



Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik

ISG Working Paper No. 2

**Organisation, Administration und Wirkungen
von Grundsicherungssystemen in
ausgewählten Ländern:
Konzept eines Workshops**

Helmut Hägele

August 2007

(aktualisiert September 2009)

ISG WORKING PAPER SERIES

ISG – Institut für Sozialforschung
und Gesellschaftspolitik GmbH
Barbarossaplatz 2
50674 Köln

**Organisation, Administration und Wirkungen von
Grundsicherungssystemen in ausgewählten Ländern:
Konzept eines Workshops
Helmut Hägele**

ISG Köln

August 2007

(aktualisiert September 2009)

Zusammenfassung: Im Rahmen der vom ISG durchgeführten wissenschaftlichen Beratung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Koordination der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II wurde ein internationaler Workshop vorbereitet, durchgeführt und nachbereitet. Für diesen Workshop, der im September 2007 in Berlin stattfand, wurde aufbauend auf den konzeptionellen Grundlagen des Governance-Ansatzes ein Workshopkonzept entwickelt, das die Fragen von politischen Inhalten und Instrumenten ebenso in den Blick nimmt, wie die Politikgestaltung mit Organisation und Steuerung der Leistungserbringung einschließlich der in den anderen Ländern vorfindlichen Akteurskonstellationen. Damit bilden die jeweiligen Governance-Arrangements einen zentralen Bestandteil des Veranstaltungskonzepts.

Schlüsselwörter: Governance-Arrangement, europäische Grundsicherungssysteme

1. Vorbemerkung

Auf der Grundlage des nachfolgenden Konzepts wurde im Rahmen der wissenschaftlichen Beratung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Koordination der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II vom ISG ein internationaler Workshop vorbereitet und durchgeführt. Auf Basis der konzeptionellen Grundlagen des Governance-Ansatzes wurden der inhaltliche Rahmen als auch die relevanten Fragestellungen des Workshops entwickelt, was in dieser Reihe der Working Papers hiermit in ausführlicher Form präsentiert wird. Weitere Informationen zum Workshop, der im September 2007 in Berlin stattfand, können eingesehen werden unter:

<http://hartz.isg-institut.de/HartzIV/Auftaktworkshop/InterWorksshop/InterWorkshop.htm>.

2. Zielsetzungen des Workshops

Die Themen- und Aufgabenstellung des Workshops können in einer ersten Annäherung wie folgt umrissen werden:

1. Welche Formen institutioneller Trägerschaft sozialer Dienstleistungen mit Vergleichsmöglichkeiten zur Grundsicherung in Deutschland gibt es in anderen Ländern? Welche gesetzlichen, organisatorischen und ressourcenbezogenen Regelungen sind zu beachten?
2. Welche Ziele werden mit der gewählten institutionellen Trägerschaft in den unterschiedlichen Ländern verfolgt?
3. Wie sind Leistungen und Prozesse an die institutionellen Träger angekoppelt? Wie werden Leistungserstellungsprozesse staatlicherseits auf den unterschiedlichen Ebenen beeinflusst bzw. gesteuert?
4. Welche Kontextbedingungen sind für einen internationalen Vergleich relevant?
5. Welche Ergebnisse zeigen unterschiedliche Formen institutioneller Trägerschaft? Welche methodischen Ansätze werden zur Bewertung der Zielerreichung in den unterschiedlichen Ländern eingesetzt? Welche Lehren (und ggf. unter welchen Bedingungen) können für Deutschland – sowohl hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltung der Grundsicherung, als auch hinsichtlich der Evaluationsansätze – gezogen werden?

