



Prof. Dr. Stefan Sell

# Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung



# **Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung**

---

Strategien, Konzepte und Modelle  
unter Berücksichtigung  
internationaler Erfahrungen

**Stefan Sell**

**Gutachten der  
Friedrich-Ebert-Stiftung**

**Autor**

Prof. Dr. Stefan Sell

Direktor des Instituts für Bildungs- und  
Sozialmanagement der FH Koblenz (ibus)

Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik  
und Sozialwissenschaften

FH Koblenz, Standort Remagen

E-Mail: [sell@rheinahrcampus.de](mailto:sell@rheinahrcampus.de)

ISBN 3-89892-447-5

Copyright 2006 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Herausgeber: Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Redaktion: Angela Meier, Peter Oesterdiekhoff

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Druck: Bonner Universitäts-Druckerei

Printed in Germany 2006

# INHALTSVERZEICHNIS

---

Vorwort .....	5
<b>1. Ein notwendiger Blick zurück – Vom „Vermittlungsskandal“ der Bundesanstalt für Arbeit zur „größten“ Sozialreform der Bundesrepublik? .....</b>	<b>7</b>
1.1 Reformlinien in der „Prä-Hartz“-Zeit: Die schrittweise Deregulierung der Arbeitsvermittlung und das „Arbeitsamt 2000“ .....	11
1.1.1 Vom „Vermittlungsmonopol“ der BA über das Koexistenzmodell zur funktionellen Privatisierung? Zum Formenwandel der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung .....	13
1.1.2 Das „Arbeitsamt 2000“ – zur Binnenmodernisierung der BA vor Hartz. Erste Erfahrungen mit dem New Public Management in der Arbeitsverwaltung .....	18
1.2 Die strategische Positionierung der Bundesregierung nach dem „Vermittlungsskandal“: Der Zweistufenplan zur Reform der BA aus dem März 2002 – Doppelter Systemwechsel im Schnellverfahren .....	28
1.3 Die Vermittlungsgutscheine aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht .....	32
<b>2. Standortbestimmung der Arbeitsvermittlung – Funktionalitäten und strategische Ausrichtung .....</b>	<b>45</b>
2.1 Die Arbeitsvermittlung als „black box“ und die Arbeitsverwaltung als „terra in-cognita“ .....	45
2.2 Zur Ökonomik der Arbeitsvermittlung .....	47
2.3 Eigenaktivitäten und personale Netzwerke hinsichtlich ihrer besonderen Bedeutung für eine professionelle Arbeitsvermittlung .....	58
2.4 Handlungsspielräume und Begrenzungen der Arbeitsvermittlung im Kontext ihrer Einbettung in die Arbeitslosenversicherung .....	62
<b>3. Der gegenwärtige Umbau der Arbeitsverwaltung und seine Auswirkungen auf die Arbeitsvermittlung .....</b>	<b>69</b>
3.1 „Operation am offenen Herzen ohne Narkose“ – Das strukturelle Dilemma des organisatorischen Umbaus der BA .....	69
3.2 „Job-Center“ war mal: „Kundenzentren“ und „Arbeitsgemeinschaften“ – Vielgestaltige Organisationswelten und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsvermittlung .....	72
3.2.1 Das „Kundenzentrum“ als Kernstück der Arbeitsvermittlung für Versicherungskunden .....	74
3.2.2 Die zweite Welt der Arbeitsvermittlung – die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und Optionskommunen .....	79

3.3	Von der in sich geschlossenen Anstalt zum „Furor“ des modernen Zahlenregimes oder: Von der Untersteuerung zur Übersteuerung der Arbeitsagenturen .....	87
3.4	Die ersten Ergebnisse aus der Evaluierung der „Hartz-Gesetze“: Licht und Schatten der Reform der BA .....	89
<b>4.</b>	<b>Vom Ausland lernen? Eine vergleichende Analyse internationaler Entwicklungen .....</b>	<b>93</b>
4.1	Australien .....	94
4.2	Großbritannien .....	97
4.3	Niederlande .....	105
4.4	Dänemark .....	110
4.5	Österreich .....	116
<b>5.</b>	<b>Die funktionelle Privatisierung der Arbeitsvermittlung im konzeptionellen Spannungsfeld von „New Politics of Welfare“, Wohlfahrtsmärkten und Gewährleistungsstaat .....</b>	<b>121</b>
5.1	Die „New Politics of Welfare“ und die „Wohlfahrtsmärkte“ .....	121
5.2	Der „Gewährleistungsstaat“ .....	125
5.3	Möglichkeiten und Grenzen einer funktionellen Privatisierung der Arbeitsvermittlung .....	131
<b>6.</b>	<b>Empfehlungen zur Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung .....</b>	<b>136</b>
<b>7.</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>150</b>

