Die Paradoxien, die mit Leistungsvergleichen gesetzt sind, welche einer reduziert arbeitsmarktpolitischen Logik folgen, werden in Deutschland bei der Umsetzung des SGB II offenkundig. Diese Paradoxien aufzulösen wird einseitig den Beschäftigten zugemutet – mit zweifelhaften Folgen für deren physische und psychische Gesundheit.

Auch in der betriebs- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion ist die zielorientierte Steuerung in den vergangenen Jahren massiv in die Kritik geraten. So macht Hill deutlich, dass dieses Steuerungsmodell nur unter den Bedingungen einer stabilen Umwelt einerseits, wenig ausgeprägter Eigenlogik der Akteur_innen andererseits tauglich ist (vgl. Hill 2014: 286) – Bedingungen, die im Kontext des SGB II nicht gegeben sind.

Wenn aber die auf Kennzahlen gestützte Zielsteuerung im SGB II aus guten Gründen aufgegeben wird, bedeutet dies nicht, auf Steuerung ganz zu verzichten. Dies macht auch Hill deutlich: „Wenn man aber nicht mehr über konkrete messbare Ziele steuert, sondern eher flexible Ziele und Grundsätze, Zielhorizonte, Leitplanken und Korridore als Orientierung vorgibt und auf die Entscheidungskompetenz der Anwender (...) vertraut, bedeutet das keinen Kontroll- oder Machtverlust für die Leitung, erfordert aber eine Veränderung der Führung sowie der Qualifikation der Entscheider“ (Hill 2014: 289).

Wirkungsorientierung kann mit Zielsteuerung verbunden werden, ohne dass die Akteur_innen in einen künstlich geschaffenen Wettbewerb treten. Damit fällt aber ein wesentlicher Grund dafür weg, komplexe Leistungsprozesse über Kennzahlen zu steuern: Kennzahlen schaffen (scheinbar) Vergleichbarkeit – wenn Leistungsvergleiche durch funktional äquivalente Steuerungsinstrumente, wie z. B. Wirkungsdiskurse⁶, ersetzt werden, werden Kennzahlen jedoch für Steuerungszwecke nicht weiter benötigt.

Auf der Suche nach Alternativen zum bestehenden Zielvereinbarungssystem bzw. der Weiterentwicklung des bestehenden Systems ist deshalb eine alternative Konstruktion von Kennzahlen, die mit dem gesetzlichen Auftrag nach § 1 SGB II eher korrespondieren als die aktuell verwendeten, alleine nicht zielführend. Vielmehr gilt es darüber hinaus, Prozesse der Qualitätssteigerung und Professionalisierung anzuregen, die Erfahrungen mit Wirkungsdiskursen aufgreifen und diese an die Anforderungen des SGB II anpassen.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich folgender Handlungsbedarf:

- Überwindung der derzeitigen arbeitsmarktzentrierten Steuerung und Erweiterung der Zielsteuerung um die Zielsetzung der Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens; hierzu bildet die Orientierung am Capability Approach einen geeigneten Ansatz;
- Ausgestaltung der Zielsteuerung im SGB II als Diskurs der Vereinbarungspartner_innen über die Wirksamkeit der bestehenden Prozesse und intendierten Wirkungen. Dabei sind zwischen den Partner_innen auch Verfahren zur Beobachtung der Wirksamkeit zu verabreden.

Diese Punkte werden in Kapitel 4 aufgegriffen, dort werden auch Vorschläge zur Umsetzung im Zuge einer Weiterentwicklung der Zielsteuerung formuliert.

⁶ Vgl. Kapitel 4.

4

ANSÄTZE ZUR WEITERENTWICKLUNG DES SYSTEMS DER ZIELSTEUERUNG IM SGB II

Das Zielvereinbarungssystem des SGB II ist – bezogen auf den Diskussionsstand zum Performance Management und angesichts der komplexen gesetzlichen Anforderungen – recht einfach aufgebaut. Es folgt der betriebswirtschaftlich fundierten Logik der Unternehmenssteuerung durch Zielvereinbarungen, Leistungsindikatoren und Controlling. Die Zielsetzungen des Gesetzes werden, soweit sie als messbar erscheinen, in Kennzahlen umgesetzt. Dies führt zu systematischen Verkürzungen, da im Endergebnis arbeitsmarktpolitische Intentionen gegenüber dem Auftrag des SGB II, „soziale Teilhabe“ zu sichern und einen Beitrag zur Unterstützung der Wahrnehmung von Eigenverantwortung zu leisten, präferiert werden. Diese Verkürzungen steuern den „Leistungsvergleich“ der Jobcenter, der damit wesentliche Elemente der alltäglichen Praxis ausblendet und die Beschäftigten mit unauflösbaren Paradoxien konfrontiert.

Gleichzeitig ist die Intention der Zielvereinbarungen, insbesondere die Gewährleistung einer vielfältigen Praxis bei gleichzeitig bestehendem Steuerungsanspruch durch die politisch und rechtlich legitimierten Instanzen, sinnvoll und zu begrüßen. Die Diskussion der einzelnen Elemente des Systems der Zielvereinbarungen hat bei aller Kritik einige Ansatzpunkte für dessen Weiterentwicklung gezeigt: Zielvereinbarungen als flexible Instrumente des Austarierens von Steuerungsansprüchen und Autonomie und den Mechanismus des Benchmarking zur Anregung von Prozessen organisationalen Lernens.

Die Weiterentwicklung des Steuerungssystems kann allerdings nicht punktuell und akzidentiell geschehen, sondern muss im Kontext der Rückbesinnung auf den zentralen gesetzlichen Auftrag des SGB II nach dessen § 1 erfolgen. Dies bedeutet auch, dass das Steuerungssystem den Paradigmenwechsel „von der Aktivierung zur Befähigung“, der in der Expertise von Reis/Siebenhaar breit diskutiert wurde, nachvollziehen muss. Die folgenden Ausführungen sollen hierfür Anregungen geben. Zunächst werden an zwei Beispielen praktische Ansätze der Umsetzung der Zielsteuerung dargestellt, an denen eine Weiterentwicklung ansetzen kann (4.1). Anschließend wird der theoretische Ansatz skizziert, an dem sich ein Zielvereinbarungssystem orientieren kann, das den gesetzlichen Auftrag des § 1 SGB II umsetzt (4.2).

Danach wird ein Konzept vorgestellt, das Indikatoren vorschlägt, die mit dem theoretischen Ansatz des Capability Approach korrespondieren (4.3), vor allem aber auf Ansätze diskursiver Überprüfung erzielter Wirkungen (Wirkungsdiskurse) zurückgreift, um eine reine Kennzahlensteuerung zu überwinden (4.3). Ein Zwischenfazit schließt das Kapitel ab (4.4).

4.1 PRAKTISCHE ANSÄTZE ZU EINER WEITERENTWICKLUNG DES ZIELVEREINBARUNGSSYSTEMS

Bei aller grundsätzlichen Kritik am bestehenden System der Zielvereinbarungen zeigen sich Entwicklungen in der Praxis, die aufgegriffen und systematisiert werden können. Wir stellen als Beispiele die Praxis der Zielsteuerung in Nordrhein-Westfalen (4.2.1) und den Versuch einer Erweiterung des Kennzahlensystems in der Landeshauptstadt Wiesbaden (4.2.2) vor. Zweifelsohne gibt es noch mehr Beispiele, an denen eine systematische Weiterentwicklung anknüpfen könnte.

4.1.1 DIE PRAXIS DER ZIELSTEUERUNG AM BEISPIEL DER ZUGELASSENEN KOMMUNALEN TRÄGER NORDRHEIN-WESTFALENS

Im Folgenden wird am Beispiel des Zielvereinbarungssystems des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) mit den zugelassenen kommunalen Trägern (zkt) in Nordrhein-Westfalen (NRW) gezeigt, wie diskursive Elemente zur Zielsteuerung genutzt werden können.

Das MAIS schließt auf der Rechtsgrundlage des § 48b Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SGB II jährlich Zielvereinbarungen mit den 18 zugelassenen kommunalen Trägern ab. Die Zielvereinbarungen werden individuell mit den Geschäftsführer_innen verhandelt und beziehen alle Leistungen des SGB II ein, auch die kommunalen Eingliederungsleistungen.

Das Zielvereinbarungsgespräch hat dialogischen Charakter und soll eine gemeinsame Sichtweise auf den lokalen Arbeitsmarkt, die Wirksamkeit der Strategien und Handlungsansätze des Jobcenters entwickeln sowie eine Verständigung

zu den geplanten Handlungsschwerpunkten für das kommende Jahr herstellen. Der Dialog beschränkt sich nicht alleine auf die Aushandlung der quantitativen Zielwerte zur Steigerung der Integrationsquote und Verringerung des Langzeitleistungsbezugs, sondern nimmt die gesamte Performance des Jobcenters in den Blick.

Die lokalen Planungsdokumente sind Bestandteil der Zielvereinbarungen in NRW. In ihnen legen die Jobcenter dar, welche neuen Handlungsansätze mit welchen Zielen verfolgt werden sollen. Von den zKT in NRW wird vonseiten des MAIS erwartet, dass sie ihre Planungen insbesondere an folgenden Zielen ausrichten:

(a) Verringerung des Langzeitleistungsbezugs. Hier geht es nicht alleine um die Veränderung des Bestandes an Langzeitleistungsbezieher_innen, sondern insbesondere auch um die Verbesserung der Integrationschancen durch eine engmaschigere Betreuung und Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an den Bedürfnissen von Langzeitleistungsbezieher_innen und Langzeitarbeitslosen;

(b) Weiterentwicklung der internen Leistungsprozesse im Sinne einer kontinuierlichen Qualitätsarbeit;

(c) Verbesserung der Erbringung der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II. In den vergangenen drei Jahren haben sich die zKT im Rahmen der Zielvereinbarung jährlich verpflichtet, eine jobcenterspezifische Maßnahme zur Verbesserung der Bedarfserhebung, Leistungserbringung, Transparenz oder Steuerung der Leistung vor dem Hintergrund der örtlichen Praxis zu entwickeln und umzusetzen;

(d) Umsetzung der gemeinsam mit der Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit vereinbarten Schwerpunkte zum SGB II in NRW (zum Beispiel: Einbindung der Jobcenter in das landesweite Übergangssystem „Kein Abschluss ohne Anschluss“ oder Verbesserung der Inklusionskompetenz).

Das Steuerungsverständnis des MAIS ist dadurch geprägt, dass die Jobcenter die Experten und Verantwortlichen sind. Die Rolle des MAIS beschränkt sich dem Grunde nach auf das Management by Questions. Im Dialog mit dem MAIS werden gemeinsam die Stärken und Schwächen herausgearbeitet, die Ziele des Jobcenters reflektiert und mit den Zielvorstellungen des MAIS abgeglichen. Es wird so lange gerungen, bis eine gemeinsame Sichtweise hergestellt ist.

Unterjährig erhalten die zKT ein ausführliches Monitoring zur Zielerreichung und den örtlichen Rahmenbedingungen. Das MAIS legt dabei Wert auf den Vergleich von Jobcentern, die über ähnliche Rahmenbedingungen hinsichtlich der Aufnahme-fähigkeit des Arbeitsmarktes für Arbeitsuchende aus dem SGB II und der Struktur der Arbeitsuchenden verfügen. Deshalb hat das MAIS auch intensiv an der Neukonzeption der sogenannten Vergleichstypen im SGB II mitgewirkt, und es werden die Kennzahlen für die nordrhein-westfälischen Jobcenter stets zusammen mit den örtlichen Indikatoren des Arbeitsmarktes und der Struktur der Arbeitsuchenden veröffentlicht.

Mit der Schaffung von Transparenz soll verhindert werden, dass der mit den Leistungsvergleichen verbundene Wettbewerbsgedanke zu einer Fehlsteuerung führt und die Leistungsfähigkeit des Jobcenters falsch eingeschätzt wird. Zum Beispiel erreichen Jobcenter mit einem starken Arbeitsmarktsegment im Bereich der Zeitarbeit bzw. Saisonarbeit bundesweit hohe Integrationsquoten, weil sie die Arbeitsuchenden nach Ablauf der befristeten Beschäftigungsverhältnisse immer wieder in neue vermitteln können. Hier ist die Integrationsquote anders zu bewerten als die Integrationsquote von Jobcentern, deren Fokus auf der Vermittlung in existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse liegt. Im Bereich des Langzeitleistungsbezugs stehen im Ranking die Jobcenter am erfolgreichsten dar, die einen besonders hohen Anteil an älteren Arbeitsuchenden haben, die altersbedingt aus dem SGB II ausscheiden. Hingegen wächst alleine demografisch bedingt der Anteil der Langzeitleistungsbezieher_innen in Kreisen und kreisfreien Städten mit jüngerer Bevölkerung, da die Jugendlichen mit Erreichen des 17. Lebensjahres dem Bestand an Langzeitleistungsbezieher_innen zugehen.

Die Kennzahlen nach § 48a SGB II werden vom MAIS um steuerungsrelevante Daten ergänzt, wie z. B.:

- Integrationsquote Ausländer_innen;
- Integrationsquote U 25;
- Erwerbsbeteiligung Frauen (nach Staatsangehörigkeit);
- Anteil der Integrationen, deren Beschäftigungsverhältnisse nach sechs Monate weiter bestehen;
- Anteil bedarfsdeckender Integrationen;
- Anteil des verfestigten Langzeitleistungsbezuges (vier Jahre und mehr);
- Anteil der Langzeitleistungsbezieher_innen mit einer arbeitsmarktpolitischen Förderung in den vergangenen zwölf Monaten.

Dahinter steht das Anliegen, die unterschiedlichen Zieldimensionen im SGB II besser miteinander zu verknüpfen und einen 360-Grad-Blick zu entwickeln, der die gesamte Performance des Jobcenters in den Blick nimmt.

Um den Gedanken des Voneinanderlernens stärker zu befördern, moderiert das MAIS gemeinsam mit der landeseigenen „Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung“ Arbeitsgruppen mit den Jobcentern zu zentralen Fragen des SGB II. Themen sind zurzeit „Bildung für Langzeitarbeitslose“, „Schaffung von Transparenz zu den kommunalen Eingliederungsleistungen“, „Umgang mit Arbeitsuchenden mit psychischen/psychiatrischen Erkrankungen“ und „Einbindung der Jobcenter in das Übergangssystem Schule – Beruf“. Jede Arbeitsgruppe erstellt ein Transferprodukt, das allen Jobcentern zur Verfügung gestellt wird. Die Arbeitsgruppen haben nicht nur den Charakter des Benchlearnings, sondern befördern auch den Austausch zwischen zKT und Ministerium. Sie lenken die Managementaufmerksamkeit auf bestimmte Themen und tragen so konkret dazu bei, die jobcenterspezifischen Leistungsprozesse vor dem Hintergrund der örtlichen Strukturen weiterzuentwickeln. Entscheidend ist auch hierbei das Ziel, nicht das Wie.