Für einen Workshop im Kontext der 6c-Evaluation des SGB II sollten Modelle und Ansätze berücksichtigt werden, die bestimmte Parallelen zum deutschen Modell der Grundsicherung für Arbeitslose aufweisen. Das sind zum einen Leistungsmodelle, die eine – wie auch immer definierte – Bedürftigkeit voraussetzen und zum anderen einen ausgeprägten Bezug zur Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder einer (gemeinnützigen oder gesellschaftlich sinnvollen) Arbeitsgelegenheit aufweisen. Im Übrigen sollte das Workshop-Konzept (zunächst) offen sein für unterschiedliche Problemverständnisse und Herangehensweisen.

3. Aufgaben- und Fragestellungen des Workshops

3.1 Inhalte und Themen

Ausgangspunkt der zu behandelnden Inhalte stellen die Kernprozesse der bundesdeutschen Grundsicherung für Arbeitssuchende dar, die in drei Kategorien zusammengefasst werden können:

1. **Leistungsgewährung** mit der Antragsbearbeitung und Zahlbarmachung der Geldleistungen, die Anordnungsbefugnis zur Auszahlung sowie der Vollzug von Sanktionierungen und ergänzend die Unterhaltsheranziehung und die Widerspruchsbearbeitung.
2. **Fallmanagement**, das Erstberatungen, Profiling und Kundensegmentierung, diagnoseaktivierende Anamnese der Klienten/Klientinnen, Hilfeplanung und -steuerung, Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen sowie die enge Zusammenarbeit mit Arbeitsvermittlung und Arbeitgeberservice beinhaltet.
3. **Arbeitsvermittlung und Arbeitgeberservice** umfassen Arbeitgeberkontakte und Unternehmensansprache, die Stellenakquise und das Erfassen von Stellenangeboten, der Matchingprozess, die Stellenbesetzung und die dazu notwendigen Dokumentationen, die Nachbetreuung im Anschluss an eine erfolgreiche Vermittlung sowie die Beratung von Unternehmen.

Bei dieser idealtypischen Einteilung ist zu berücksichtigen, dass es zwischen den einzelnen Prozessen Schnittstellen und fließende Übergänge zwischen den skizzierten Kategorien gibt. So kann – je nach konkreter organisatorischer Ausgestaltung – die Anordnung und Bearbeitung von Sanktionen beim Fallmanagement (ggf. auch bei der Arbeitsvermittlung) angesiedelt sein, während die Leistungssachbearbeitung lediglich exekutiert. Außerdem kann die Vermittlung in Arbeitsgelegenheiten oder in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen entweder Aufgabe des Fallmanagements oder der Arbeitsvermittlung sein.

Wenn im Folgenden von Dienstleistungserbringung die Rede ist, dann ist damit die Gesamtheit der oben dargestellten Prozesse, die damit verbundenen Aktivitäten und der Einsatz des zur Verfügung stehenden Instrumentariums gemeint. Im Fokus steht die institutionelle Anbindung, i. e. „Trägerschaft“ im weiteren Sinne, der Dienstleistungen. Damit kommt dem aktiven und passiven Instrumentarium, das den Akteuren zur Verfügung steht, eine zentrale Bedeutung zu, wenngleich die unterschiedlichen Instrumentarien nicht im Zentrum des Interesses stehen.

Die Aufgaben des Workshops sind mithin vielschichtig und können wie nachstehend aufgezählt umschrieben werden. Dabei werden unterschiedliche Blickwinkel zum Thema eingenommen, weshalb die Aufzählung einige Überschneidungen enthält:

- Darstellung der Institutionen sowie des Regulierungsgeflechts für die Dienstleistungserbringung. Analyse der länderspezifischen Governance-Arrangements unter Berücksichtigung von Trägerstrukturen, Finanzströmen und -verantwortung, Zentralisierungsgrad, Struktur und kontextueller Verortung (potenzieller) Leistungserbringer etc.