## VORWORT

---

Die deutsche Arbeitsverwaltung steht seit einigen Jahren im Mittelpunkt eines gewaltigen Umbauprozesses, ausgelöst durch den so genannten „Vermittlungsskandal“ der alten Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2002 und die daran anschließende Beauftragung der „Hartz-Kommission“, die im August 2002 ihre Empfehlungen vorgelegt hat. Daran anknüpfend wurden nicht nur die Strukturen der Arbeitsverwaltung grundlegend umgebaut – der Namenswechsel zur Bundesagentur für Arbeit sollte dies und vor allem ein fundamental neues Selbstverständnis der Arbeitsverwaltung auf ihrem Weg zu einem „Dienstleister“ auf dem Arbeitsmarkt zum Ausdruck bringen. Es wurden im Gefolge der so genannten „Hartz-Gesetze“ auch massive und hinsichtlich ihrer mittel- und langfristigen Auswirkungen derzeit erst schemenhaft abschätzbare Veränderungen in einem Kernbereich des deutschen sozialen Sicherungssystems vorgenommen, deren öffentliche Wahrnehmung und Diskussion vor allem um die Folgen aus der Schaffung eines neuen Grundsicherungssystems unter dem Label „Hartz IV“ kreist.

Öffentlich wahrgenommene und „skandalisierte“ Probleme und Defizite im engeren Bereich der Arbeitsvermittlung waren Auslöser für eine sozialgeschichtlich einmalige „Implosion“ eines seit vielen Jahrzehnten agierenden Zweigs der deutschen Sozialversicherung. Der Auftrag der „Hartz-Kommission“ war ursprünglich begrenzt auf einen organisatorischen Umbau der Arbeitsvermittlung mit dem Ziel, die Arbeitsvermittlung deutlich zu verbessern. Auch wenn mittlerweile eine fundamentale Neukonfiguration der gesamten Sicherungssystematik und eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik vorgenommen worden ist, lohnt ein fokussierter Blick auf die Arbeitsvermittlung als Wesensmerkmal einer modernen Arbeitsmarktpolitik, die aber wiederum nur ein Teilbereich einer umfassenden und ausdifferenzierten Beschäftigungspolitik ist bzw. sein sollte.

Vor diesem Hintergrund versucht die vorliegende Studie der Frage nachzugehen, was denn eine moderne und professionelle Arbeitsvermittlung auszeichnen könnte und aus welchen Elementen sie bestehen müsste – aber auch, wo ihre Grenzen liegen.

Hierfür ist ein Blick in andere Länder und auf die dort gemachten Erfahrungen sinnvoll – wenn auch einschränkend angemerkt werden muss, dass man sich vor Verallgemeinerungen und illusionären Übertragungsphantasien hüten sollte. Ein grundsätzliches Problem partieller Ländervergleiche besteht darin, dass alle Institutionen und Instrumente immer auch eingebettet sind in die jeweilige „Kultur“, die ihrerseits historisch bedingt Besonderheiten aufweist, die es in anderen Ländern so eben nicht gibt. Hinzu kommen teilweise erheblich divergierende Mentalitäten, so dass das Lernpotenzial aus einem internationalen Vergleich immer begrenzt bleiben muss. Letztendlich muss jedes Land seine eigene Antwort finden auf die Notwendigkeit einer Modernisierung und Professionalisierung von Strukturen und Prozessen.

Die vorliegende Arbeit versteht sich vor allem als eine Literaturstudie im Sinne einer Zusammenfassung, Aufarbeitung und Verdichtung von Untersuchungen, Stellungnahmen und Bewertungen, die zwischenzeitlich zum Themenkomplex von anderen Autoren vorgelegt worden sind – denn vieles Wichtiges und Richtiges ist bereits herausgearbeitet worden.

Die eigene Positionierung des Verfassers in Form von Empfehlungen an die Politik findet sich am Ende der Studie – wobei durchaus entschuldigend darauf hingewiesen werden muss, dass sich der Gegenstand der Empfehlungen an manchen Stellen derzeit fast schon während des Schreibens wieder verflüchtigt.

