

13/2016

ZIELSTEUERUNG IM SGB II

Kritik und Alternativen

AUF EINEN BLICK

Im Jahr 2015 wurden „Zehn Jahre Hartz IV“ sehr kritisch kommentiert. Dabei standen Themen wie das Scheitern von Armutspolitik oder die widersprüchlichen Auswirkungen des Gesetzes auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Vordergrund. Weitgehend ausgeblendet blieb demgegenüber die Diskussion um die Implementation von „New Public Management“ innerhalb des SGB II durch die Etablierung eines Systems betriebswirtschaftlich ausgerichteter Steuerung. Diese Lücke sollte angesichts der Bedeutung der Zielsteuerung für die Praxis der Grundsicherung dringend geschlossen werden.

GRUNDLAGEN UND AUSGANGSSITUATION

In den §§ 48a und 48b SGB II wird ein System der Zielsteuerung gesetzlich normiert, das eine Kaskade von Zielvereinbarungen vorsieht, die mehrere Politikebenen umfasst (Bund, Länder, Bundesagentur für Arbeit, kommunale Ebene). Dieses wiederum stützt sich auf Kennzahlenvergleiche, die durch eine Rechtsverordnung bundeseinheitlich definiert werden. Dieses System der Zielvereinbarung soll einerseits ein hohes Maß an örtlicher Entscheidungsfreiheit gewährleisten, andererseits eine möglichst einheitliche Steuerung sicherstellen. Die Kennzahlen sollen die Leistungsfähigkeit der Träger einheitlich abbilden und damit vergleichbar machen. Der Anspruch ist dabei, „die Orientierung des Gesamtsystems an den Zielen des § 1 zu gewährleisten“.¹

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 müssten. Die derzeitige Ausgestaltung der bundeseinheitlichen Zielsteuerung im SGB II setzt jedoch insbesondere auf die Verbesserung der Zielerreichung in den Dimensionen „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“, „Verbesserung der Integ-

ration in Erwerbsarbeit“ sowie die „Vermeidung und Verringerung von Langzeitleistungsbezug“.

DEFIZITE DER ZIELSTEUERUNG IM SGB II

Aufgrund der verfassungsrechtlichen und sozialgesetzlichen Vorgaben zur Menschenwürde ist jedoch 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 gefasst und widerspricht dem gesetzlichen Auftrag. Da diese in § 1 SGB II verankerte Zielsetzung nicht zur Disposition der Akteur_innen nach § 48b SGB II steht, haben sich Kennzahlen und Zielvereinbarungen auch an der Befähigung der Leistungsberechtigten und der Ermöglichung einer umfassenden Autonomie und Entwicklung der Person zu orientieren. Der gesetzliche Auftrag nach § 48b SGB II geht somit 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 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 Zielsteuersystems 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 Ver-

>

gleiche, die sich auf Kennzahlen und Leistungsindikatoren stützen. Diese Vergleiche bergen die Gefahr eines 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 somit 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. Studien aus Deutschland und den USA zeigen, dass diese Logik Folgen produziert, die politisch nicht unbedingt wünschenswert sind. 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.

Auch in der betriebs- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion ist die zielorientierte Steuerung in den letzten Jahren massiv in die Kritik geraten. So wird darauf hingewiesen, dass dieses Steuerungsmodell nur unter den Bedingungen einer stabilen Umwelt und einer wenig ausgeprägten Eigenlogik der Akteur_innen tauglich ist² – Bedingungen, die im Kontext des SGB II nicht gegeben sind.

KONZEPTIONELLE ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE ZUKÜNFTIGE AUSGESTALTUNG DER ZIELSTEUERUNG IM SGB II

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 anzupassen.

Gleichwohl sollten Indikatoren und Kennzahlen definiert werden, die Entwicklungen im Leistungsbereich des SGB II wiedergeben und deshalb als Grundlage für Wirkungsdiskurse dienen können. Diese Indikatoren und Kennzahlen stehen nicht zwangsläufig für quantitative Zielwerte und erheben nicht den Anspruch, den Stand der Leistungsfähigkeit der Jobcenter zu messen – dennoch sollten sie inhaltlich an den Zielen des SGB II ausgerichtet sein und die kritisierte Verkürzung auf arbeitsmarktpolitische Dimensionen vermeiden.

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.³ Die zentralen Anforderungen, die

aus Artikel 1 des Grundgesetzes für den Bereich der Grundversicherung abgeleitet werden können, sind im Rückgriff auf den „Capability Approach“ weitaus besser zu konkretisieren und zu realisieren als im Kontext des Aktivierungsansatzes.