4.1.2 ZIEL- UND PROZESSSTEUERUNG BEIM „ZUGELASSENEN KOMMUNALEN TRÄGER“ LANDESHAUPTSTADT WIESBADEN

Im Folgenden wird, analog zu dem Beispiel aus NRW, ein kommunales Jobcenter vorgestellt, das den Kanon der Kennzahlen erweitert.

Das kommunale Jobcenter (KJC) Wiesbaden vereinbart, wie auch die anderen hessischen zKT, Ziele mit dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration (HMSI), die gemäß § 48a SGB II festgeschrieben sind, aber hinsichtlich ihrer Ausgestaltung individuell für jede Kommune unter Berücksichtigung der jeweiligen Kontextbedingungen (Struktur der Leistungsberechtigten; Arbeitsmarktlage etc.) festgelegt werden.⁷

Diese Zielvereinbarungen zwischen Land und Kommune unterscheiden sich auch zwischen den Bundesländern. In Hessen erfolgt der Zielvereinbarungsprozess in der Weise, dass Ende des Jahres ein quantifizierter, begründeter Vorschlag der Kommunen für die Kennzahlen K2 (Integrationsquote) und K3 (Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden) abgegeben wird. Die Argumentation erfolgt anhand eines auf Bundesebene vereinbarten Leitfadens zur Erstellung dieser dezentralen Zielplanungsdokumente. Nach Sichtung seitens des HMSI, ob diese vorgeschlagenen Zielwerte ambitioniert und zugleich realistisch sind, erfolgt entweder eine Bestätigung der Werte oder eine Nachverhandlung. Auf dieser Grundlage wird dann die Zielvereinbarung aufgesetzt und unterschrieben. Inhalte der Zielvereinbarung sind u. a. auch die maßgeblichen Rahmenbedingungen der Kommune, Daten zu Haushaltsmitteln und Eckdaten, Beobachtung der sozial-integrativen Eingliederungsleistungen nach §16a SGB II, Bildung und Teilhabe sowie die gemeinsamen Ziele zu den Kennzahlen. Letztgenannte umfassen nicht nur die quantifizierten Vereinbarungen zu K2 und K3, sondern auch mögliche weitere Ziele, die in ihrer Entwicklung beobachtet werden, aber ohne Festlegung eines zu erreichenden Zielwerts.

Die Zielvereinbarung mit dem HMSI umfasst in Wiesbaden⁸ (1) die Verringerung der Hilfebedürftigkeit; (2) die Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit; (3) die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug; (4) die Integration von Langzeitleistungsbeziehenden; (5) die Integration von Alleinerziehenden; (6) die Nachhaltigkeit der Integrationen und (7) die Integration in voll qualifizierende berufliche Ausbildung.

Im Laufe des Jahres finden dann zwei Zielsteuerungsdialoge statt: einer am Anfang des zweiten Quartals, um die Jahresergebnisse des Vorjahres zu reflektieren, und der zweite am Anfang des vierten Quartals zu den Halbjahresergebnissen des laufenden Jahres. Zu den Zielsteuerungsdialogen werden seitens des HMSI die endgültig erreichten Kennzahlen und Ergänzungsgrößen bzw. die Jahresfortschrittswerte, im zeitlichen Verlauf und auch im Kontext des Vergleichstyps/der anderen hessischen zKT, zur Verfügung gestellt.

Als eine Folge der benannten Unterscheidung in Ziele mit quantifizierten Zielwerten, die erreicht oder auch verfehlt werden können, und in beobachtete Ziele resultiert seit Einführung der Kennzahlen eine starke Fokussierung auf die Integrationsquote. Das geschieht aus zwei Gründen: Erstens deshalb, weil seit Einführung des SGB II die Integration in Erwerbstätigkeit als „Kerngeschäft“ der Jobcenter interpretiert wurde, obgleich im Sinne des gesetzlichen Auftrags eine menschenwürdige Lebensführung dessen Aufgabe ist, und zweitens hier eine „Objektivierung“ eines Zielwertes durch die Festlegung auf einen bestimmten, zu erreichenden Wert erfolgt.

Diese angesprochene Fokussierung findet weiterhin auf zwei Ebenen statt: einerseits auf der Ebene der externen Wahrnehmung eines Jobcenters (Benchmarking), andererseits aber auch in der Innenwirkung (Steuerungsprozesse). In beiden Fällen wirkt die scheinbare Objektivierbarkeit als Legitimation zum Vergleich (entweder mit anderen Jobcentern oder mit anderen Integrationsfachkräften) und rückt die Integration in Erwerbstätigkeit in den Fokus.

Im KJC Wiesbaden wirken sich die beschriebenen Effekte wie folgt aus: Die vielfältigen auf verschiedenen Ebenen (Wirkung, Ergebnis, Leistungsprozess) angesiedelten Ziele des KJC sind im Arbeitsmarktprogramm festgeschrieben, aber nicht alle sind mathematisch operationalisiert. Das führt dazu, dass die operationalisierten Ziele (eine Integrationsquote bzw. eine Integrationsquote für Alleinerziehende, eine Aktivierungsquote und eine Kontaktdichte) eine hohe Bedeutung für die Arbeit der Integrationsfachkräfte haben, während andere Ziele, für die es keinen Zielwert gibt, im Alltag zurücktreten.

D. h. man hat die paradoxe Situation, dass auf einer institutionellen Ebene des Jobcenters vielfältige, gleichwertige Ziele gesetzt sind, die jährlich in einem Arbeitsmarktprogramm festgeschrieben sind, aber „runtergebrochen“ (d. h. quantifiziert und vereinbart) auf das einzelne Team bzw. den Mitarbeitenden werden nur die bereits angesprochenen vier Ziele.

Die Ziele der KJC, gemäß des angesprochenen Arbeitsmarktprogramms, sind wie folgt formuliert:

- berufliche Qualifizierung ermöglichen, denn sie ist notwendig zur Überwindung des SGB-II-Bezugs;
- für Jugendliche hat die voll qualifizierende Berufsausbildung Priorität vor der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit;
- einen hohen Grad an Teilnahmen an Fördermaßnahmen für möglichst viele Leistungsberechtigte ermöglichen (keine Creaming-Prozesse);
- einen besonderen Fokus erhalten Mütter;
- Erhöhung der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets.

Es gehen also von den sieben Zielen, die aus dem Zielvereinbarungsprozess mit dem Land hervorgehen, und weiteren vier Zielen, die das KJC sich setzt, „nur“ insgesamt vier in eine quantifizierte Operationalisierung für die einzelnen Integrationsfachkräfte – als formulierte Zielwerte – ein.

⁷ Vgl. zu den Grundlagen des Zielvereinbarungssystems auch die Abschnitte 2.2 und 2.3.

⁸ Zielvereinbarung für das Jahr 2015.

Natürlich finden die anderen Ziele in der Arbeit des KJC ihren Platz, bspw. eingebettet in bestimmte Teamdiskurse (z. B. Weiterentwicklung der Zugangsmöglichkeiten zu Bildung und Teilhabeleistungen für Kinder) oder in Weiterbildungskontexten (z. B. Workshops zur gendersensiblen Haltung, insbesondere zur Lage von Müttern im SGB II). Aber diese Ziele sind unsystematisch verankert und bekommen nicht regelmäßig, sondern nur punktuell Raum und Zeit eingeräumt.

Allein durch diese unterschiedliche Systematik im Umgang mit den Zielen und der unterschiedlichen Operationalisierbarkeit entsteht eine faktische Priorisierung eigentlich gleichwertiger Ziele. Hier findet der zuvor in der Expertise beschriebene Effekt statt, dass die Eigendynamik der vorhandenen Zahlen dafür sorgt, dass nicht quantifiziert abbildbare Ziele in den Hintergrund treten und sich die Praxis stark an diesem „organisierten Rechnen“ orientiert und die Zahlen und deren Darstellung selbst wirksam werden.

Die extern existierende und intern verstärkte Fokussierung auf die Integrationsquote bewertet die Leitung des KJC in Wiesbaden schon lange als nicht zufriedenstellend, da sie die unterschiedlichen Aufgaben des SGB II und insbesondere die differenzierte Arbeit der Integrationsfachkräfte nicht adäquat abbildet. Die Arbeit der Integrationsfachkräfte umfasst deutlich mehr als die Integration in Erwerbstätigkeit: Denn gerade bei der geringen beruflichen Qualifikation der Leistungsberechtigten (zwei Drittel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Wiesbaden verfügen über keine abgeschlossene Berufsausbildung) und oftmals weiteren Problemlagen (Sprachdefizite, Schulden, Sucht, körperliche und psychische Beeinträchtigungen etc.) sind kleinere Entwicklungsschritte hin zur Integration in eine Erwerbstätigkeit in sehr vielen Fällen vonnöten. Insofern erscheint es wichtig, dass auch die „langen Wege“ angemessen dokumentiert und bewertet werden.

Die rechtliche Grundlage im SGB II macht in diesem Zusammenhang überdies deutlich, dass es neben der Integration in Erwerbsarbeit auch Auftrag des SGB II ist, die soziale Teilhabe der Leistungsberechtigten sicherzustellen, und somit scheint es außerdem vonnöten, adäquate Indikatoren zur Abbildung dieser zu entwickeln.

So hat im KJC Wiesbaden Anfang 2015 eine Arbeitsgruppe ihre Arbeit aufgenommen, die sich mit der Frage beschäftigt, welche Indikatoren zusätzlich herangezogen werden können, um die Arbeit der Integrationsfachkräfte adäquater abzubilden und die Fokussierung auf die Integrationsquote zu reduzieren. Eine wichtige Rahmenbedingung ist, dass keine zusätzlich verpflichtende Datenerfassung aus der Arbeit der Arbeitsgruppe resultieren kann, sondern die Arbeitsgruppe Vorschläge erarbeiten soll, die sich aus bestehenden OPEN/Prosoz⁹-Daten realisieren lassen.

Bislang bestehen für die oben genannten Ziele des KJC Operationalisierungen in Form von vier Indikatoren, die für jedes Team und jede Integrationsfachkraft mit einem Zielwert vereinbart werden:

- eine Aktivierungsquote (Teilnahme an Fördermaßnahmen im Verhältnis zur in Beratung befindlichen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb));
- eine Integrationsquote (Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Verhältnis zu allen in Beratung befindlichen eLb);
- eine Integrationsquote für Alleinerziehende (Integration Alleinerziehender in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Verhältnis zu allen in Beratung befindlichen Alleinerziehenden);
- ein Beratungsintervall (ausweisen, wie viele eLb länger als 90 Tage nicht mehr in der Beratung waren).

Diese vier Ziele werden mithilfe eines „Cockpits“ nachgehalten. Das Cockpit steht jeder Integrationsfachkraft und auch den Leitungsebenen zur Verfügung. Es ist ein in Wiesbaden eigens entwickeltes Steuerungstool, das verschiedene Messgrößen auf Team- oder Integrationsfachkräfteebene abbildet: Hier können die Zahlen und Quoten der Integrationen, Aktivierungen und Beratungen tagesaktuell eingesehen werden. Des Weiteren bietet das Cockpit, neben dem Controlling der Zielwerte, auch operative Hilfestellungen zur Strukturierung des Arbeitsalltags, bspw. durch Auslastungs- bzw. Kontaktdichteparameter, Übersichten über Kinderbetreuung oder auch Listen von Personen, die aufgrund bestimmter Parameter ein Aktivierungspotenzial bieten.

Ein solches Controllinginstrument birgt natürlich, neben den benannten positiven Effekten, auch nicht beabsichtigte negative Nebeneffekte: Durch die (täglich immanente) Visualisierung der bisher erreichten Integrationen im direkten Vergleich mit dem zu erreichenden Soll wird die Fokussierung verstärkt – und das allein deswegen, weil andere Ziele nicht auf die gleiche Weise quantifizierbar und auf die bzw. den Einzelne_n heruntergebrochen sichtbar werden können.

In den ersten Ergebnissen schlägt die Arbeitsgruppe folgende ergänzende Indikatoren vor, die aus den bestehenden OPEN/Prosoz-Daten generiert und als sinnvolle Ergänzung angesehen werden können:

- „Qualifizierungsquote“: Anteil der Teilnehmenden an qualifizierenden Maßnahmen (Förderung der beruflichen Weiterbildung/Umschulung nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III; Berufsausbildung Benachteiligter in außerbetrieblichen Einrichtungen nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 76 SGB III; Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III mit Qualifizierungszertifikat) an allen in Beratung befindlichen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) im Monat;

⁹ Es handelt sich hierbei um ein Dialogsystem für den Bereich der sozialen Sicherung. Es dient der Datenerfassung der Leistungssachbearbeiter_innen und Integrationsfachkräfte. Bestandteil des Systems ist auch eine Schnittstelle zur X-Sozial; das ist der Datenstandard der BA, der die Form der Datenübermittlung der statistisch relevanten Daten der kommunalen Träger regelt.

- „Intensiv Beratene“: Anteil der intensiv Beratenen an allen in Beratung befindlichen eLb.¹⁰

Außerdem wird hinsichtlich der Ziele des KJC vorgeschlagen, alle Indikatoren für Mütter getrennt auszuweisen. Dieser vorgeschlagene Indikator resultiert aus Auswertungen für das KJC Wiesbaden (Amt für soziale Arbeit 2014), die belegen, dass Mütter in Paarhaushalten deutlich unterdurchschnittlich erwerbstätig sind, deutlich weniger häufig an Fördermaßnahmen teilnehmen und seltener in Erwerbstätigkeit integriert werden. Gerade im Vergleich mit den Vätern im SGB II ist zu konstatieren, dass Elternschaft bei Vätern als Motor der Erwerbsbeteiligung fungiert, während sie für die Mütter die Erwerbsbeteiligung stark hemmt. Es ist in diesem Zusammenhang anzunehmen, dass eine besondere Förderung von Müttern auch ein Mehr an zu investierender Zeit für die Integrationsfachkräfte bedeutet (Kinderbetreuung organisieren/unterstützen; Erwerbsmotivation erarbeiten; Familienrollen thematisieren etc.).