*Stefan Sell*



# 1. EIN NOTWENDIGER BLICK ZURÜCK – VOM „VERMITTLUNGSSKANDAL“ DER BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT ZUR „GRÖSSTEN“ SOZIALREFORM DER BUNDESREPUBLIK?

---

Im Januar des Jahres 2002 war die Welt der Arbeitsverwaltung noch „in Ordnung“. Die Bundesanstalt für Arbeit war ein Konzern mit mehr als 90.000 Beschäftigten und einem Etat von über 54 Mrd. Euro (zuzüglich der aus Bundesmitteln finanzierten Arbeitslosenhilfe von mehr als 12 Mrd. Euro). Allein für die Verwaltungskosten der Bundesanstalt wurden im Haushaltsplan des Jahres 2001 Mittel in einer Größenordnung von 4,9 Mrd. Euro eingestellt, davon entfielen 3,3 Mrd. Euro auf Personalausgaben. Zugleich ist die Arbeitsverwaltung eine der zentralen Säulen des gewachsenen sozialen Sicherungssystems in Deutschland mit seiner besonderen korporatistischen Ausprägung, die sich in der „drittelparitätischen“ Selbstverwaltung auskristallisiert. Im Verwaltungsrat und im Vorstand der BA saßen Arbeitgeber, Gewerkschaften und die öffentliche Hand und bestimmen über die Grundlinien der Geschäftspolitik der Arbeitsverwaltung.

Eigentlich sollte in diesem Jahr ein stolzes Jubiläum gefeiert werden, denn 1952 wurde die damalige „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ mit Sitz in Nürnberg errichtet – in der Tradition der 1927 ins Leben gerufenen „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“, die wiederum aus dem 1922 installierten „Reichsamt für Arbeitsvermittlung“ hervorgegangen ist. Aber die Feierlichkeiten zu einer nunmehr 80 Jahre umfassenden Institutionengeschichte werden wohl überschattet bleiben von den Ereignissen der turbulenten Wochen im Februar 2002, die letztendlich zu einer existenziellen Infragestellung der deutschen Arbeitsverwaltung geführt und einen tief greifenden Umbau der BA ausgelöst haben.

Ausgelöst wurde die Implosion der deutschen Arbeitsverwaltung durch eine im Oktober 2001 vom Bundesrechnungshof (BRH) in den Arbeitsämtern Bremerhaven, Dortmund, Halle, Frankfurt/Oder und Neuwied durchgeführte Überprüfung der Vermittlungspraxis. Die Prü-

fer verglichen die in der EDV registrierten Vermittlungen mit den tatsächlichen Vermittlungen. Am 16. Januar 2002 wurde die BA schriftlich vom BRH darüber informiert, dass bis zu 70% der angeblichen Vermittlungen fehlerhaft gebucht seien. Am 4. Februar wurde die Öffentlichkeit über die Prüfungsergebnisse informiert. Parallel dazu wurde ein Schreiben eines BA-Mitarbeiters aus dem Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland bekannt, das dieser zuerst an das Kanzleramt und nachfolgend an den damaligen Bundesarbeitsminister Riester (SPD) geschickt hatte und in dem nachdrücklich auf Manipulationen bei der statistischen Erfassung der (angeblichen) Vermittlungen hingewiesen wurde. Am 15. Februar präsentierte der Bundesarbeitsminister Riester Ergebnisse einer weiteren Überprüfung von zehn Arbeitsämtern durch die Innenrevision der BA, die den Befund der Rechnungsprüfer dahingehend bestätigen konnten, dass lediglich 30% der Vermittlungen einwandfrei waren, während ein Drittel eindeutig fehlerhaft und ein weiteres Drittel „unklar“ zugeordnet gewesen seien.

Überträgt man diese Werte auf die von der BA ausgewiesenen Vermittlungszahlen für das Jahr 2001, dann ergibt sich, dass statt der 3,82 Mio. Vermittlungen nur 1,26 Millionen Arbeitsvermittlungen tatsächlich auch stattgefunden haben, maximal (wenn man die „unklaren“ Fallkonstellationen berücksichtigt) 2,5 Millionen. Im Anschluss an dieses nicht nur statistische Waterloo der BA fokussierte die öffentliche Debatte auf die Arbeitsvermittlung im engeren Sinne und vielen wurde erst in diesem Zusammenhang bewusst, dass die BA lediglich 10% ihres Personals für diese „Kernkompetenz“ im engeren Sinne eingesetzt hat.