- Beschreibung der „Arbeitsmarktphilosophie“ und der den Trägern zur Verfügung stehenden Instrumente – ggf. in einer Differenzierung nach den wichtigsten Zielgruppen (Jüngere, Ältere, Migranten/ Migrantinnen, Frauen).
- Ermittlung der Regelungen zur Gestaltung des Dienstleistungserstellungsprozesses und Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme sowie Steuerung unter Berücksichtigung der Kompetenzverteilung auf die staatlichen Ebenen.
- Aufzeigen von Kompetenz und Verantwortung des Einsatzes personeller und materieller Ressourcen sowie der Gestaltungsmöglichkeiten der organisatorischen Strukturen und der Prozesse.
- Beschreibung der relevanten Akteure und ihrer kontextuellen Einbettung, ihrer Aktivitäten und Interaktionen zur Dienstleistungserstellung.
- Darstellung der organisatorischen, institutionalisierten bzw. akteursbezogenen Formen der Dienstleistungserbringung (z. B. One-Stop Agencies, Netzwerke, Public-Private-Partnership, Kontraktmanagement etc.) einschließlich der Maßnahmen zur Qualitätssicherung im weiteren Sinne wie z. B. Standards der Leistungserbringung.
- Darstellung der Unterschiede zwischen den verschiedenen Formen der Dienstleistungserbringung vor dem Hintergrund differierender Governance-Arrangements.
- Beschreibung und Zuordnung von steuernden Instrumenten und Medien (z. B. Information, Finanzen und sonstige materielle Anreize, Aufsicht und Kontrolle) zu den Akteuren auf den verschiedenen Ebenen.
- Vergleich der festgestellten Wirkungen unterschiedlicher Vorgehensweisen, insbesondere unterschiedlicher Governance-Arrangements mit Identifizierung der erfolgskritischen Größen sowie einer Einschätzung zu den Stärken/Schwächen der nationalen Governance (z. B. Creaming- oder Parking-Effekte) möglichst auf Basis von Evaluationen und der diesen Evaluationen zugrunde liegenden methodischen Ansätze.
- Ausblick: aktuelle Reformbestrebungen (und erwartete Wirkungen), Handlungsbedarf.

An dieser Stelle ist zur näheren Verortung der Inhalte das Verhältnis zu einigen in der jüngeren Vergangenheit diskutierten Begriffen wie New Public Management (NPM) und Qualitätsmanagement (QM) einerseits sowie Public-Private-Partnership (PPP), contracting-out etc. andererseits zu klären. NPM und auch Qualitätssicherung sind vor dem Hintergrund der o. g. Fragestellungen eher als binnensorientierte Ansätze und Instrumente zu verstehen, die auf Optimierung des Managements und auf die Erhöhung der Effizienz gerichtet sind. Sie haben im Kontext der Workshopthemen eher instrumentellen Charakter, indem sie für die in das institutionelle Regulierungsgeflecht eingebundenen Akteure Instrumente und Hilfsmittel zur Optimierung der Dienstleistungsproduktion darstellen. Von daher ist durchaus von Interesse, in welchen Governance-Arrangements bestimmte Instrumente des NPM bzw. des QM besonders effektiv eingesetzt werden können, wobei der nachgeordnete, instrumentelle Charakter für den Workshop durchgängig Berücksichtigung finden muss.

Bezüglich PPP und contracting-out (Kontraktmanagement) verhält es sich etwas anders. Sie können wesentlicher Bestandteil eines Governance-Arrangements sein, wobei sie durch eine

sektorübergreifende Kooperation und Ressourcenkopplung mit Blick auf eine gemeinsam von den Akteuren bestimmte Funktion charakterisiert sind. Derartige Kooperationsformen sprechen mithin die drei Ebenen an, die für den Workshop von zentraler Bedeutung sind:

- **Akteursebene:** weitgehend autonome Akteure mit jeweils eigener Zielsetzung und Ressourcenausstattung bestimmen, ob sie Dienstleistungen mit anderen Akteuren zusammen produzieren wollen.
- **Kooperationsebene:** den Interaktionen zwischen den Beteiligten sind bestimmte Formen gegeben und durch sie werden Ressourcen gekoppelt, wobei die Interaktionen auf eine gemeinsam bestimmte Funktion gerichtet sind.
- **Kontextuelle Einbettung:** der Hintergrund der Akteure ist unterschiedlich (Markt, Staat, Non-Profit-Sektor) und die Akteure sind in ihren Handlungen von unterschiedlichen institutionellen Regelungen und evtl. differierenden Grundüberzeugungen bestimmt und geleitet.