Zudem könnten auch zusätzliche Ziele bzw. Indikatoren aufgenommen werden, die Aspekte der sozialen Teilhabe der Leistungsberechtigten abbilden. Unter der gegebenen Datenlage wären das:

- Die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung (Anzahl oder Quote): Beschäftigung ist ein wichtiger Baustein sozialer Teilhabe. Forschungsergebnisse belegen, dass das Gefühl der sozialen Teilhabe bei SGB-II-Leistungsberechtigten eng verknüpft ist mit der Teilhabe am Erwerbsleben (Sthamer et al. 2013). Außerdem ist es bei der Struktur der Leistungsberechtigten oftmals ein Erfolg, zumindest eine geringfügige Beschäftigung aufzunehmen.
- Inanspruchnahme der Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) (Anteil der Kinder mit BuT im Verhältnis zu allen Kindern, die bei eLb in den BG leben): Im Kontext des hohen Anteils von Kindern, die SGB-II-Leistungen beziehen, ist gerade die frühe Förderung ein wichtiger Aspekt, und die Inanspruchnahme von BuT kann einen Hinweis darauf geben, ob soziale Teilhabe über die angebotenen Leistungen ermöglicht wird.
- Inanspruchnahme sozial-integrativer Leistungen (Anteil der Leistungsberechtigten, die über § 16a SGB II Leistungen oder auch ohne die direkte Vermittlung der Integrationsfachkräfte Leistungen der Schulden-, Suchtberatungsstellen und die Angebote der Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen, im Verhältnis zu allen Leistungsberechtigten): Oft gibt es in den Lebensumständen der eLb Problemlagen, die ganzheitlicher Beratung bedürfen. Die

flankierenden Leistungen gemäß § 16a SGB II bilden einen Teil davon ab¹¹.

Die zwei letztgenannten Ziele können nicht auf die Ebene der Integrationsfachkräfte heruntergebrochen werden, sondern werden vielmehr im Sinne einer Evaluation für das gesamte KJC umgesetzt.

Vorgeschlagen werden somit resümierend folgende Indikatoren auf der Ebene der Integrationsfachkräfte, um die Ziele, die der Arbeit des KJC zugrunde liegen, möglichst adäquat abzubilden – und um die Fokussierung auf die Integrationsquote aufzuheben:

- Aktivierungsquote insgesamt (alle eLb in Fördermaßnahmen im Verhältnis zu allen in Beratung befindlichen eLb);
- Aktivierungsquote für Mütter (alle Mütter in Fördermaßnahmen im Verhältnis zu allen in Beratung befindlichen Müttern);
- Integrationsquote insgesamt (alle Integrationen in eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit, in Selbstständigkeit oder in eine Ausbildung im Verhältnis zu allen in Beratung befindlichen eLb);
- Integrationsindex für Mütter (alle Integrationen von Müttern in eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit, in Selbstständigkeit oder in eine Ausbildung im Verhältnis zu allen in Beratung befindlichen Müttern);
- Beratungsintervall/Kontaktdichte (kein eLb ist länger als 90 Tage ohne Beratung im Fallmanagement);
- Qualifizierungsquote (Anteil der Teilnehmenden an qualifizierenden Maßnahmen an allen in Beratung befindlichen eLb);
- Qualifizierungsquote für Mütter (Anteil der Mütter an qualifizierenden Maßnahmen an allen in Beratung befindlichen Müttern);
- intensiv Beratene (Anteil der intensiv Beratenen an allen in Beratung befindlichen eLb);
- Aufnahmen geringfügiger Beschäftigungen (Anteil der intensiv Beratenen an allen in Beratung befindlichen eLb).

¹⁰ Intensiv beraten sind alle die, die durchschnittlich nur zehn Tage zwischen ihrem nächsten Kontakt mit dem Fallmanagement (Erst- oder Folgeberatung; Clearing, Vorsprache ohne Termin, Mail- oder Telefonkontakt) haben – gemessen für das letzte Jahr. Die zehn Tage ergeben sich aus der Quartils-Berechnung aller Kontakte aller eLb: Es ist die Dauer zwischen zwei Kontakten, in der die 25 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die am häufigsten beraten werden, durchschnittlich beraten werden (Grenze des ersten Quartils).

¹¹ Darüber hinaus konnte das Berichtswesen in Wiesbaden in der Weise ausgebaut werden, dass die Schuldnerberatungsstellen auch alle Personen zählen, die das Angebot zwar wahrnehmen und SGB-II-Leistungen beziehen, aber nicht über das KJC „zugewiesen“ wurden. Analog dazu soll auch die Statistik der Suchtberatungsstellen ausgebaut werden. Ebenso ist es in Wiesbaden möglich, die Kinder in Kindertageseinrichtungen zu zählen, die in Haushalten mit SGB-II-Bezug leben. Das sind deutlich mehr Plätze als über 16a-Leistungen abbildbar sind, da die meisten Kinder über die herkömmlichen Verfahren einen Regelplatz in der Kindertageseinrichtung erhalten. Soziale Teilhabe der Kinder an Früh- und Elementarbildung oder die Nutzung von Beratungseinrichtungen durch SGB-II-Leistungsberechtigte kann so auch außerhalb der direkten Vermittlungsleistung der Integrationsfachkräfte dokumentiert und beobachtet werden.

Diese vorgeschlagenen Operationalisierungen würden dann nicht nur in die internen Zielvereinbarungen der Leitung des KJC mit den Mitarbeitenden einfließen, sondern müssten dann auch analog Bestandteil des beschriebenen Cockpits werden. Denn gerade hier werden die dort dargestellten Ziele durch die Visualisierung und Existenz im täglichen Arbeitsalltag besonders wirksam.

Vorgeschlagen wird von der Arbeitsgruppe, diese neuen Ziele nicht mit einem Zielwert zu versehen und sogar weiter generell von einer Individualisierung der bestehenden Zielwerte abzusehen, um stattdessen Teamziele zu vereinbaren. Außerdem sind alle Ziele als gleichwertig zu betrachten.

In ersten Präsentationen der Ergebnisse bei den Mitarbeitenden, um im Sinne eines Bottom up-Prozesses diese zu diskutieren, wurde in den Diskussionen mit den Integrationsfachkräften deutlich, dass zusätzliche Indikatoren nicht nur eine bessere Abbildung der Arbeit bedeuten, sondern gleichzeitig auch mehr Druck auf die Mitarbeitenden ausüben würden. Denn diese gleichwertigen Ziele kämen dann noch on top auf eine schon bestehende, ambitionierte Integrationsquote. Die Fachkräfte formulieren, dass die Freiheitsgrade der ganzheitlichen Arbeit des Fallmanagements durch zusätzliche Kennzahlen, die allein durch ihre Erhebung wiederum Einfluss nehmen, weiter eingeschränkt werden würde.¹²

Ein weiterer Kritikpunkt im Gespräch mit den operativen Fachkräften wurde deutlich: Nicht nur die Indikatoren müssen gut begründet ausgewählt sein, sondern auch der Umgang mit ihnen muss festgeschrieben und verlässlich sein: Geht es hier um Dokumentationsgrößen? Um die Darstellungen der Breite der Arbeit mit den Leistungsberechtigten? Geht es um eine interne Steuerung oder auch die externe Außendarstellung? Was passiert, wenn große Abweichungen in einzelnen Indikatoren für unterschiedliche Mitarbeitende/Teams festgestellt werden? Denn die paradoxe Situation, dass eigentlich ein Kennzahlensystem kritisiert wird, in dessen Logik dann doch erweiternde „Kennzahlen“ vorgeschlagen werden, ist auf allen Ebenen im KJC ein wahrgenommenes Problem, das eine Festschreibung des Umgangs mit quantifizierten Indikatoren erforderlich macht.

Insgesamt kann auch dieses vorgeschlagene, ergänzte „Zielmodell“ in Wiesbaden nicht als endgültig angesehen werden, da hier der Zielbereich Integration in Erwerbstätigkeit durch den wichtigen Aspekt „Integrationsfortschritte“ ergänzt werden konnte, während die Zielbereiche Sicherung einer menschenwürdigen Lebensführung und soziale Teilhabe immer noch unzureichend abgebildet sind. Die Weiterentwicklung eines solchen Zielmodells ist ein ständiger Prozess, der stets nur unvollständig bzw. selektiv sein kann. Aber es kann der Anspruch erhoben werden, dass es für Wiesbaden die beste Möglichkeit auf aktuellem Daten- und Wissensstand ist, unter der Prämisse, keine neuen Dateneingabestandards zu generieren. Dennoch muss in der Interpretation jedweder Indikatoren und dem Umgang mit ihnen berücksichtigt werden, dass sie die Realität der Beratung im SGB II nur selektiv abbilden und immer eine starke Reduktion der komplexen Zusammenhänge sein können.

4.2 DER CAPABILITY APPROACH ALS BASIS FÜR EIN SYSTEM VON ZIELVEREINBARUNGEN

Eine Neuausrichtung des Zielvereinbarungssystems im SGB II, die dessen Orientierung am normativen Gehalt des § 1 SGB II voranbringen will, kann sich konzeptionell auf den Capability Approach stützen, der in der Expertise von Reis und Siebenhaar für die Friedrich-Ebert-Stiftung als Weiterentwicklung des Aktivierungsparadigmas vorgeschlagen wurde (Reis/Siebenhaar 2015). In diesem Text wurde gezeigt, dass die zentralen Anforderungen, die aus Artikel 1 des Grundgesetzes für den Bereich der Grundsicherung abzuleiten sind, im Rückgriff auf den Capability Approach weitaus besser konkretisiert und realisiert werden können als im Kontext des Aktivierungsansatzes. Da der Capability Approach in der erwähnten Expertise ausführlich vorgestellt wurde, soll an dieser Stelle eine kurze Skizze genügen, auf die sich die weiteren Ausführungen dann stützen können.

Der Capability Approach wird u. a. in der Armutsforschung aufgegriffen. Dort wird versucht, den Wohlstand einer Gesellschaft mithilfe eines Maßstabs zu erfassen, der abbildet, über welche Befähigungen ein Mensch verfügen muss, damit er sein Leben erfolgreich gestalten kann, und welche Verwirklichungschancen die Gesellschaft hierfür bereitstellt.¹³ Normativ beinhaltet der Capability Approach die Forderung an die Gesellschaft, „aktiv zur Entwicklung eines besseren Lebens aller Mitglieder (...) beizutragen“ (Sen 2000: 52), und umfasst dabei sowohl passive Freiheiten (als Abwesenheit von Hindernissen) wie aktive Freiheiten (nach eigenen Wünschen handeln zu können).

Der Ansatz ist multidimensional, indem er den Menschen und nicht einzelne Lebenslagen in den Fokus stellt, und dynamisch, da er auf das Verhältnis von Chancen und deren Verwirklichung abhebt. Zur Bewertung von Wohlfahrt werden die objektiven Möglichkeiten (Ressourcen), die verfügbaren Verwirklichungschancen und die Freiheit der Artikulation von Wünschen („Capabilities of voice“, vgl. Bonvin/Farvaque 2005a) herangezogen, also die Fähigkeit, etwas zu erlangen, sowie das Vermögen, dies auch real zu erreichen – dies würde bedeuten: „nicht nur Fahrrad fahren können, sondern auch über ein Fahrrad verfügen zu können“ (Bonvin 2006, zit. nach Bartelheimer 2007: 10) und das Fahrrad gefahrlos nutzen zu können (z. B. durch das Vorhandensein von Fahrradwegen). Der Capability Approach schlägt somit eine Brücke zwischen strukturellen Gegebenheiten und realer Lebensführung und ist ein Ansatz zur Analyse des individuellen Wohlergehens von Menschen (vgl. Leßmann 2007). Letzteres basiert darauf, was das Individuum tut und was es zu tun in der Lage ist. Dabei geht es um den Raum an Möglichkeiten und Fähigkeiten, über Handlungsweisen (und damit Daseinsweisen) entscheiden zu können – es geht letztendlich um potenziell gelingende Selbstverwirklichung, um aktives, selbstbestimmtes Handeln. Bonvin/Farvaque betonen dies: „Die Logik der prozessualen Freiheit verlangt, dass die Handlungsfähigkeit der betroffenen Personen mobilisiert wird, d. h. alle Personen, Arbeits-

¹² Selbst wenn keine Zielwerte festgesetzt werden, wäre immer ein Vergleichsmaßstab der Durchschnitt aller Mitarbeitenden im Team.

¹³ Vgl. Bartelheimer (2007), Bonvin/Farvaque (2007), Bonvin/Orton (2009), Bartelheimer (2009), Bonvin (2009), Goerne (2010).

suchende mitinbegriffen, sollten aktive Partner des öffentlichen politischen Prozesses werden“ (Bonvin/Farvaque 2005b: 7).

Bartelheimer und Kädtler stellen eine im Rahmen der „Sozioökonomischen Berichterstattung“ erarbeitete schematische Darstellung des Konzeptes vor (vgl. Abbildung 6).

Gesellschaftlich vorhandene Ressourcen, seien es materielle Güter oder formale soziale Rechte, werden nur dann für die Individuen nutzbar, wenn einerseits die institutionellen Bedingungen gegeben sind (z. B. Rechte auch eingeklagt werden können), andererseits auch individuelle Kompetenzen und Fähigkeiten existieren, um die Ressourcen zu nutzen. Dabei ist es wiederum eine Folge institutioneller Bedingungen (z. B. des Bildungssystems), ob und wie diese Fähigkeiten gefördert werden.

Sind sowohl die institutionellen Bedingungen als auch die persönlichen Potenziale gegeben, ist es eine Frage der Willensentscheidung, wie die tatsächlich realisierte Lebensweise aussieht. Hier existiert potenziell ein Spannungsverhältnis zwischen gesellschaftlich gewährleisteten Verwirklichungschancen und deren individueller Nutzung. Ob und wie dieses Spannungsverhältnis aufgelöst wird, lässt Aussagen über die Liberalität von Gesellschaften zu: „Die Priorität der öffentlichen Handlung ist es, sicherzustellen, dass jeder effektiv die Möglichkeit hat, Wirkungen zu erzielen, die herkömmlich als nützlich angesehen werden, üblicherweise die Fähigkeit einen nützlichen Job zu erlangen. Ein weiterer wesentlicher Aspekt handelt von dem Verfahren, durch welches Regeln der sozialen Integration konstruiert, umgesetzt und bewertet werden: Werden diese Regeln von oben von Technokraten kontrolliert, die versuchen, den Sozialhilfeempfängern vorherbestimmte Arbeitsweisen aufzuerlegen, oder ist das Angebot zwischen allen involvierten lokalen Parteien, Arbeitssuchende mitinbegriffen, beratschlagt worden? Diese zwei Optionen führen zu sehr unterschiedlichen Resultaten im Hinblick auf ‚Capabilities‘. Daher erlaubt der Befähigungsansatz kritische Aspekte über gegenwärtige Veränderungen von Sozialen Regelungen (...) zu formulieren und wirkt als normgebender Rahmen, an welchem diese Rege-

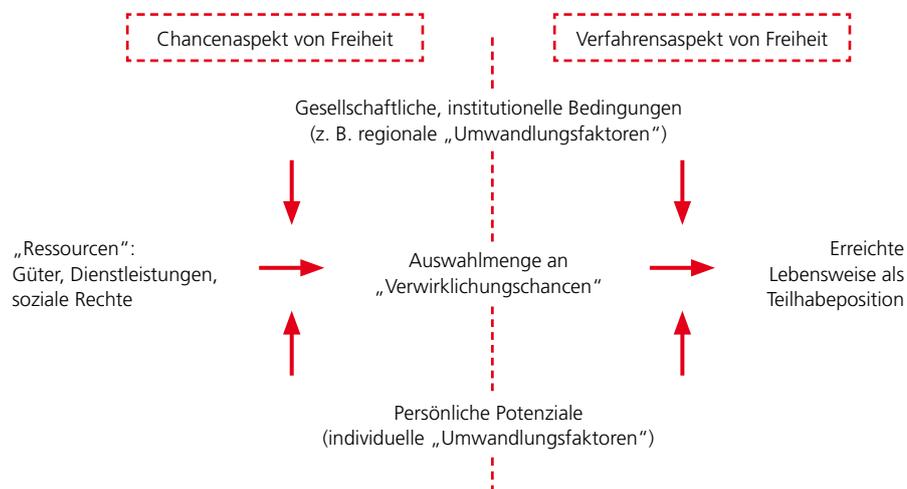
lungen bemessen werden können (...). Die Nutzung des Befähigungsansatzes stellt außerdem den Einfluss der Beschränkungen in Frage, welche den Empfängern von den öffentlichen Einrichtungen auferlegt werden: Verbessern diese wirklich die Perspektiven bezogen auf Möglichkeiten?“ (Bonvin/Farvaque 2005b: 2).