## „Kombinatsstruktur“ der BA

Angesichts der nicht nur sozialpolitischen, sondern auch volkswirtschaftlichen Relevanz der Bundesanstalt für Arbeit lohnt ein Blick zurück nicht nur auf die damaligen Strukturen, son-

dern vor allem auf die der Anstalt zugewiesenen Aufgaben und Funktionen. Die Breite der Aufgaben lässt es gerechtfertigt erscheinen, von einer „**Kombinatsstruktur**“ der BA<sup>1</sup> zu sprechen.

Neben der Arbeitsvermittlung und der mit dieser eng zusammenhängenden aktiven Arbeitsmarktpolitik (von den Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber über berufliche Qualifizierungsmaßnahmen und ABM bis hin zur Integration von Behinderten in den Arbeitsmarkt) sind natürlich die „passiven“ Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe) relevant. Dazu kommen Berufsberatung von Schülern und Studierenden, die arbeitsmarktpolitische Betreuung der Jugendlichen und die Auszahlung von Kindergeld. Ein weiteres Spektrum sind ausländerrechtliche Aufgaben, die die Frage der Arbeitserlaubnis einschließen sowie eine ganze Reihe an ordnungspolitischen Aufgaben wie Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und der Schwarzarbeit, Bekämpfung von Leistungsmissbrauch oder die Überprüfung und Lizenzierung der privaten Arbeitsvermittler sowie die Überwachung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung.

Diese unübersichtliche Produkt- und Dienstleistungspalette der Arbeitsverwaltung wurde zusätzlich belastet durch einen **ausgeprägt zentralistischen Zuschnitt mit einer tief verwurzelten hierarchischen Mentalitätsstruktur**. Zwar kann bereits für die Jahre vor dem „Vermittlungsskandal“ eine Erhöhung der Freiheitsgrade der Arbeitsämter vor Ort beobachtet werden, die vor allem durch die eingeleitete Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik und eine damit einhergehende Lockerung der rigiden Bindung der Mittelverwendung an eindeutig definierte Zielgrößen für die einzelnen Maßnahmenteilnahmen realisiert werden konnten. Dennoch blieben auch in diesem gelockerten System nunmehr subtile Durchgriffe der zentralen Ebene auf die Ämter vor Ort, in dem vor allem mit Zielvorgaben gearbeitet wurde, die aus der problematischen (allerdings gerade von der Politik bisher gewünschten) „**Tonnenideologie**“ abgeleitet werden – also so hohe Zahlen wie nur möglich zu realisieren, um hierüber „Erfolg“ und darüber letztendlich die institutionelle Existenzberechtigung zu dokumentieren.

Die „alte“ Bundesanstalt hat sich innerhalb des ihr zugänglichen Spektrums an handlungsleitenden Einflüssen im wesentlichen „rational“ verhalten, denn es ging der Führungsspitze vor allem um eine auch nach außen sichtbare Manifestation der die gesamte Arbeitsmarktpolitik dominierenden „Mengenfokussierung“ im Sinne der Verkündung immer höherer Vermittlungszahlen – gleichsam als Gegenstück zu den steigenden oder doch zumindest konstant hohen Arbeitslosenzahlen, die monatlich von Nürnberg aus verlesen wurden (und werden). Im Mittelpunkt des eigenen (scheinbaren) Erfolgsausweises stand die „**Symbolik der großen Zahl**“, die jedem Politiker durchaus bekannt und bewusst ist.