PPP, Kontraktmanagement etc. sind mithin Formen der Dienstleistungserbringung, die zusammen mit weiteren Formen sowie den Kernprozessen der Leistungserbringung relevant sind und deren institutionelle Anbindung und die Gestaltung von Governance-Arrangements im Fokus stehen.

Damit die Vergleichbarkeit gegeben und die Frage der Übertragbarkeit leichter zu beurteilen ist, soll den Referenten/Referentinnen, bei denen es sich möglichst um unabhängige Experten/ Expertinnen (Wissenschaftler/ Wissenschaftlerinnen, Evaluatoren/ Evaluatorinnen etc.) handeln sollte, ein strukturiertes Raster für ihren Vortrag bzw. Beitrag vorgegeben werden. Es ist vorgesehen, die Beiträge des Workshops in das Internet zu stellen und damit das Bild abzurunden.

2.2 Kontext- und Rahmenbedingungen

Bei der Bearbeitung der inhaltlichen Fragestellungen sind die mit den Modellen der Grundsi- cherung verfolgten Zielstellungen zu berücksichtigen, um eine sachgerechte Würdigung mit Blick auf Vergleich und Übertragbarkeit zu ermöglichen. Dies gilt im Besonderen für folgende Zielstellungen:

- **Beschäftigungspolitische Ziele:** Erhöhung der Beschäftigungsquote, Verringerung der Arbeitslosigkeit unter den Transferbeziehern/-bezieherinnen, soziale Absicherung der Flexibilisierung, etc.
- **Finanzpolitische Ziele:** Verringerung der Zahl und der Höhe von Transferleistungen, Er- höhung Steuer- und Beitragsaufkommen, etc.
- **„Governance-Ziele“:** administrative Vereinfachungen und Verminderung des Aufwands „schlanker“ Sozialstaat, Transparenz und Effizienz der Leistungsgewährung, Zielgenau- igkeit.
- **Querschnittsziele:** Genderaspekte, Integration von Migranten/ Migrantinnen und Älte- ren, Nachhaltigkeit der Interventionen/ aktivierenden Förderangebote.
- **Allgemeine und übergeordnete gesellschaftspolitische Ziele** (inkl. armuts-, ökologie- und gerechtigkeitspolitische Ziele): Entkopplung von Einkommen und Arbeit, materielle

Existenzsicherung, gesellschaftliche Teilhabe, gesellschaftliche Gerechtigkeit, alternativen Wirtschaften (kleine Netze, regionale Versorgung etc.).

Als weitere Kontext- und Rahmenbedingungen sind neben den Zielstellungen u. a. das Staatsverständnis und die damit korrespondierende Verwaltungstradition, welche das institutionelle Regulierungsgeflecht determinieren kann, im Auge zu behalten. Des Weiteren können historisch gewachsene Mechanismen des Interessenausgleichs und tradierte Vorstellungen zur Erbringung sozialer Dienstleistungen ebenso die institutionelle Anbindung beeinflussen. Schließlich sind die sozioökonomischen und politischen Rahmenbedingungen auf den verschiedenen Ebenen für die Dienstleistungserstellung gleichermaßen von Bedeutung wie die (institutionalisierten) Verflechtungen zwischen den Ebenen, die durch die Steuerungsmedien Information, Finanzen, Kontrolle etc. charakterisiert werden können.