Um die Frage der Handlungsoptionen zu bearbeiten, die der Diskussion um deren reale Nutzung vorgelagert ist, müssen die Umwandlungsfaktoren formal gegebener Möglichkeiten in tatsächliche Verwirklichungschancen betrachtet werden. Verwirklichungschancen sind an Wahlmöglichkeiten und Teilhabeeergebnissen zu messen (vgl. Bartelheimer 2007: 4). Hier zeigen sich Querverbindungen zum Lebenslagenansatz: Es geht darum, nicht nur unterschiedliche Lebenslagen festzustellen, sondern auch danach zu fragen, ob und wie diese auf ungleiche Verwirklichungschancen zurückgehen – und Ungleichheit bereits in den Verwirklichungschancen zu reduzieren (vgl. Bartelheimer 2007: 10). In diesem Sinne werden Teilhabeformen (vgl. Bartelheimer 2007: 11) und die tatsächlichen Zugänge zu ihnen thematisiert. Solche Teilhabeformen sind z. B. Erwerbsarbeit, soziale Nahbeziehungen, Rechte, kulturelle Teilhaben usw.

Über die Frage der Teilhabemöglichkeiten hinaus geht allerdings der Verfahrensaspekt von Freiheit: Hier ist danach zu fragen, welche Chance Personen haben, eigene Wünsche und Bedürfnisse zu artikulieren, die u. U. quer zu dem stehen, was „sozial erwünscht“ ist und den gesellschaftlich definierten „Verwirklichungschancen“ entspricht – nicht unbedingt jedoch den je individuellen Präferenzen: „Ein Fokus der Mitsprachemöglichkeit liegt in der aktiven Einbindung von Individuen in den Regelsetzungsprozess. Wenn alle betroffenen Individuen aktiv involviert sind im Regelsetzungsprozess (...), dann haben die Normen (...) einen größeren positiven Einfluss auf das Leben des Einzelnen (...). Der Befähigungsansatz (...) impliziert eine aufrichtige und für beide Seiten wohlwollende Reflexivität zwischen politischen und/oder sozialen Normen und individuellen Freiheiten“ (Bonvin/Farvaque 2005a: 283 f.)

Abbildung 6

Schematisierte Darstellung des Capability Approach



Quelle: Bartelheimer/Kädtler 2012: 55.

Im Unterschied zum Aktivierungsparadigma werden damit zum einen die sozialen und individuellen Restriktionen, die die Teilhabechancen von Arbeitslosen beschränken, stärker in den Blick genommen, und zum anderen wird deren Freiheit betont, Teilhabechancen auch wirklich zu nutzen (vgl. Bonvin/Orton 2009). Die Entscheidungsfreiheit von Individuen stellt in diesem Modell den zentralen normativen Bezugspunkt dar. So setzt nach Bonvin/Orton eine Politik des Empowerment (im Original: „capacitation“ statt „activation“) auf einen Ausbau der Handlungsmöglichkeiten von Individuen und ebenso darauf, dass diese Handlungsmöglichkeiten „frei“ genutzt werden können. Allerdings kann nicht unterstellt werden, dass alle Individuen über die sozialen, materiellen und persönlichen Bedingungen verfügen, um von dieser Entscheidungsfreiheit auch Gebrauch machen zu können. Dieser Trugschluss führt im Kontext des Aktivierungsparadigmas zur „Reziprozitätsformel“ des „Förderns und Forderns“, die vorhandene Machtverhältnisse in der Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger_in ausblendet und idealistisch eine grundsätzlich „gleiche Augenhöhe“ zwischen den Verhandlungspartner_innen voraussetzt. Von Entscheidungsfreiheit kann jedoch nur gesprochen werden, wenn (a) verschiedene Handlungsoptionen bestehen, (b) den Akteur_innen die Folgen und Nebenwirkungen auch bekannt sind und (c) von diesen ohne Furcht vor Sanktionen gewählt werden können. Hier zeigt sich der Stellenwert qualifizierter Beratung als „sozialer Dienstleistung“.

Aus dem Befähigungsansatz können normative Maßstäbe zur Bewertung der Verwirklichungschancen in gegebenen Dimensionen abgeleitet werden. Dieser stellt jedoch keine Theorie dar, die diese Dimensionen selbst schlüssig begründen könnte. Bartelheimer kommt deshalb in Anknüpfung an Leßmann (2007) zu der Einschätzung, dass eine Verknüpfung des Konzeptes der Teilhabe und der Verwirklichungschancen mit dem Lebenslagenansatz einen angemessenen Ansatz zur Analyse von Armut und Teilhabe darstellt und zugleich Handlungsoptionen miteinbezieht. „Teilhabe“ ist ein relationaler Begriff, er bezieht sich auf „objektive“ gesellschaftliche Strukturen und Angebote und gleichzeitig auf deren subjektive Wahrnehmung (im doppelten Wortsinne). Deshalb gibt es zwei Ebenen der Realisierung von Teilhabe: gesellschaftliche Bedingungen („gesellschaftliche Umwandlungsfaktoren“ – Normen, Recht, Infrastruktur usw.) (vgl. Bartelheimer 2007: 4) sowie individuelle Fähigkeiten (individuelle Umwandlungsfaktoren). Hieraus resultieren Verwirklichungschancen. Wie diese dann real wahrgenommen werden, wird durch die Anzahl und Qualität von Wahlmöglichkeiten auf der einen Seite und durch (individuelle wie gesellschaftliche) Zielsetzungen auf der anderen Seite beeinflusst. Aus dieser tatsächlichen (und je nach Person, Region und Umfeld sehr unterschiedlichen) Wahrnehmung ergeben sich dann Teilhabeergebnisse (vgl. Bartelheimer 2007: 9).

Diese Verkopplung struktureller wie individueller Aspekte von „Teilhabe“ wirft eine Reihe von Messproblemen auf, die seit Jahren in unterschiedlichen disziplinären Kontexten diskutiert werden.

Da „Teilhabeergebnisse“ von subjektiven Präferenzen ebenso abhängen wie von gegebenen „Verwirklichungschancen“, geben sie nicht eindeutig Auskunft über die „Wohl-

fahrt“ einer bestimmten Gesellschaft. Notwendig ist hierzu vielmehr ein dreidimensionaler Zugang:

- Zunächst ist die Ressourcenausstattung festzustellen, mit der Gesellschaftsmitglieder rechnen können. Dies ist eine Ebene, die sich über Sozialberichterstattung gut erschließen lässt.
- Dann sind die „Verwirklichungschancen“ zu analysieren, und zwar (a) auf der Ebene der institutionellen Voraussetzungen (Zugänge zu Angeboten) wie (b) auf der Ebene individueller Umwandlungsfaktoren (Bildungs- und Beratungsangebote).
- Sind Ressourcen und Verwirklichungschancen identifiziert, hängt die reale Teilhabe von den individuellen Präferenzen ab. Diese sind generell nur auf individueller Ebene festzustellen, allerdings können unterschiedliche Modi der Artikulation von Präferenzen untersucht und bewertet werden (Beteiligungschancen, Beratungs- und Unterstützungsangebote).

Die Nutzung des Capability Approach für empirische Untersuchungen ist somit äußerst voraussetzungsvoll. Für den Verwendungszusammenhang der vorliegenden Expertise stellen sich die zusätzlichen (und einschränkenden) Anforderungen, dass:

- Teilhabedimensionen und die dahinter liegenden „Capabilities“ in Kennzahlen abgebildet werden müssen, deren Datengrundlage ohne großen Aufwand gewonnen werden kann;
- die Kennzahlen zur Steuerung der Praxis genutzt werden können, dadurch ihre Anzahl überschaubar sein muss.

4.3 ENTWURF EINES ERWEITERTEN BEOBACHTUNGSSYSTEMS ZUR UMSETZUNG DES SGB II AUF DER BASIS DES CAPABILITY APPROACH

Wie zuvor ausgeführt, bietet die vorliegende Expertise eine grundlegende Kritik an dem bestehenden Zielvereinbarungs- und Kennzahlensystem. Die induzierte Schlussfolgerung ist die langfristige Abschaffung eines rein quantitativ, an institutioneller Leistungsfähigkeit oder administrativen Zielwerten ausgerichteten Kennzahlensystems, da es nicht adäquat die Komplexität der Bedarfe und Hilfen im SGB II abbildet.

Neue Steuerungsformen müssen adäquat zur komplexen Aufgabe des SGB II entwickelt werden, ein Verzicht auf wirkungsorientierte Steuerungsformen hat in der föderalen Ressourcenbereitstellungs- und Leistungsbeziehung notwendig die Rückkehr der rechtlichen und fachlichen Aufsicht zur Folge, die der Bundesgesetzgeber mit dem SGB II nicht intendiert hat. Dem Bundesgesetzgeber ging es bei der Implementation des SGB II um konsensuale Steuerungsformen, die systematisches Organisationslernen auf den verschiedenen föderalen Ebenen ermöglicht.

Da sich neue Steuerungsformen nicht über Nacht entwickeln lassen, sondern komplexes Organisationslernen voraussetzen, soll die Expertise eine mittelfristige (Zwischen-)Lösung aufzeigen, um die momentan bestehenden Fehlsteuerungen abzumildern, und statt der mechanischen bisherigen Kennzahlensteuerung eine realistische Alternative bieten, die die hier benannten Aspekte der sozialen Teilhabe in einem ersten Ansatz aufgreift. Allerdings sollen die nun zur Auswahl vorgeschlagenen Indikatoren nicht die Leistungsfähigkeit der Jobcenter vergleichen oder gar ihre Aufgabenerfüllung in diesem komplexen Leistungs- und Wirkgeschehen mit drei bis vier quantitativen Zielzahlen bewerten, sondern den Jobcentern eine zielgerichtete Selbststeuerung und Qualitätsentwicklung ermöglichen, die dann auch Gegenstand der Steuerungsdialo­ge im Rahmen der Zielsteuerung ist.

Ziel ist es, das Leistungsgeschehen des Jobcenters in seinen Auswirkungen auf die Leistungsberechtigten zu beobachten:

- Der nun als Zwischenlösung vorgeschlagene Ansatz versucht mithilfe des Capability Approach (wie im Abschnitt 4.2 ausgeführt) zentrale Lebenslagedimensionen zu operationalisieren, die sowohl „Capabilities“ (Möglichkeiten) wie „Functionings“ (Wirkungen) erfassen.
- Außerdem sollen Indikatoren benannt werden, die den „Verfahrensaspekt von Freiheit“ wiedergeben, d. h. die Beteiligung der Leistungsberechtigten am Prozess der Leistungserbringung abbilden.

Wir sind uns der Problematik bewußt, dass jede Festlegung auf Kennzahlen oder Indikatoren eine verkürzte, selektive Darstellung von Wirklichkeit bedeutet und somit auch immer anfällig ist für Fehlsteuerungen. Die bisher dargestellten massiven, durch die starke Fokussierung auf die Integrationsquote induzierten Fehlsteuerungen im bestehenden System können aber u. E. durch geeignetere Indikatoren gemildert werden. Diese Indikatoren werden weiter unten vorgestellt. Das gravierendste Fehlsteuerungsrisiko ergibt sich jedoch aus der administrativen Einbindung von Kennzahlen oder Indikatoren im SGB II durch deren Verwendung im Kontext formeller quantifizierter Zielvereinbarungen, institutionalisierter Wettbewerbe (Benchmarking) und als Grundlage für die Leistungsbewertung oder gar Leistungsentlohnung von Integrationsfachkräften und Leitungskräften.

Kapitel 3 zeigt diesen Zusammenhang argumentativ und empirisch fundiert auf, birgt aber auch Hinweise auf einen alternativen Entwicklungspfad, die hier kurz aufgegriffen werden sollen.

Eine Möglichkeit zur Vermeidung des Performance Paradoxes (vgl. Abschnitt 3.2.1) besteht darin, den Weg zur Zielerreichung zur Diskussion zu stellen und die intendierten Wirkungen zum Gegenstand des Steuerungsdialoges zu machen. Dies bedeutet in der Praxis, den Akteur_innen Handlungsautonomie einzuräumen, gleichzeitig aber die Wahrnehmung dieser Autonomie diskursiv zu überprüfen. Dies geschieht über die Darstellung und Plausibilisierung jeweils spezifischer Entscheidungen und der datengestützten Analyse von Veränderungen (hier Indikatoren genannt) im Handlungsfeld.

Diese Überlegungen basieren auch auf der Annahme, dass mögliche Ziele im Kontext des Capability Approach eher mit mittel- und langfristigen Wirkungen als mit kurzfristigen Ergebnissen verbunden sind. Wie aber z. B. Luhmann und Schorr festgestellt haben, besteht bei sozialen und pädagogischen Dienstleistungen ein „strukturelles Technologiedefizit“, sodass es keine vollständig und endgültig erlernbare Technik oder Methode gebe, mit der alle Schwierigkeiten, Ambivalenzen, Konflikte und Widersprüche im Hinblick auf die Erzielung gewünschter Wirkungen in pädagogischen Situationen methodisch beherrschbar wären (vgl. Luhmann/Schorr 1979: 236).