Um nicht missverstanden zu werden – hinter der Fokussierung auf die Mengenkomponekte stand nicht etwa eine Art „kriminelle Organisationsenergie“, sondern vor allem und ganz praktisch **ein enormer und vielschichtiger Druck seitens der Politik**, die bestimmte Ergebnisse einforderte (und das auch heute noch tut). Die Mitarbeiter innerhalb der Anstalt hatten in der Mehrzahl der Fälle in den filigran verästelten Strukturen der Behörde eigentlich keine Chance, sich dem – im Regelfall eher subtilen – Druck in Richtung „**Produktion erwarteter Ergebnisse**“ anzupassen. Insofern machten sie das, was man von ihnen erwartete oder was sie glaubten, was man von ihnen erwartet. Befördert wurde dies sicherlich auch durch eine über Jahrzehnte ausdifferenzierte Behördenkultur, die in vielerlei Hinsicht Anstaltscharakter hatte. Die Anpassungsfunktionalität, die hier erkennbar wird, erklärt auch das ganz offensichtliche Unverständnis, auf das die öffentliche Kritik innerhalb der „Anstalt“ traf, denn es gab so gut wie kein „Unrechtsbewusstsein“ hinsichtlich der Vorwürfe – warum denn auch, da man sich doch „korrekt“ gegenüber der „oberen Instanz“ verhalten hatte, was angesichts der historisch bedingten hierarchischen Mentalitätsstruktur innerhalb der BA doch genügen musste.

Die **Politik** in ihrer Dualität von Regierung und Opposition reagierte ebenfalls in einer bekannten und eingeübten Art und Weise: Die Regierung anfangs mit Leugnen, dann mit dem Versuch, die Vorwürfe herunterzuspielen und das Problem auszusetzen – und dann mit der fast schon panisch wirkenden Flucht nach vorne

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Sell (2002a).

und dem ebenfalls bekannten „symbolischen Menschenopfer“, also dem Austausch von Köpfen an der Spitze (manchmal natürlich auch in Form von „Bauernopfern“), konkret die Entfernung des Präsidenten der BA. Die Opposition hingegen spielte die übliche Klaviatur der Verstärkung der vor allem durch die Berichterstattung vorangetriebenen krisenhaften Entwicklung, ohne durch substantielle Vorschläge hinsichtlich einer zukunftsweisenden Reform der BA besonders aufzufallen.

Den **Medien** kam im Kontext des „Vermittlungsskandals“ eine ganz besondere Rolle zu. Zum einen griffen sie die Berichte über die Vorgänge in der BA begierig auf und verstärkten die daraus abgeleiteten (Vor-)Urteile über das mediale Grundmuster des „copy and paste“ in Verbindung mit einer (kurzzeitig) dauerhaften Thematisierung der „story“ auf allen Kanälen und in allen Blättern – was übrigens die generelle Erfahrung erklären mag, dass man zunehmend das Gefühl bekommt, die „Kampagnen“, die sich um bestimmte Vorfälle herum entwickeln, überrollen die Akteure mit einer bis dato nicht gekannten Wucht, um dann kurze Zeit später in völlig anderen Bereichen zu wirken, nicht aber ohne entsprechende „Verwüstungen“ hinterlassen zu haben. Hinzu kommt – der temporären Skandalisierung durchaus adäquat – eine enorme „Personalisierung“ der Berichterstattung und auch der Forderungen, die immer öfter aufgrund des Wegfalls der strikten Trennung von Nachrichtendarstellung und Kommentierung auftauchen und eine durchaus problematische „gestalterische“ Kraft haben.<sup>2</sup>

**Der „Vermittlungsskandal“ der BA als Lehrbuchbeispiel für erfolgreiche Skandalisierungswellen**

„Erfolgreiche Skandalisierungswellen benötigen erstens eine als moralisch defizitär darstellbare Spezies, zweitens Kommunikatoren, vorzugsweise in den Medien, die mit entsprechenden Selektions- und Interpretationslogiken eine quotenträchtige Empörungsbewirtschaftung betreiben, drittens aktualisierbare Moralbestände auf Seiten des Publikums sowie viertens politische Organisationen, die dafür sorgen, dass die Skandalisierung auf Dauer gestellt wird, indem sich das politische System der Angelegenheit annimmt.“ (Imhof 2002: 51).

Die vier zentralen Kriterien für erfolgreiche Skandalisierungswellen sind bei der Bundesanstalt für Arbeit eins zu eins umgesetzt worden (vgl. Mosley et al. 2003: 11):

- 1.) Es war nicht schwer, die BA als moralisch defizitär darstellbare Spezies zu identifizieren. Sie galt schon länger als ineffizienter bürokratischer Moloch. Die Erkenntnisse aus dem Umfeld des Vermittlungsskandals im Januar 2002 schienen dies nur zu bestätigen.
- 2.) Für die Medien war es ein Leichtes, auf der Grundlage dieses Vermittlungsskandals eine fast permanente quotenträchtige Empörungsbewirtschaftung zu betreiben.
- 3.) Die Medien konnten sich auch auf aktualisierbare Moralbestände des Publikums stützen und die Schleusen für wahre Gefühlsausbrüche gegen die BA öffnen.<sup>3</sup>
- 4.) Die Bundesregierung nutze den Skandal als Gelegenheitsfenster, um die bisher für unüberwindbar gehaltene BA-Festung in Nürnberg zu schleifen und mit der Installation der Hartz-Kommission sorgte sie wenigstens bis zu den Bundestagswahlen im September 2002 für die Fortschreibung der Skandalisierung.