2.3 Auswahl der Länderbeispiele (Vorschlag)

Die Dienstleistungsregimes europäischer Länder können in dreifacher Hinsicht eingeteilt werden. Zum Ersten nach Zielsetzung und Reichweite sozialer Dienstleistungen, bei denen der liberale, der sozialdemokratische und der konservative Typ an Wohlfahrtssystemen unterschieden werden kann. Zum Zweiten nach der Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen, in der Differenzierung zwischen Zentralstaat, Regionen (Ländern) und Gemeinden (Kommunen). Und zum Dritten von welchem Sektor die sozialen Dienstleistungen (überwiegend) produziert werden, wobei zwischen öffentlich-staatlichen, privat-kommerziellen und frei-gemeinnützigen Anbietern unterschieden werden kann. Hieraus können vier Gruppen an Ländern gebildet werden, die mit je einem Beispiel auf dem Workshop vorgestellt und diskutiert werden sollten:

1. Vertreter des **sozialdemokratischen Modells** mit großen Anteilen staatlicher Leistungsbereitstellung und hoher kommunaler Autonomie wie z. B. Dänemark, Schweden, wobei insbesondere Dänemark durch eine starke Stellung der kommunalen Ebene besonders interessant erscheint.
2. Als Vertreter des **liberalen Modells** mit hohem privaten Anteil bietet sich das Vereinigte Königreich an, wo in 13 Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit sog. Employment Zones eingerichtet worden sind, die neben der „normalen“ öffentlichen Arbeitsverwaltung bestehen. Die Verträge mit den privaten Leistungsanbietern haben eine Laufzeit zwischen fünf und sieben Jahren. Geht der Blick über die europäische Nachbarschaft hinaus, könnte auch Australien von Interesse sein, wo seit 1998 ein konsequentes Contracting-out und eine intensive Kooperation zwischen öffentlichen Stellen und privaten Anbietern praktiziert wird.
3. Als Vertreter des **konservativen Modells** mit traditionell großer Bedeutung freigemeinnütziger Träger in einer zentralstaatlich geprägten (z. B. Frankreich) bzw. einer föderalen Variante der Aufgabenteilung wie Belgien, Schweiz oder Österreich. Im Gegensatz zu den anderen Modellen bestehen bei dieser Gruppe immer mehr oder weniger starke Parallelen zum deutschen Modell. Unter Berücksichtigung der Größenverhältnisse und des Ausmaßes der Problematik käme Frankreich in Betracht. Insgesamt erscheint es bei dieser Gruppe so, dass eher einzelne Aspekte (z. B. Outputsteuerung der Vermittlung

in der Schweiz) von Interesse sind als das Governance-Arrangement insgesamt. Von daher ist eine weitergehende Präferenzierung eines Länderbeispiels (noch) nicht möglich.

4. Das „**konsoziale**“¹ Modell, das sich als Mischform aus den drei Kategorien darstellt, sind die **Niederlande**. Hier wurden beginnend in 2001 landesweit arbeitsmarktpolitische Aufgaben privatisiert und die Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor neu bestimmt. Das Auswahlverfahren der privaten Anbieter sowie die finanziellen Konditionen wurden mehrfach angepasst. Allerdings wurde jüngst die weitreichende Privatisierung zurückgenommen und die kommunalen Einrichtungen (wieder) verstärkt in die Betreuung arbeitsmarktferner Gruppen und Langzeitarbeitsloser einbezogen.

Bei dieser Auswahl ist außerdem berücksichtigt, dass die herkömmliche Trennung in aktive Maßnahmen, passive Leistungsgewährung und sozialberatende und -unterstützende Angebote auch in anderen Ländern vorzufinden ist und es den „reinen“ Typus praktisch nicht gibt.

¹ Bahle, T.; Pfennig, A.: Angebotsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste im westeuropäischen Vergleich, Arbeitspapier No. 4, Frankfurt 2001, S. 15.