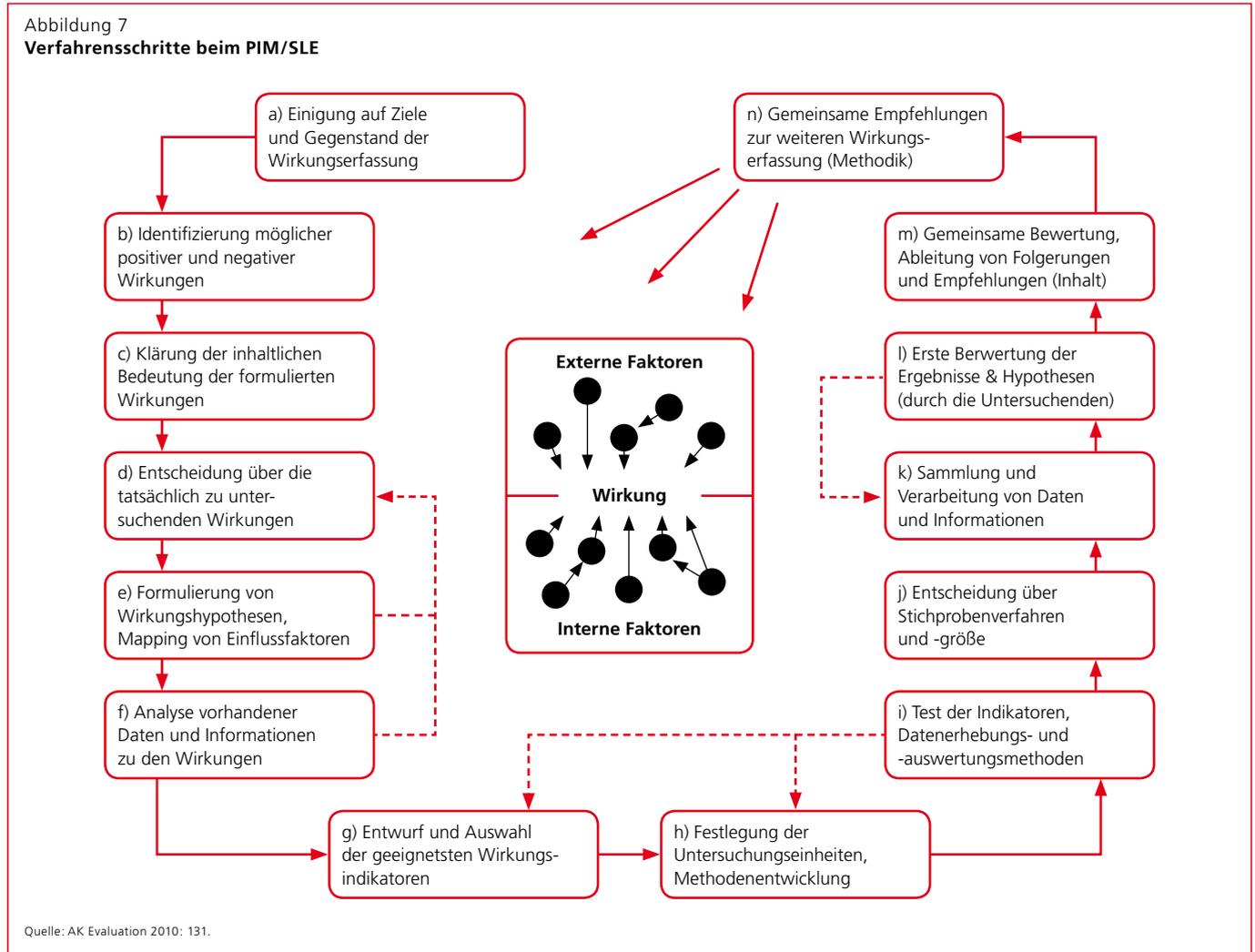
Einfache Wirkungsketten, die eindeutig über Kennzahlen abzubilden wären, kann es demzufolge nicht geben, vielmehr muss im Bereich sozialer Dienstleistungen (zu dem auch das SGB II gerechnet wird) von einem komplexen Wirkungsmodell ausgegangen werden (vgl. Kelle 2006).

Es erscheint mehr als fraglich, ob komplexe Wirkungszusammenhänge durch die Verknüpfung einiger Kennzahlen abgebildet werden können. Um Wirkungen zu erfassen, bedarf es vielmehr einer kritischen Überprüfung einzelner Daten oder Datenreihen. Die quantifizierende Abbildung komplexer Zusammenhänge bedarf somit einer diskursiven, dialogischen Vergewisserung – Zielvereinbarungen gewinnen dann ihre Steuerungsfunktion über „Wirkungsdiskurse“, die durchaus datenbasiert sein dürfen, aber nicht die Komplexität und Aufmerksamkeit auf einzelne Kennzahlen verkürzen dürfen.

Ansatzpunkte hierzu bieten die beiden in den Abschnitten 4.1.1 und 4.1.2 skizzierten Praxisbeispiele, für weitergehende Überlegungen gibt es einige Vorbilder, die systematisch auszuwerten wären.

So wurden z. B. in der Entwicklungszusammenarbeit Verfahren entwickelt, die sowohl die Multiperspektivität im Hinblick auf Ziele wie die Komplexität von Wirkungszielen berücksichtigen. Ein Verfahren, das „Participatory Impact Monitoring“ (PIM/SLE), setzt darauf, dass „jede von den verschiedenen beteiligten Gruppen (...) subjektiv als wichtig erachtete Veränderung (geplant oder ungeplant, positiv oder negativ) (...) betrachtet [wird], sei es auf der Ebene der Nutzung (Verhaltensänderungen), des Nutzens oder (...) der langfristigen (entwicklungspolitischen) Wirkung von Projektleistungen. Der Nachweis erfolgt mit Hilfe von Indikatoren über einen Vergleich der erwarteten bzw. befürchteten Veränderungen („Soll“) sowie wenn möglich des Ist-Zustands ‚ohne Projekt‘ mit dem Ist-Zustand zum Zeitpunkt der Erfassung“ (AK Evaluation 2010: 129; vgl. Abbildung 7).

Für die wirkungsorientierte Steuerung komplexer Leistungen ist der diskursive Prozess ein unverzichtbares Element, denn bereits die Definition von Zielen setzt einen regen fachlichen Diskurs unter Beteiligung der Leistungsadressat_innen voraus. Bereits bei der Zielentwicklung können dann Indikatoren für die Zielüberprüfung benannt werden. Moynihan setzt sich in einer aufschlussreichen Analyse mit der Einführung von Performance Management in der staatlichen Verwaltung mehrerer US-Bundesstaaten auseinander. Anhand von Fallstudien kommt er zu folgendem Schluss: „Leistungsinformationssysteme sind wichtige Instrumente für das Management, bilden aber nicht die Realität ab.“



Wir wissen, dass nützliche Leistungsinformationssysteme eine Voraussetzung für ein effektives Leistungsmanagement sind, aber es ist nicht klar, ob deren aktuelles Format in irgendeiner Weise für realistische Prognosen zu nutzen ist“ (Moynihan 2008: 191). Wenn die Informationssysteme nicht in organisationale Praxis eingebettet und nicht zu einem zentralen Baustein organisationalen Lernens werden, verlieren sie ihren Nutzen und werden zur Pflichtübung. Er kann zeigen, dass eine erfolgreiche Implementation von Performance Management dann gelingt, wenn ein interaktiver Dialog zwischen den Beteiligten, d. h. dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer, etabliert wird, der „Double Loop Learning“ im Sinne von Argyris anregt: „Das interaktive Modell schlägt vor, dass kein einzelner Akteur versucht, einen vollständigen Überblick über alle Leistungsinformationen zu entwickeln; stattdessen verwendet ein Akteur nur die Informationen, die helfen, Argumente überzeugend zu machen. (...). Die Akteure, die Leistungsinformationssysteme verwenden, haben unterschiedliche Positionen, Motivationen, Prioritäten und Vorstellungen im Hinblick darauf, was die Daten bedeuten und welche Aktivitäten aus den Informationen resultieren sollten“ (Moynihan 2008: 112). Moynihan schlägt institutionalisierte Diskursformen (wie z. B. regelmäßig stattfindende Wirkungsdialoge) vor, um die Vielfalt der Perspektiven für Lernprozesse zu nutzen.

Aus den Empfehlungen Moynihans und den dargestellten Erfahrungen aus der Entwicklungszusammenarbeit ergeben sich Anregungen für die Ausgestaltung von Verfahren dialogischer Zielvereinbarungsgespräche.

Der bisherige Umgang mit den Kennzahlen muss also revidiert werden: Es ist kontraproduktiv, weiter im Sinne eines Benchmarks mit bestimmten Zielwerten zu verfahren und so die Aufmerksamkeit auf einen Teilbereich der Hilfen im SGB II zu lenken. Vielmehr muss eine Entkopplung vom Wettbewerbsgedanken, von Leistungslöhnen und von gesetzten Zielwerten stattfinden – hin zu konsensualen Formen der Zielvereinbarungen, um eine Gleichwertigkeit der gesetzten Ziele des SGB II zu erreichen.

Auch die folgend vorgeschlagenen Beobachtungsindikatoren (vgl. Tabelle 1) sind einzubinden in eine völlig veränderte Form der Zielsteuerung: Der institutionalisierte Umgang mit ihnen ist genauso wichtig wie das Indikatorenset an sich. Ein reiner Abgleich der Werte, z. B. in Form von Vormonatsvergleichen oder Vergleichen mit anderen Teams, Mitarbeitenden oder Kommunen, würde die Sichtweise wiederum verkürzen. Vielmehr müssen die Indikatoren im Zusammenhang untereinander diskutiert und bewertet werden. Dabei können nicht alle Indikatoren zeitgleich im Fokus der operativen Fachkräfte stehen, da das eine Überforderung wäre. So macht es kei-

nen Sinn, alle vorgeschlagenen Beobachtungsindikatoren in den Fokus der Steuerung und insbesondere der Qualitätsentwicklung zu nehmen. Es empfiehlt sich, jährlich oder alle zwei Jahre Schwerpunktthemen zu setzen und so die Anzahl der Indikatoren zu begrenzen.

Die Tabelle dokumentiert unvollständig und damit exemplarisch, wie die vielfältigen Teilhabedimensionen einer menschenwürdigen Existenzsicherung datengestützt beobachtet werden können. Die Auflistung ist als eine Einladung zu verstehen, durch einen ersten operationalisierten Aufschlag das Thema zu öffnen und einen Austausch darüber anzuregen, wie eine kurzfristig umsetzbare Veränderung eines quantitativen Indikatorentableaus aussehen kann, das eben nicht mehr durch wenige Zielwerte und Benchmarks, eine Verengung auf die Integration in den Arbeitsmarkt und eine gleichzeitige Vernachlässigung anderer sozialer Teilhabemaspekte gekennzeichnet ist. Gleichzeitig macht die Vielfältigkeit der Beobachtungsdimensionen deutlich, dass es nicht darum gehen kann, ein einfaches quantitatives Abbild der Prozesse und Resultate von Unterstützungspraktiken zu erhalten. Der Entwurf stellt vielmehr ein Auswahltableau dar, das in Steuerungs- und Qualitätsentwicklungsdiskursen zwischen Mitarbeitenden, Leitungskräften und den Partner_innen der Zielvereinbarungen eine Indikatorenauswahl ermöglicht. Diese fokussiert die Geschäftsfelder, deren Leistungsprozesse und Wirkungen für einen begrenzten festgelegten Zeitraum vertieft beobachtet und überprüft werden sollen.

Die Indikatoren gehen weit über die Abbildung arbeitsmarktlicher Aktivierungs- und Integrationsleistungen hinaus (aber es sind auch einige der jetzt bestehenden Kennzahlen in den Vorschlägen der Indikatoren enthalten) und reflektieren die soziale Teilhabe sowohl auf der Ebene der Möglichkeiten (Capabilities) als auch auf der Ebene der Wirkungen (Functioning), die als Wirkungen der Unterstützungsleistungen interpretiert werden können. Die Indikatoren werden aus den für die Jobcenter verfügbaren Daten generiert und sind aus diesem Grunde insbesondere in Bezug auf den wichtigen Lebensbereich „Gesundheit“ unzureichend. Der Lebensbereich „Bildung“ umfasst auch Indikatoren zur Bildungsteilhabe der noch nicht erwerbsfähigen Kinder, da hier eine zielgerichtete Prävention von Armut und Erwerbsausschluss erforderlich und auch gesetzlich angestrebt ist.

Die vorgeschlagene Ergänzung der Indikatoren durch Daten regelmäßiger – z. B. einmal pro Jahr – repräsentativer Befragungen der Leistungsberechtigten hinsichtlich Zufriedenheit mit der Ausgestaltung der Leistungsprozesse, den konkreten Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten ist erforderlich, um eine einseitige institutionelle Sicht auf die Leistungsprozesse der Jobcenter zu vermeiden und die Leistungsberechtigten als Ko-Produzent_innen wahrzunehmen.

Eine differenzierte Darstellung der Indikatoren für bestimmte in ihrer Teilhabe besonders gefährdete Zielgruppen wie Mütter, Langzeitbeziehende oder junge Menschen ergänzt das Indikatorentableau, unterstützt bei der Vermeidung von Creamingeffekten und fördert eine differenzierte Integrationsplanung des Jobcenters, die die spezifischen Bedarfe einzelner relevanter Teilgruppen berücksichtigt.

Die Zahl, die Komplexität und nicht zuletzt die Unvollständigkeit der in der Tabelle aufgeführten Indikatoren macht noch einmal deutlich, dass der Vorschlag keine eins zu eins

zu übernehmende Alternative zum Kennzahlenkonzept nach § 48 SGB II darstellt. Vielmehr handelt es sich um eine Grundlage zur Ermittlung quantifizierter Indikatoren, die die vielfältigen Teilhabedimensionen der Leistungsberechtigten berücksichtigt und so besser als die Kennzahlen nach § 48 SGB II als Ausgangspunkt institutionalisierter Steuerungsdiskurse dienen kann. Das sich ergebende Indikatorentableau entwirft ein erstes quantitatives Bild der Teilhabeangebote und Teilhabeergebnisse in den Jobcentern und bietet damit einen ersten standardisierten Einstieg in Steuerungsdiskurse zur Qualität der Integrationsprozesse. Die Indikatoren dokumentieren keine aussagefähigen Ergebnisse der Arbeit der Jobcenter, sondern bilden eine Grundlage für zielgerichtete Diskurse zur gemeinsamen Feststellung von Wirkungen der SGB-II-Leistungen.

4.4 FAZIT

Auch wenn die Kritik an der bestehenden Zielsteuerung im SGB II erhebliche Fehlsteuerungen gezeigt hat, darf die Idee einer kontraktlichen Steuerung nicht aufgegeben werden. Neue Steuerungsformen müssen adäquat zur komplexen Aufgabe des SGB II entwickelt werden – ein Verzicht auf wirkungsorientierte Steuerungsformen hätte in der föderalen Ressourcenbereitstellungs- und Leistungsbeziehung notwendig die Dominanz aufsichtsrechtlicher, reaktiver Interventionen zur Folge, die der Gesetzgeber im SGB II ausdrücklich überwinden wollte.