Die **Medien** bzw. ein großer Teil von ihnen spielt nun gerade bei „Hartz IV“ eine interessante „Doppelrolle“, die das ganze Thema für die grundsätzlichen Anforderungen und Schwierigkeiten der Umsetzung tief greifender Reformen in Zeiten einer Mediengesellschaft paradigmatisch werden lassen:

■ Zum einen können wir wie in einem Brennglas die um sich greifende „Skandalisierung“ als ein immer dominanter werdendes Muster der Berichterstattung der Medien und hierbei vor allem des Fernsehens beobachten. Das skandalisierende, auf Negativschlagzeilen fokussierte Aufgreifen bestimmter Entscheidungen oder Ereignisse verbunden mit einer „Häppchen“-Berichterstattung und einem immer kurzatmiger werdenden „Ankratzen“ von aktuellen Themen charakterisiert den größten Teil der Medienberichte. Neben dem an sich schon problematischen Sozialisierungseffekt auf die Seh- und Wahrnehmungsgewohnheiten der Zuschauer bzw. Leser entfaltet diese Form der Berichterstattung vielfältige direkte und indirekte Wirkungen auf die Politiker und auch auf die Politikgestaltung, die den grundsätzlichen Trend einer oft nur noch symptomatischen und partiellen Problemwahrnehmung und -bearbeitung potenzieren.

■ Zum anderen gibt es aber durchaus auch die Entwicklung, dass ein Teil der Medien **substituierende Informations- und Beratungsfunktionalitäten** übernimmt, da der Staat bzw. die Sozialversicherungsträger anscheinend die ihnen eigentlich originäre Aufgabe nicht mehr oder nicht mehr mit der entsprechenden Reichweite wahrnehmen. So fand ein Großteil der Information und Aufklärung zu „Hartz IV“ gerade in der „heißen Phase“ in Fernsehsendungen und über die serviceorientierte Berichterstattung in

<sup>2</sup> Vgl. zur besonderen und ambivalenten Rolle der Medien am Beispiel des Vermittlungsskandals der Bundesanstalt für Arbeit als ein „Lehrbuchbeispiel“ für die Effekte der modernen Mediengesellschaft den Beitrag von Sell (2005a).

<sup>3</sup> Man transformiere das Bedingungsgefüge auf andere Kontexte, dann erschließt sich die Bedeutung dieses Punktes, da hier gleichsam eine Art „Interaktivität“ mit dem ansonsten recht passiven Publikum hergestellt werden kann: Aktualisierbare Moralbestände des Publikums, deren Aktivierung ebenfalls Schleusen wahrer Gefühlsausbrüche öffnen würden, könnte man sich – in Deutschland – sehr gut hinsichtlich Schule und vor allem bezüglich „der“ **Lehrer** vorstellen. Auch „die“ **Politiker** würden sich hier anbieten.

den Tageszeitungen statt. Vielleicht wächst hier aufgrund ihrer Reichweite den Medien eine ganz neue gesellschaftspädagogische Funktion zu, die aber nicht thematisiert wird, geschweige denn, dass hier irgendwelche „Qualitätsstandards“ der Beratung und Aufklärung sichergestellt werden (können), wie sie sich beispielsweise in den Formulierungen des Sozialgesetzbuches mit Bindungswirkung für die Verwaltung finden – die allerdings (siehe Hartz IV) zunehmend an *tatsächlicher* Bindungswirkung verlieren.