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 herangezogen, also die Fähigkeit, etwas zu erlangen sowie das Vermögen, dies auch real zu erreichen. Der „Capability Approach“ schlägt somit eine Brücke zwischen strukturellen Gegebenheiten und realer „Lebensführung“ und ist ein Ansatz zur Analyse des individuellen Wohlergehens von Menschen. 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 entscheiden zu können – es geht letztendlich um potenziell gelingende Selbstverwirklichung, um aktives, selbstbestimmtes Handeln.

In Abgrenzung zum Aktivierungsparadigma werden 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. Die Entscheidungsfreiheit von Individuen stellt in diesem Modell den zentralen normativen Bezugspunkt dar. 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_innen ausblendet und idealistisch eine grundsätzlich „gleiche Augenhöhe“ zwischen den Verhandlungspartner_innen voraussetzt. Von Entscheidungsfreiheit kann jedoch nur gesprochen werden, wenn verschiedene Handlungsoptionen bestehen, die den Akteur_innen mit Folgen und Nebenwirkungen auch bekannt sind und von diesen ohne Furcht vor Sanktionen gewählt werden können. Hier zeigt sich der Stellenwert qualifizierter Beratung als „sozialer Dienstleistung“.

PERSPEKTIVEN FÜR EINE WIRKUNGSORIENTIERTE ZIELSTEUERUNG

Wenn aber die Kennzahlen im Rahmen der Zielsteuerung im SGB II an Bedeutung verlieren, bedeutet dies nicht, auf (datengestützte) Steuerung zu verzichten. 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 ausschließlich über Kennzahlen zu steuern.

Auch wenn die Kritik an der bestehenden Zielsteuerung im SGB II erhebliche Fehlsteuerungen gezeigt hat, darf die Idee einer kontraktlichen Steuerung nicht aufgegeben wer-

den. Neue Steuerungsformen müssen adäquat zur komplexen Aufgabe des SGB II entwickelt werden – ein Verzicht auf proaktive wirkungsorientierte Steuerungsformen hätte in der föderalen Ressourcenerstellung- 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 ausschließlich 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 zu erreichen;
2. Ausgestaltung der Zielsteuerung im SGB II als Diskurs der Vereinbarungspartner_innen über die Wirksamkeit der bestehenden Prozesse und intendierte Wirkungen. Dabei sind zwischen den Partnern Verfahren zur Beobachtung der Wirksamkeit zu verabreden.

(1) HANDLUNGSFELD ERWEITERUNG DES INDIKATORENTABLEAUS

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

Ein erweitertes Indikatorentableau⁴ stellt eine Einladung dar, das Thema zu öffnen und einen Austausch darüber anzuregen, wie eine Operationalisierung des Ziels der sozialen Teilhabe und des Capability Approachs aussehen könnte, das eine ausschließliche 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. Das Indikatorentableau stellt Vorschläge zur Auswahl vor, über die in Steuerungs- und Qualitätsentwicklungsdiskursen zwischen Mitarbeitenden, Leitungskräften und den Partnern der Zielvereinbarungen diskutiert und entschieden werden kann. Es fokussiert die Geschäftsfelder, deren Leistungsprozesse und Wirkungen für einen festgelegten Zeitraum vertieft beobachtet und überprüft werden sollen.

(2) HANDLUNGSFELD STEUERUNGSDIALOGE

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“⁵ 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 dies eine Überforderung wäre.

FAZIT

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 Mitarbeitenden. 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“⁶.

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.

Autor_innen

Dr. Julia Brennecke, Bereich Steuerung Grundsicherung für Arbeitssuchende, Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS), NRW.

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

Dr. Rabea Krätschmer-Hahn, Sozialplanerin SGB II, Abteilung Grundsatz und Planung im Amt für Soziale Arbeit der Landeshauptstadt Wiesbaden.

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

Benedikt Siebenhaar, Jurist, ehemaliger Gruppenleiter im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS), NRW.

Anmerkungen

1 – BT-Drs. 17/1555: 30.

2 – Vgl. Hermann Hill: Neue Wege in der Steuerung, in: Verwaltung & Management 6/2014, S. 286.

3 – Vgl. Claus Reis; Benedikt Siebenhaar: Befähigen statt Aktivieren. Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn 2015.

4 – Vgl. ausführlich Heiner Brülle; Rabea Krätschmer-Hahn; Claus Reis; Benedikt Siebenhaar unter Mitarbeit von Julia Brennecke: Zielsteuerung im SGB II – Kritik und Alternativen, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn 2016.

5 – Hermann Hill: Neue Wege in der Steuerung, in: Verwaltung & Management 6/2014, S. 289.

6 – Manfred Moldaschl: Institutionelle Reflexivität, in: Karl-Siegbert Rehberg (Hrsg.): Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede. Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München, Frankfurt am Main 2006.

Impressum

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

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

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Ruth Brandherm, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
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: 978-3-95861-497-0

Diese Publikation wird aus Mitteln der DKLB-Stiftung gefördert.