Es ging bei der Implementation des SGB II um die Schaffung konsensueller Steuerungsformen, die systematisches Organisationslernen auf den verschiedenen föderalen Ebenen ermöglichen. Dieser Ansatz muss aufgegriffen und im Rekurs auf bestehende Konzepte von Wirkungssteuerung weiterentwickelt werden. Dabei bildet der Capability Approach die konzeptionelle Basis, da er den Anspruch des § 1 SGB II, soziale Teilhabe zu ermöglichen, umfassender einzulösen vermag als das Aktivierungsparadigma.

Der Übergang von einer auf Kennzahlen gestützten Zielsteuerung zu institutionalisierten Diskursen, von Zielvereinbarungen zu „Aufmerksamkeitsvereinbarungen“ (Hill 2014: 289) muss auf zwei Ebenen vollzogen werden:

- Zum einen geht es darum, Beobachtungsindikatoren zu entwickeln, die die Erreichung intendierter Wirkungen (in den Dimensionen sozialer Teilhabe) abzubilden vermögen.
- Zum anderen muss ein Verfahren institutionalisiert werden, das in transparenter Weise bewertende Diskurse über die Wirkungen und den dahinter liegenden Leistungsprozess etabliert.

Grundsätzlich richtet sich dieser Bewertungsdiskurs auf einzelne Jobcenter. Wettbewerbliche Vergleiche sind kontraproduktiv, allerdings können Jobcenter übergreifende Qualitätszirkel oder Ähnliches nutzen, um ihr eigenes Organisationslernen zu reflektieren.

Tabelle 1

Beispielhafte Beobachtungsindikatoren einer alternativen Zielsteuerung im SGB II

Teilhabedimension Möglichkeiten/ Ergebnisse	Indikator	Operationalisierung	Begründung
Erwerbsarbeit Möglichkeiten der Teilhabe (Capabilities)	Teilhabequote an arbeitsmarktlichen Maßnahmen	Arbeitsuchende eLb in arbeitsmarktlichen Maßnahmen (ohne Eingliederungszuschuss) v. H. eLb, ¹⁴ (für best. Zielgruppen z. B. Mütter oder Langzeitbeziehende)	Die Teilhabe an den Maßnahmen verbessert berufliche Orientierung, Teilhabeempfinden und Chancen der Integration in Erwerbsarbeit.
Erwerbsarbeit Ergebnisse der Teilhabe (Functioning)	Erwerbsquote	Beschäftigung, oder in Berufsausbildung v. H. eLb ergänzend: geringfügig Beschäftigte und selbstständige eLb v. H. eLb abzüglich Schüler_innen, Personen in Elternzeit oder Mutterschutz	wesentliches Element menschenwürdiger Lebensführung; auch eine geringfügige Beschäftigung erhöht signifikant das Teilhabegefühl (Sthamer et al. 2013).
	Integrationsquote	siehe bestehende Operationalisierung der K2 (für best. Zielgruppen z. B. Mütter oder Langzeitbeziehende)	
	Quote nachhaltiger Integration	siehe bestehende Operationalisierung integrierte eLb, die drei Monate nach	
	Quote bedarfsdeckender Integrationen	Integration keine Leistungen gemäß SGB II beziehen v. H. eLb	
Bildung Möglichkeiten der Teilhabe (Capabilities)	Teilhabequote vorschulische Bildung	Lb, die noch keine Schule besuchen und < 7 Jahre alt sind mit Kindertagesbetreuung von Lb < 7 Jahre	Frühe Bildung in Kindertagesstätten ist eine wesentliche Bildungsteilhabe.
	Lernförderquote BuT	Lb mit Lernförderung nach § 28 SGB II v. H. Lb Schüler_innen	Schüler_innen, deren Lernerfolg gefährdet ist, sollen mit Lernförderangeboten unterstützt werden.
	BuT-Quote	Lb mit BuT-Leistungen nach § 28 SGB II Abs. 2, 6 u. 7 v. H. Lb Schüler_innen	Schüler_innen nutzen Teilhabechancen an Bildung und sozialen Angeboten.
	Teilhabe höhere Schulbildung (Sekundar-II-Schulbesuch)	Schüler_innen > 16 Jahre v. H. eLb > 21 Jahre	Lb nutzen Chance zu höheren Bildungsabschlüssen.
	Sprachförderquote	eLb in Sprach-/Integrationskursen v. H. ausländischen eLb	eLb nutzen Chance an Sprachförderangeboten teilzunehmen.
	berufliche Qualifizierungsquote	eLb in beruflichen Qualifizierungsangeboten v. H. eLb	
Bildung Ergebnisse der Teilhabe (Functioning)	Quote erworbene Sprachzertifikate	eLb mit Sprachzertifikaten ≥ B1 v. H. eLb mit Sprachkursteilnahmen	
	Quote Schulabschluss	eLb mit (anerkanntem) Schulabschluss v. H. eLb abz. Schüler_innen	Zertifikate und Ausbildungsabschlüsse erhöhten Beschäftigungs- und Einkommenschancen.
	Quote abgeschlossene anerkannte Berufsausbildung	eLb mit abgeschlossener Berufsausbildung v. H. eLb abz. Schüler_innen u. Azubis	
	Integrationsquote Berufsausbildung	eLb mit Aufnahme einer Berufsausbildung (einschließlich vollschulischer Ausbildung) v. H. eLb < 25 Jahre	
Materielle Existenzsicherung Möglichkeiten der Teilhabe (Capabilities)	Inanspruchnahme Schuldenberatung	eLb mit Schuldenberatung v. H. eLb	Teilnahme an Schuldenberatung verbessert Chancen auf eigene Existenzsicherung.
	kein eigenes Konto	BG ohne eigenes Konto v. H. BG	Grundlage wirtschaftlicher Teilhabe ist gefährdet.
Materielle Existenzsicherung Ergebnisse der Teilhabe (Functioning)	eigene Mietzahlung	eLb, die Miete selbst an Vermieter zahlen v. H. eLb	eLb zahlen selbst ohne Bevormundung des Jobcenters.
	gesichertes Existenzminimum	eLb ohne Sanktion u. ohne Darlehnsabzüge v. H. eLb	eLb verfügen tatsächlich über Existenzminimum.
Wohnen Möglichkeiten der Teilhabe (Capabilities)	Nutzung von Wohnhilfen (wird noch geprüft)		
	Wohnen Ergebnisse der Teilhabe (Functioning)	Wohnungslose	eLb ohne Wohnung v. H. eLb
Räumungsklagen		BG mit Räumungsklagen v. H. BG	



¹⁴ Technisch sollte der Indikator einen Zeitbezug beinhalten: Arbeitsuchende eLb, die in den letzten sechs Monaten eine arbeitsmarktliche Maßnahme besucht haben v. H. der kumulierten Zahl der arbeitsuchenden eLbs der letzten sechs Monate.

➔			
Gesundheit			
Möglichkeiten der Teilhabe (Capabilities)	Inanspruchnahme Suchtberatung	eLb mit Suchberatung v. H. eLb	Zugang zur Suchtberatung ist gewährleistet.
Gesundheit			
Ergebnisse der Teilhabe (Functioning)	Gesundheitsrisiken	eLb mit > 6 Wochen Krankheitsepisoden v. H. eLb	Hinweis auf gesundheitliche Risiken
Soziale Unterstützung			
Möglichkeiten der Teilhabe (Capabilities)	Nutzung von sozialen Dienstleistungen nach SGB VIII oder XII	eLb mit Leistungen SGB VIII oder XII v. H. eLb	Nutzung weiterer Unterstützungsleistungen wie z. B. §§ 28ff. SGB VIII oder Leistungen § 62 ff. SGB XII
	Quote intensiv Beratene	Anteil der intensiv beratenen eLb v. H. eLb (vgl. KJC WI)	Intensive Unterstützung des Fallmanagement bietet Chancen.
Soziale Unterstützung/ Teilhabe			
Ergebnisse der Teilhabe (Functioning)	ehrenamtliche Tätigkeit	eLb mit ehrenamtlicher Tätigkeit v. H. eLb	Ehrenamt bedeutet gesicherte Teilhabe.
	Kinderbetreuung sichergestellt	Lb < 11 Jahren mit sichergestellter Kinderbetreuung (> 7 Std.) v. H. Lb < 11 Jahren	Kinder haben erforderliche Unterstützung, Eltern entsprechende Freiräume.
Verfahrensaspekte der Freiheit			
	Quote ohne Sanktion	eLb ohne Sanktion v. H. eLb	ungestörtes „Arbeitsbündnis“
	Quote Verwaltungsakt statt Eingliederungsvereinbarung	eLb mit Verwaltungsakt v. H. eLb	fehlende Basis für Eingliederungsweg
	Zufriedenheitsquote eLb	eLb, die bei Befragung erklären, dass sie mit Ausgestaltung des Leistungsprozesses im JC zufrieden sind	Akzeptanz und Zufriedenheit der Leistungsberechtigten ist eine wesentliche Voraussetzung für ein erfolgreiches Arbeitsbündnis.
	Beteiligungsmöglichkeiten (Voice)	eLb, die bei Befragung erklären, dass sie ausreichende Beteiligungsmöglichkeiten bei der Eingliederung haben	ELb geben Hinweise, wie sie ihre Beteiligungsmöglichkeiten einschätzen.
	weitere Indikatoren aus Befragungsdaten		

Die Entwicklung einer konsensualen Steuerung im SGB II erfordert intensive Diskurse und Vereinbarungen zu den intendierten Wirkungen des SGB II. Diese intendierten Wirkungen sind mit Beobachtungsindikatoren und Vereinbarungen über entsprechende Erhebungsverfahren zu unterlegen.

Diese Diskurse dürfen nicht auf der Leitungsebene stehen bleiben. Vielmehr gilt es, die konkrete Arbeit der Integrationsfachkräfte so zu qualifizieren, dass die Anforderungen des Capability Approach handlungsleitend werden können. Daher sind auch auf dieser Ebene entsprechende professionelle Haltungen zu entwickeln.

5

FAZIT

Die Frage der auf Kennzahlen gestützten Steuerung durch Zielvereinbarungen und ihre Folgen spielte in der wissenschaftlichen Diskussion bisher ebenso wie in der (fach-)politischen Debatte so gut wie keine Rolle. Diese doppelte Lücke muss angesichts der Bedeutung der Zielsteuerung für die Praxis der Grundsicherung dringend geschlossen werden. Der vorliegende Text bietet dazu einige Hinweise und stellt den Versuch dar, das Thema von verschiedenen Seiten her kritisch zu beleuchten und gleichzeitig einen Vorschlag für die Weiterentwicklung der Zielsteuerung im SGB II zu unterbreiten.

Eine Betrachtung des rechtlichen Rahmens zeigt, dass der Anspruch, der mit den Zielvereinbarungen verknüpft ist, weiter reicht als die jetzt in § 48b SGB II formulierten Ziele, nämlich, „die Orientierung des Gesamtsystems an den Zielen des § 1 zu gewährleisten“ (BT-Drs. 17/1555: 30). Die derzeitige Ausgestaltung der bundeseinheitlichen Zielsteuerung im SGB II setzt demgegenüber insbesondere auf die Verbesserung der Zielerreichung in den Dimensionen „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“, „Verbesserung der Integration in Erwerbsarbeit“ sowie die „Vermeidung und Verringerung von Langzeitleistungsbezug“. Maßgebliches Kriterium für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit sind die Kennzahlen nach § 48a SGB II.

Wegen der verfassungsrechtlichen und sozialgesetzlichen Vorgaben zur Menschenwürde ist eine Ausrichtung des SGB II sowohl bei § 48b SGB II als auch bei § 48a SGB II auf die unmittelbare Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu eng und widerspricht eindeutig dem gesetzlichen Auftrag. Da die in § 1 SGB II verankerte Zielsetzung nicht zur Disposition der Akteur_innen nach § 48b SGB II steht, haben sich Kennzahlen und Zielvereinbarungen an der Ermöglichung einer umfassenden Autonomie und Entwicklung der Person zu orientieren (vgl. Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz. 7).

Der gesetzliche Auftrag nach § 48b SGB II weist deutlich über die derzeitige Praxis hinaus, wodurch sich ein erheblicher Handlungsbedarf ergibt: Die in § 1 SGB II programmatisch gesetzte Sicherung der Menschenwürde und die Stärkung der Eigenverantwortung müssten als Ziele wesentliche Elemente bei der Ausgestaltung der Kennzahlen nach § 48a

SGB II und der Formulierung der Ziele im Rahmen der Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II sein.

Eine kritische Betrachtung der Grundlagen des Zielsteuerungssystems im SGB II zeigt jedoch, dass es nicht damit getan ist, das Set der Kennzahlen zu modifizieren oder gar zu erweitern. Die Konstruktion der Steuerung im SGB II steht im Kontext des New Public Management und greift einige von dessen Grundelementen auf: Kontraktmanagement, Ergebnis- und Wettbewerbsorientierung. Dabei werden, obwohl es theoretisch und konzeptionell nicht zwingend ist, Zielvereinbarungen und Ergebnisorientierung verknüpft mit dem Gedanken von quasi-marktlichem Wettbewerb, ausgetragen über Vergleiche, die sich auf Kennzahlen und Leistungsindikatoren stützen. Diese Vergleiche bergen die Gefahr eines massiven Reduktionismus, wenn der mögliche Lerneffekt durch den „Konkurrenzeffekt“ konterkariert wird und sich Jobcenter, wie einige empirische Untersuchungen aus dem In- und Ausland zeigen, mehr und mehr an „Zahlen“ ausrichten und die nicht quantitativ abbildbare Praxis in den Hintergrund tritt. Damit etabliert sich die „Herrschaft der Zahlen“ über eine vielfältige Realität. Zahlen konstituieren eine eigene Wirklichkeit und bilden sie nicht einfach ab. Wenn sich Jobcenter an Zahlen orientieren, ohne dass deren Bedeutung in diskursiven Prozessen verifiziert wird, werden große Teile des Organisationshandelns ausgeblendet und entwertet. Damit werden auf subtile Weise Machtstrukturen etabliert und der Kritik entzogen.

Auf diese Weise erzielt die Logik betriebswirtschaftlicher Steuerung Wirkungen, die einen Bruch mit der Zielsetzung des § 1 SGB II und damit verfassungsrechtlichen Grundsätzen beinhalten.

Auf der Suche nach Alternativen zum bestehenden Zielvereinbarungssystem bzw. Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des bestehenden Systems ist deshalb eine alternative Konstruktion von Kennzahlen, die mit dem gesetzlichen Auftrag nach § 1 SGB II eher korrespondieren als die aktuell verwendeten, alleine nicht zielführend. Vielmehr gilt es darüber hinaus, Prozesse der Qualitätssteigerung und Professionalisierung anzuregen, die Erfahrungen mit Wirkungsdiskursen aufgreifen, und diese an die Anforderungen des SGB II anzupassen.