Bundeskanzler Schröder hat sich in dieser Situation als „**Medienkanzler**“ erwiesen und versucht, die gleiche Codierung wie die Presse zu finden. Dies gelang ihm anfänglich durchaus mit der Berufung des damaligen rheinlandpfälzischen Sozialministers Florian Gerster – einem so genannten „Querdenker“ innerhalb der SPD und damit per se für die Medien schon mal interessant – zum neuen BA-Chef und der Ankündigung, die ganze BA komplett umzubauen, wofür man „auf die größte Baustelle der Republik“ (Schröder) den besten Mann geholt habe. Das beruhigte die Medien für eine kurze Zeit und insofern kann Gerster durchaus etwas despektierlich als Schröders Wunderwaffe Nr. 1 interpretiert werden. Natürlich hatte Florian Gerster Vorstellungen und eigene Ideen zum Umbau der BA, aber hier nun kam der zweite Coup des Bundeskanzlers mit der Einsetzung der berühmten „Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter dem Vorsitz des VW-Personalvorstandes Peter Hartz.

Der Auftrag an die Kommission war eigentlich auf den Umbau der Bundesanstalt für Arbeit begrenzt – was von dem Kommissionsvorsitzenden Hartz dann sehr schnell auf das mehr als ambitionierte Unterfangen einer Halbierung der Massenarbeitslosigkeit erweitert wurde, die mit einem ganzen Strauß an Maßnahmen und Instrumenten realisierbar sein sollte. Diese Erweiterung hat die Regierung und vor allem den Bundeskanzler sicherlich nicht gestört, denn im Herbst 2002 standen bekanntlich die Bundestagswahlen vor der Tür, und die problematische Verfassung des Arbeitsmarktes war eine der Achillesfersen der rot-grünen Bundesregierung.

Insofern war die „sakrale Inszenierung“ der Übergabe des Abschlussberichts der „Hartz-Kommission“ im Französischen Dom in Berlin an den Bundeskanzler im August 2002 nur ein konsequentes Mosaiksteinchen im Gesamtkunstwerk einer medialen Behandlung des

Themas – Peter Hartz als Wunderwaffe Nr. 2 (zumindest damals).<sup>4</sup>

Auch nach der gewonnenen Bundestagswahl hielt sich der Bundeskanzler an die Personalisierungslogik der Presse und brachte seine Wunderwaffe Nr. 3 in Stellung, den neuen „Superminister“<sup>5</sup> für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement. Der weitere Verlauf der Dinge auf dieser Ebene ist bekannt und auch nicht sonderlich überraschend. So wie sich die Skandalwellen in den Medien gleichsam von selbst beschleunigen und immer kürzere Zyklen annehmen, so scheint auch die „Halbwertszeit“ von hochgepuschten Politikern in der heutigen Mediengesellschaft immer geringer zu werden.

Der Bundeskanzler versuchte dann im Frühjahr 2003 die unterschiedlichen Reformstränge, die sich bis dahin herausgebildet hatten, angesichts der sichtbaren Überforderung des Publikums (wie auch der Experten) thematisch mit der „**Agenda 2010**“ zu bündeln, ein Kunstbegriff, der angesichts seiner technokratischen Eleganz wenig Wohlwollen fand und inhaltlich zu der schwersten Krise der sozialdemokratischen Partei angesichts der Zumutungen für einen Teil der Partei führte.

---

<sup>4</sup> Die (anfangs) positiven Erfahrungen der Regierung Schröder mit der Hartz-Kommission scheinen dann ein neues Politikmuster entzündet zu haben, das nur als „Kommissionitis“ zu charakterisieren ist. Die parallel zur Arbeitsmarktproblematik sich zuspitzenden Entwicklungen im Bereich Gesundheits- und Rentenpolitik führten im November 2002 zur Einsetzung der nach ihrem Vorsitzenden so benannten „**Rürup-Kommission**“ (offiziell „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“), deren Aufgabe darin bestand, Vorschläge für die Bereiche Krankenversicherung, Pflegeversicherung und Alterssicherung zu erarbeiten. Letztendlich war es ein Versuch, das „Erfolgsrezept“ Hartz-Kommission auf einer anderen Baustelle zu wiederholen und Veränderungen – gerade gegenüber der eigenen Klientel und den eigenen Mitgliedern – salonfähig zu machen. Der Abschlussbericht wurde im August 2003 vorgelegt. Die CDU konterte dann mit der „**Herzog-Kommission**“.