Auch wenn die Kritik an der bestehenden Zielsteuerung im SGB II erhebliche Fehlsteuerungen gezeigt hat, darf die Idee einer kontraktlichen Steuerung nicht aufgegeben werden. Neue Steuerungsformen müssen adäquat zur komplexen Aufgabe des SGB II entwickelt werden – ein Verzicht auf wirkungsorientierte Steuerungsformen hätte in der föderalen Ressourcenbereitstellungs- und Leistungsbeziehung notwendig die Dominanz aufsichtsrechtlicher, reaktiver Interventionen zur Folge, die der Gesetzgeber im SGB II ausdrücklich überwinden wollte.

Es ging bei der Implementation des SGB II um die Schaffung konsensualer Steuerungsformen, die systematisches Organisationslernen auf den verschiedenen föderalen Ebenen ermöglichen. Dieser Ansatz muss aufgegriffen und im Rekurs auf bestehende Konzepte von Wirkungssteuerung weiterentwickelt werden.

Bei der Suche nach Alternativen zur kennzahlengestützten Steuerung im SGB II ergibt sich folgender Handlungsbedarf:

(1) Überwindung der derzeitigen arbeitsmarktzentrierten Steuerung und Erweiterung der Zielsteuerung, um die Zielsetzung der Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens;

(2) Ausgestaltung der Zielsteuerung im SGB II als Diskurs der Vereinbarungspartner_innen über die Wirksamkeit der bestehenden Prozesse und intendierten Wirkungen. Dabei sind zwischen den Partner_innen Verfahren zur Beobachtung der Wirksamkeit zu verabreden.

Zu (1)

In diesem Kontext bildet der Capability Approach die konzeptionelle Basis, da er den Anspruch des § 1 SGB II, soziale Teilhabe zu ermöglichen, umfassender einzulösen vermag als das Aktivierungsparadigma.

Allerdings ist jede Festlegung auf Kennzahlen oder Indikatoren eine verkürzte, selektive Darstellung von Wirklichkeit. Die bisher festgestellten massiven, durch die starke Fokussierung auf die Integrationsquote induzierten Fehlsteuerungen im bestehenden System können aber u. E. durch geeignete Indikatoren gemildert werden.

Das im vorliegenden Text vorgestellte, am Capability Approach orientierte Indikatortableau stellt eine Einladung dar, das Thema zu öffnen und einen Austausch darüber anzuregen, wie eine Operationalisierung des Ziels der sozialen Teilhabe und des Capability Approach aussehen könnte, das eine Verengung auf die Integration in den Arbeitsmarkt überwindet. Gleichzeitig macht die Vielfältigkeit der Beobachtungsdimensionen deutlich, dass es nicht darum gehen kann, ein einfaches quantitatives Abbild der Prozesse und Resultate von Unterstützungspraktiken zu erhalten. Der Entwurf stellt vielmehr ein Auswahltableau dar, das in Steuerungs- und Qualitätsentwicklungsdiskursen zwischen Mitarbeitenden, Leitungskräften und den Partner_innen der Zielvereinbarungen eine Indikatorenauswahl ermöglicht. Diese fokussiert die Geschäftsfelder, deren Leistungsprozesse und Wirkungen für einen begrenzten festgelegten Zeitraum vertieft beobachtet und überprüft werden sollen.

Zu (2)

Das gravierendste Fehlsteuerungsrisiko ergibt sich aus der administrativen Einbindung von Kennzahlen oder Indikatoren im SGB II durch deren Verwendung im Kontext formeller quantifizierter Zielvereinbarungen, institutionalisierter Wettbewerbe (Benchmarking) und als Grundlage für die Leistungsbewertung oder gar Leistungsentlohnung von Integrationsfachkräften und Leitungskräften.

Deshalb sollten die auf Kennzahlen gestützten Zielvereinbarungen durch „Aufmerksamkeitsvereinbarungen“ (Hill 2014) ersetzt werden.

Dies bedeutet, nicht Ziele festzulegen und starr deren Erreichung messen zu wollen, sondern Ziele und den Weg zur Zielerreichung zur Diskussion zu stellen und die erreichten Wirkungen zum Gegenstand des Steuerungsdialoges zu machen. In der Praxis wird damit den Akteur_innen Handlungsautonomie eingeräumt, gleichzeitig aber die Wahrnehmung dieser Autonomie diskursiv überprüft. Dies geschieht über die Darstellung und Plausibilisierung jeweils spezifischer Entscheidungen und der datengestützten Analyse von Veränderungen im Handlungsfeld. Der bisherige Umgang mit den Kennzahlen muss also revidiert werden: Es muss eine Entkopplung vom Wettbewerbsgedanken, von Leistungslöhnen und von rein quantitativen Zielwerten stattfinden, hin zu diskursiven Formen der Zielvereinbarungen, um eine Gleichwertigkeit der gesetzten Ziele des SGB II zu erreichen.

Deshalb sind auch die vorgeschlagenen Beobachtungsindikatoren in eine völlig veränderte Form der Zielsteuerung einzubinden. Ein reiner Abgleich der Werte, z. B. in Form von Vormonatsvergleichen oder Vergleichen mit anderen Teams, Mitarbeitenden oder Kommunen, würde die Sichtweise wiederum verkürzen. Vielmehr müssen die Indikatoren im Zusammenhang untereinander diskutiert und bewertet werden. Dabei können nicht alle Indikatoren zeitgleich im Fokus der operativen Fachkräfte stehen, da das eine Überforderung wäre.

Die hier vorgeschlagene grundlegende Veränderung der Zielsteuerung im SGB II stellt für alle Beteiligten eine Herausforderung dar: für die Politik, die beteiligten Bundes- bzw. Landesministerien, die Leitungen der Jobcenter und nicht zuletzt die Mitarbeiter_innen. Letztere leiden zwar unter dem Diktat der Zahlen, wissen aber, dass ihnen durch „bessere“ Zahlen nicht unbedingt geholfen ist. Ihre Einbindung in den vorgeschlagenen Wirkungsdiskurs setzt die Bereitschaft voraus, die eigene Praxis beständig zu reflektieren. Dies abzusichern wäre Bestandteil einer in den Jobcentern verankerten „institutionellen Reflexivität“ (Moldaschl 2006).

Die Herausforderungen auch nur zu beschreiben, geschweige denn zu diskutieren, würde den Rahmen dieser Expertise sprengen. Die Absicht der Autor_innen ist es, eine Diskussion über die Ziele und die Steuerung im SGB II anzuregen sowie dazu beizutragen, ein Steuerungssystem zu entwickeln, das die Verengung auf Arbeitsmarktintegration überwindet und Wirkungsdiskurse als zentrale Steuerungsinstrumente nutzt.

ANHANG

Beobachtungsindikatoren anhand eines Fallbeispiels

FALLKONSTELLATION:

Frau (36 Jahre) mit zwei Kindern im Alter von elf und sieben Jahren, in einer Bedarfsgemeinschaft (BG) mit dem Vater und den Kindern lebend; die BG bezieht seit fünf Jahren SGB-II-Leistungen; die Frau hat keine Berufsausbildung, verfügt über einen Realschulabschluss, war das letzte Mal vor zwölf Jahren als Verkäuferin erwerbstätig; sie und ihr Mann teilen die Vorstellung, dass Erziehung und Haushalt in ihre Zuständigkeit fällt, sie möchte nach der Schule für die Kinder da sein; der Mann ist als Wachmann seit drei Jahren erwerbstätig und verdient 1.200 Euro brutto; dieses Einkommen wird auf die BG angerechnet, reicht aber nicht aus, das Existenzminimum der BG zu gewährleisten.

Nach langer Beratung durch FM (Bearbeiten des Themas der Wichtigkeit eigener Erwerbstätigkeit und Nichtschadens für die Kinder – bis hin zur eigenständiger Motivation) Aufnahme einer Qualifizierungsmaßnahme zur Erzieherin in Teilzeit und in diesem Monat Abschluss der Maßnahme mit Prüfung; parallel dazu Unterstützung, für die Kinder eine Regelbetreuung zu bekommen (Hort), und Sicherstellung der Inanspruchnahme BuT (Schulbedarf, Mittagessen, Lernförderung).

Gemäß den Kennzahlen und Ergänzungsgrößen nach § 48a SGB II ist hier die Entwicklung der Leistungsberechtigten und der wichtige Fortschritt im Fallmanagement nicht zu erkennen. Nur ihre „Aktivierung“ in eine Maßnahme, da sie eine sogenannte Langzeitleistungsbeziehende ist, findet statistisch Eingang – in eine Ergänzungsgröße, die nicht Gegenstand der Zielvereinbarung ist.

Abbildung der Zielerfüllung gemäß der Kennzahlen nach § 48a SGB II

monatliche Betrachtung	Frau	Mann
K1 Verringerung der Hilfebedürftigkeit	-	-
K2 Integration	-	-
K2E1 Eintritt geringfügige Beschäftigung	-	-
K2E2 Eintritt öffentlich geförderte Beschäftigung	-	-
K2E3 Nachhaltigkeit Integration	-	-
K3 Veränderung Langzeitbezug	-	-
K3E1 Integration Langzeitbeziehende	-	-
K3E2 Aktivierung Langzeitleistungsbeziehende	x	-

Abbildung in den Beobachtungsindikatoren

monatliche Betrachtung	Frau
Integrationsquote/Mütter	-
Teilhabe an arbeitsmarktlicher Maßnahme/Mütter	x
berufliche Qualifizierungsmaßnahme/Mütter	x
abgeschlossene anerkannte Berufsausbildung	x
intensiv beraten	x
Kinderbetreuung sichergestellt	x
Kinder beziehen BuT-Leistungen	x

Abbildung in den Beobachtungsindikatoren

monatliche Betrachtung	Mann
Erwerbsquote	x
Quote nachhaltiger Integration	-
intensiv beraten	-
Kinderbetreuung sichergestellt	x
Kinder beziehen BuT-Leistungen	x

Die vorgeschlagenen Beobachtungsindikatoren können die Leistungen und Ereignisse deutlich besser abbilden. Sie bilden die Weiterqualifizierung ab und insbesondere die besondere Betrachtung der Lebensumstände als Mutter, die große zeitliche Ressourcen im FM gebunden hat (Motivation erzeugen; Rollenverständnis bearbeiten – und Organisation Betreuungspätze). Auch für das andere BG-Mitglied, den Ehemann, wird deutlich, wie die Beobachtungsindikatoren seine in vielen Bereichen teilhabende Situation abbilden, während die herkömmlichen Kennzahlen dem nicht Rechnung tragen können. Dennoch bilden auch diese Indikatoren nur einen selektiven Ausschnitt ab, der sich nicht zum Benchmark eignet – der bisherige Umgang mit Kennzahlen muss revidiert werden hin zu konsensualen Formen der Zielvereinbarung, um eine Gleichwertigkeit der Ziele des SGB II zu erreichen:

Auch die folgend vorgeschlagenen Beobachtungsindikatoren sind einzubinden in eine völlig veränderte Form der Zielsteuerung: Der institutionalisierte Umgang mit ihnen ist genauso wichtig wie das Indikatoren-Set an sich. Ein reiner Abgleich der Werte, z. B. in Form von Vormonatsvergleichen oder Vergleichen mit anderen Teams, Mitarbeitenden oder Kommunen, würde die Sichtweise wiederum verkürzen. Vielmehr müssen die Indikatoren im Zusammenhang untereinander diskutiert und bewertet werden. Dabei können nicht alle Indikatoren zeitgleich im Fokus der operativen Fachkräfte stehen, da das eine Überforderung wäre. So macht es keinen Sinn, alle vorgeschlagenen Beobachtungsindikatoren in den Fokus der Steuerung und insbesondere der Qualitätsentwicklung zu nehmen. Es empfiehlt sich, jährlich oder zweijährlich Schwerpunktthemen zu setzen und so die Anzahl der Indikatoren zu begrenzen (siehe auch S. 35).

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

- 6 Abbildung 1
Governancemodell gemeinsame Einrichtungen
- 7 Abbildung 2:
Governancemodell zugelassener kommunaler Träger
- 13 Abbildung 3:
Ablauf des dezentralen Planungsverfahrens auf Bund-Länder-Ebene
- 19 Abbildung 4:
Lernen von „besten Lösungen“: Benchmarkingmatrix
- 24 Abbildung 5:
Psychische Belastung ausgewählter Berufsgruppen
- 32 Abbildung 6:
Schematisierte Darstellung des Capability Approach
- 35 Abbildung 7:
Verfahrensschritte beim PIM/SLE
- 37 Tabelle 1:
Beispielhafte Beobachtungsindikatoren einer alternativen Zielsteuerung im SGB II

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BuT	Bildungs- und Teilhabepaket
eLb	erwerbsfähige Leistungsberechtigte
gE	gemeinsame Einrichtungen
GG	Grundgesetz
HMSI	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
KJC	kommunale Jobcenter
Lb	Leistungsberechtigte
MAIS	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
MbO	Management by Objectives
NPM	New Public Management
PIM	Participatory Impact Monitoring
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
zKT	zugelassene kommunale Träger

Literaturverzeichnis

- Amt für Soziale Arbeit 2014: Wiesbadener Geschäftsbericht SGB II: 1. Halbjahr 2014, https://www.wiesbaden.de/medien-zentral/dok/leben/gesellschaft-soziales/sozialplanung/Geschaeftsbericht_SGB_II_1_Hj_2014.pdf (23.5.2016).
- Arbeitskreis „Evaluation von Entwicklungspolitik“ DeGEval 2010: Verfahren der Wirkungsanalyse: Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis, Freiburg i. B.
- Bartelheimer, Peter 2007: Politik der Teilhabe: Ein soziologischer Beipackzettel, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Arbeitspapier Nr. 1/2007 des Projektes Gesellschaftliche Integration, Berlin.
- Bartelheimer, Peter 2009: Verwirklichungschancen als Maßstab lokaler Sozialpolitik?, in: Sozialer Fortschritt 58 (3), Landau, S. 48–55.
- Bartelheimer, Peter; Kädtler, Jürgen 2012: Produktion und Teilhabe: Konzepte und Profil sozioökonomischer Berichterstattung, in: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland: Teilhabe im Umbruch – Zweiter Bericht, Wiesbaden, S. 41–85.
- Bauer, Frank 2015: Sozialer Arbeitsmarkt: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales im Landtag Nordrhein-Westfalen am 26.8.2015 (IAB-Stellungnahme), 04/2015, Nürnberg.
- Bauer, Hartmut; Kretschmer, Kai-Holger 2014: Sozialrechtliche Vereinbarungen: Elemente moderner Sozialrechtsgestaltung, in: Masuch, Peter; Spellbrink, Wolfgang; Becker, Ulrich; Leibfried, Stephan (Hrsg.): Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats: Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht 1, Berlin, S. 369–403.
- Becker, Albrecht 1999: Accounting: Diskurs oder soziale Praxis? Kritik der postmodernen Accountingforschung, in: Schreyögg, Georg (Hrsg.): Organisation und Postmoderne: Grundfragen – Analysen – Perspektiven, Wiesbaden, S. 235–264.
- Berlit, Uwe 2013: Strukturprinzipien des Rechts der existenzsichernden Sozialleistungen, in: Berlit, Uwe; Conradis, Wolfgang; Sartorius, Ulrich (Hrsg.): Existenzsicherungsrecht, Baden-Baden, S. 83–96.
- Bieback, Karl-Jürgen 2014: § 1 SGB II; § 5 SGB II, in: Gagel, Alexander (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II, München.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine; Ohm, Anna K. 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.
- Böllhoff, Dominik; Wewer, Götztrik 2005: Zieldefinition in der Verwaltung, in: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; Wewer, Götztrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 147–153.
- Bonvin, Jean-Michel 2009: Der Capability-Ansatz und sein Beitrag für die Analyse gegenwärtiger Sozialpolitik, in: Soziale Passagen 1 (1), Kassel, S. 8–22.
- Bonvin, Jean-Michel; Farvaque, Nicolas 2005a: Promoting Capability for Work: The Role of local Actors http://www.sociologia.unimib.it/DATA/Insegnamenti/13_3308/materiale/bonvinfarvaque_promoting-capability-for-work.pdf (25.9.2015).
- Bonvin, Jean-Michel; Farvaque, Nicolas 2005a: What Informational Basis for Assessing Job-Seekers? Capabilities vs. Preferences, in: Review of Social Economy 2/2005, S. 269–289.
- Bonvin, Jean-Michel; Farvaque, Nicolas 2007: A Capability Approach to Individualised and Tailor-made Activation, in: Van Berkel, Rik; Valkenburg, B. (Hrsg.): Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU, Bristol, S. 45–66.
- Bonvin, Jean-Michel; Orton, Michael 2009: Activation Policies and Organisational Innovation: The Added Value of the Capability Approach, in: International Journal of Sociology and Social Policy 29, Bingley, S. 565–574.
- Breisig, Thomas 2010: Unternehmenssteuerung – eine konzeptionelle Einführung: Ansätze – Methoden – Akteure, Berlin.
- Brodkin, Evelyn Z. 2011: Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Supplement 2, Oxford, S. 253–277.
- Brodkin, Evelyn Z. 2013a: Street-Level Organizations and the Welfare State, in: Brodkin, Evelyn Z.; Marston, Gregory (Hrsg.): Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics, Washington, S. 17–34.
- Brodkin, Evelyn 2013b: Commodification, Inclusion, or What? Workfare in Everyday Organizational Life, in: Brodkin, Evelyn Z.; Marston, Gregory (Hrsg.): Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics, Washington, S. 143–166.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2011: Die Zukunft der Grundsicherung: Individualisieren, konzentrieren, intensivieren, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bundesrechnungshof 2012: Mitteilung an die Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Steuerung der Zielerreichung in den strategischen Geschäftsfelder I und Va, Bonn.
- Burla, Stefan 1989: Rationales Management in Non-Profit-Organisationen, Bern/Stuttgart.
- Butterwegge, Christoph 2015: Hartz IV und die Folgen: Auf dem Weg in eine andere Republik? Weinheim/Basel.
- Crouch, Colin 2015: Die bezifferte Welt: Wie die Logik der Finanzmärkte das Wissen bedroht, Berlin.
- Dingeldey, Irene 2011: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat: Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland, Frankfurt a. M./New York.
- Ehrentraut, Oliver; Plume, Anna-Marleen; Schmutz, Sabrina; Schüssler, Reinhard 2014: Sanktionen im SGB II: Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2015: www.sgb2.info/ (30.12.2015).
- Goerne, Alexander 2010: The Capability Approach in Social Policy Analysis: Yet Another Concept? Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 03/2010, Edinburgh.
- Hans-Böckler-Stiftung 2015: Böckler-Impuls 11/2015, Düsseldorf.
- Harich, Björn 2013: § 48b SGB II, in: Eicher, Wolfgang (Hrsg.) SGB II: Kommentar, München.
- Hill, Hermann 2014: Neue Wege in der Steuerung, in: Verwaltung & Management 6/2014, S. 281–291.
- Hüttemann, Matthias 2010: Woher kommt und wohin geht die Entwicklung evidenzbasierter Praxis? In: Otto, Hans-Uwe; Polutta, Andreas; Ziegler, Holger (Hrsg.): What works – welches Wissen braucht die Soziale Arbeit? Zum Konzept evidenzbasierter Praxis, Wiesbaden.
- Irmer, Andreas T. 2001: Kontraktmanagement als staatswirtschaftliches Steuerungsinstrument, Inauguraldissertation TU Darmstadt.

- Kelle, Udo 2006: Qualitative Evaluationsforschung und das Kausalitätsparadigma, in: Flick, Uwe (Hrsg.): Qualitative Evaluationsforschung, Reinbek, S. 117–134.
- Knapp, Robert 2015: § 48b SGB II, in: Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas; Radüge, Astrid (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende, Saarbrücken.
- Knuth, Matthias 2015: Zehn Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, IAQ-Standpunkt 2015 (01), Duisburg.
- Lehndorff, Steffen 2003: Marktsteuerung von Dienstleistungsarbeit, in: Dörre, Klaus; Röttger, Bernd (Hrsg.): Das neue Marktregime, Hamburg, S. 153–171.
- Leßmann, Ortrud 2007: Konzeption und Erfassung von Armut: Vergleich des Lebenslage-Ansatzes mit Sens „Capability“-Ansatz, Berlin.
- Lipsky, Michael 1980: Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York.
- Luhmann, Niklas; Schorr, Eberhard 1979: Reflexionsprobleme im Erziehungssystem, Stuttgart.
- Luthe, Ernst-Wilhelm 2014: § 5 SGB II; § 18 SGB II; § 44b SGB II, in: Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II.
- Marx, Karl 1962: Das Kapital Bd. 1, Berlin.
- Matiaske, Wenzel; Olejniczak, Michael; Salmon, Dirk; Schult, Mandy 2015: Arbeitsbedingungen in Jobcentern nach dem SGB II (gemeinsame Einrichtungen): Mitarbeiterbefragung zu Arbeitsumfeld und psychischer Belastung, in: Industrielle Beziehungen, 22 (2), S. 142–166.
- Meyerhoff, Katja 2015: § 5 SGB II, in: Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas; Radüge, Astrid (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende, Saarbrücken.
- Miethe, Ingrid; Eppler, Natalie; Schneider, Armin (Hrsg.) 2011: Quantitative und Qualitative Wirkungsforschung, Opladen.
- Mosley, Hugh G. 2011: Decentralisation of Public Employment Services, o. O.
- Moldaschl, Manfred 2006: Institutionelle Reflexivität, in: Rehberg, Karl-Siegbert (Hrsg.): Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München, Frankfurt a. M.
- Moynihan, Donald P. 2008: The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform, Washington.
- Nadai, Eva; Maeder, Christoph 2008: Negotiations at all Points? Interaction and Organization, in: Forum: Qualitative Social Research, 1/2008.
- Naschold, Frieder 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: Naschold, Frieder; Pröhl, Marga (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh.
- Nullmeier, Frank 2005a: Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 108–120.
- Nullmeier, Frank 2005b: Output-Steuerung und Performance Management, in: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 431–444.
- Oppen, Maria 1995: Qualitätsmanagement: Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht: Die Krankenkassen, Berlin.
- Rechberger, Martina 2013: Wirkungsorientiertes Kontraktmanagement: Konstitutive Rahmenbedingungen für die Festlegung von Wirkungszielen im Rahmen von Leistungskontrakten mit Nonprofit-Organisationen, Wiesbaden.
- Reis, Claus; Siebenhaar, Benedikt 2015: Befähigen statt Aktivieren: Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs 7/2015, Bonn.
- Rödter, Andreas 2015: 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München.
- Saliterer, Iris 2009. Kommunale Ziel- und Erfolgssteuerung: Entwicklungslinien und Gestaltungspotentiale, Wiesbaden.
- Sauer, Dieter 2010: Vermarktlichung und Vernetzung der Unternehmens- und Betriebsorganisation, in: Böhle, Fritz; Voß Günter G.; Wachtler, Günther (Hrsg.): Handbuch Arbeitssoziologie, Wiesbaden, S. 545–568.
- Sauer, Dieter 2013: Vermarktlichung, in: Hirsch-Kreinsen, Hartmut; Minssen, Heiner (Hrsg.): Lexikon der Arbeits- und Industriosozologie, Berlin, S. 478–483.
- Scheytt, Tobias 2003: Controlling, Unterscheidung und Differenz: Skizze zu einer postrationalistischen Konzeption des Controlling, in: Weiskopf, Richard (Hrsg.): Menschenregierungskünste: Anwendungen poststrukturalistischer Analyse auf Management und Organisation, Wiesbaden, S. 187–205.
- Sen, Amartya 2000: Ökonomie für den Menschen: Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München.
- Soss, Joe; Fording, Richard; Schram, Sanford F. 2011a: The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment, in: Journal of Public Administration Research and Theory 2011 (2), S. 203–232.
- Soss, Joe; Fording, Richard; Schram, Sanford F. 2011b: Disciplining the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race, Chicago.
- Soss, Joe; Fording, Richard; Schram, Sanford F. 2013: Performance Management as a Disciplinary Regime: Street-Level Organizations in a Neoliberal Era of Poverty Governance, in: Brodtkin, Evelyn Z.; Marston, Gregory (Hrsg.): Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics, Washington, S. 125–142.
- Sowa, Frank; Gottwald, Markus; Grimminger, Sandra; Ixmeier, Sebastian; Promberger, Markus 2016: Vermittlerhandeln im weiterentwickelten Zielsystem der Bundesagentur für Arbeit: Zum Forschungsdesign einer organisationsethnografischen Studie, IAB-Forschungsbericht 2/2016, Nürnberg.
- Sowa, Frank; Staples, Ronald 2014: Accounting in der Arbeitsverwaltung: Vermittlungsfachkräfte zwischen steuerungsimperativen und autonomem Verwaltungshandeln, in: Zeitschrift für Sozialreform 2/2014: S. 149–173.
- Sthamer, Evelyn; Brülle, Jan; Opitz, Lena 2013: Inklusive Gesellschaft: Teilhabe in Deutschland – Zur sozialen Teilhabe von Menschen in prekären Lebenslagen, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Frankfurt a. M.
- Steinbach, Robert 2014: § 1 SGB I, in: Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.): Sozialgesetzbuch (SGB) I, Berlin.
- Stölting, Carsten 2013: § 1 SGB II, in: Eicher, Wolfgang (Hrsg.): SGB II Kommentar, München.
- Thie, Stephan 2013: § 48a SGB II; §48b SGB II, in: Münder, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Lehr- und Praxiskommentar, Baden- Baden.
- Van Thiel, Sandra; Leeuw, Frans L. 2002: The Performance Paradox in the Public Sector, in: Public Performance & Management Review, 3/2002, S. 267–281.
- Vincent-Jones, Peter 2000: Contractual Governance: Institutional and Organizational Analysis, in: Oxford Journal of Legal Studies, 3/2000, S. 317–351.

Voelzke, Thomas 2012: § 1 SGB I, in: Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB Sozialgesetzbuch I, Saarbrücken.

Voelzke, Thomas 2014: § 1 SGB II; § 48b SGB II, in: Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II, Saarbrücken.

Vollmer, Hendrik 2004: Folgen und Funktionen organisierten Rechnens, in: Zeitschrift für Soziologie, 6/2004, S. 450–470.

Von Bandemer, Stephan 2005: Benchmarking, in: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 444–451.

Vormbusch, Uwe 2007: Die Kalkulation der Gesellschaft, in: Hendrik Vollmer; Mennicken, Andrea (Hrsg.): Zahlenwerk: Kalkulation, Organisation und Gesellschaft, Wiesbaden, S. 37–56.

Vormbusch, Uwe 2012: Die Herrschaft der Zahlen: Zur Kalkulation des Sozialen in der kapitalistischen Moderne, Frankfurt a. M.

Wahrendorf, Volker 2014: § 1 SGB XII, in: Grube, Christian; Wahrendorf, Volker (Hrsg.): SGB XII; Kommentar, München.

Weick, Karl E. 1995: Sensemaking in Organisations, Thousand Oaks; London/New Delhi.

Weinbach, Christine 2012: Extra-vertragliche Zumutungen im New Public Contractualism: Die doppelte Logik der Eingliederungsvereinbarung und die Rechtsstellung des Klienten im Sozialgesetzbuch II, in: Der moderne Staat 2012 (5), Leverkusen, S. 377–399.

Weinbach, Christine 2013: Die Eingliederungsvereinbarung (Sozialgesetzbuch II) in der New Public Management-geprägten Arbeitsverwaltung: Überlegungen zum restrukturierten Machtverhältnis zwischen „Staat“ und „Bürger/in“, in: Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): Transnationale Vergesellschaftungen, Frankfurt a. M., S. 1–8.

Weishaupt, Timo J. 2010: A Silent Revolution? New Management Ideas and the Reinvention of European Public Employment Services, in: Socio-Economic Review, 8/2010, S. 461–486.

Impressum:

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-489-5

Titelmotiv: © Simone M. Neumann
Gestaltungskonzept: www.stetzer.net
Gestaltungsumsetzung: www.pellens.de
Druck: www.bub-bonn.de

Digitalisierung und Einfacharbeit
WISO-Diskurs – 12/2016

Zielsteuerung im SGB II: Kritik und Alternativen
WISO direkt – 13/2016

Die Zukunft einfacher Industriearbeit
WISO direkt – 12/2016

Neue Konzepte zum Übergang in Berufsausbildung:
Eine Analyse beispielhafter Initiativen
WISO direkt – 10/2016

Neue Konzepte für den Übergang in Ausbildung:
Ausbildungschancen für alle
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie 2017plus

Flexible Arbeitszeitgestaltung
WISO Diskurs – 04/2016

Der Lebenschancenkredit: Ein Modell der Ziehungsrechte für
Bildung, Zeitsouveränität und die Absicherung sozialer Risiken
WISO direkt – 2015

Teilhabe von Menschen mit wesentlichen Behinderungen am Arbeitsmarkt
WISO direkt – 2015

Befähigen statt aktivieren: Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung
und Aufgabenstellung im SGB
WISO Diskurs – 2015

Aufbruch oder Stillstand in der Berufsbildungspolitik?:
Die neue Allianz für Aus- und Weiterbildung
WISO direkt – 2015

Entgelt und Entgeltordnungen in Werkstätten für Menschen
mit Behinderungen: Etablierung eines wirtschafts- und sozial-
politischen Diskurses
WISO Diskurs – 2015

Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis: Bedingungen für eine
erfolgreiche Arbeitsvermittlung zwischen Kunst und Kennziffer:
Ermessensspielräume in der Arbeitsverwaltung
WISO direkt – 2015

Zukunftsaufgabe Weiterbildung: Stand der Debatte und internationale
Anknüpfungspunkte zur Entwicklung einer Arbeitsversicherung
WISO Diskurs – 2014

Beratung
Bitte nicht
stören