<sup>5</sup> Allein diese Terminologie versinnbildlicht die **Omnipotenzwünsche bzw. -illusionen**, die nicht nur in der Politik, sondern auch und gerade in den Medien kultiviert und auf die Fernsehzuschauer bzw. Leser übertragen werden. Gleichsam als spiegelbildliches Pendant dazu fungiert dann eine **moderne Fassung der Opferungsrituale** im Sinne einer „Entthronung“, zuweilen sogar eine mediale „Enthauptung“ der vormaligen Superfiguren.

Mit der Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ durch die rot-grüne Bundesregierung wurde – so die Meinung vieler Interpreten – die größte Sozialreform in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland realisiert,<sup>6</sup> wobei sowohl diese Aussage wie auch die allgemeine öffentliche Diskussion vor allem auf die mit „Hartz IV“ verbundene Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Einführung des Arbeitslosengeldes II sowie des Sozialgeldes abzielt.

Das **Spannungsverhältnis zwischen der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Reformen und der Kommunikation derselben** trat innerhalb der Agenda 2010-Maßnahmen insbesondere innerhalb der „Hartz IV“-Gesetzgebung zu Tage. Dieses Spannungsverhältnis basiert allerdings nicht nur – wie vielerorts behauptet wird – auf einem ausschließlich medialen Bias („Vermittlungsproblem“), sondern hat natürlich auch inhaltliche, „objektive Notwendigkeiten“ der Reformschritte berührende Hintergründe. Hinzu kommt die grundlegende und sich zunehmend intensivierende Diskrepanz der unter (medialem) Zeitdruck stehenden Handelnden und der erst langfristig eintretenden Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Reformen.<sup>7</sup>

Der zweite große Strang der gesetzgeberischen Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ steht weniger (bzw. kaum) im Scheinwerferlicht der öffentlichen Aufmerksamkeit – der **organisatorische Umbau der alten Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt**. Das war ja auch eigentlich die Kernaufgabe der „Hartz-Kommission“, denn sie sollte Vorschläge zum Umbau der Arbeitsverwaltung machen.

Doch es gab bereits in den Jahren „vor Hartz“ mehrere Entwicklungslinien einer Reform der Arbeitsverwaltung, deren Erwähnung und Kenntnisnahme für eine richtige Einordnung

der neueren Entwicklungen seit den „Hartz-Gesetzen“ durchaus von Bedeutung ist – zum einen, weil gezeigt werden kann, dass schon einiges, was nunmehr so modern daherkommt, bereits in der Umsetzung bzw. praktischen Erprobung war und zum anderen, weil die relative Langsamkeit, mit der die bisherige Reformpolitik im Bereich der Arbeitsverwaltung abgelaufen ist, zugleich verdeutlicht, mit welchen großen Aufgaben es Modernisierer in diesem Bereich zu tun haben. Der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen liegt natürlich auf dem Bereich der arbeitsvermittlungsrelevanten Aspekte.

### 1.1 Reformlinien in der „Prä-Hartz“-Zeit: Die schrittweise Deregulierung der Arbeitsvermittlung und das „Arbeitsamt 2000“

Der **strukturelle Bruch innerhalb der deutschen Arbeitsverwaltung** im Gefolge der Umsetzung der Sofort-Maßnahmen der Bundesregierung nach dem „Vermittlungsskandal“ und vor allem nach der Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ erscheint auf den ersten Blick fundamental. Es drängt sich der Eindruck auf, dass ein scharfer Schnitt mit der alten Traditionslinie der Behörde Arbeitsamt gemacht wurde – an der Oberfläche belegt durch die Einführung von Strukturen, die denen von großen Konzernen nachgebaut sind. So wurde aus der Figur des Präsidenten der BA ein Vorstandsvorsitzender in einem insgesamt dreiköpfigen Vorstand. Das Neudeutsch der Unternehmensberater hielt Einzug auf den Fluren der Arbeitsämter und auch beim Personal – nicht nur bei den Führungspositionen – wurde einiges durcheinander gewirbelt. Auf der Basis eines „Masterplans“, der von 25 Projektgruppen innerhalb der BA mit maßgeblicher Beteiligung von Unternehmensberatern (hierbei vor allem Roland Berger- und McKinsey-Berater) erarbeitet wurde, begann ein systematischer Umbau der Arbeitsämter hin zu betriebswirtschaftlich strukturierten Agenturen – und insofern war die noch vom ersten Vorstandsvorsitzenden der BA angestrebte Namensänderung der Anstalt in „Bundesagentur für Arbeit“ und „Arbeitsagenturen“ eben nicht nur ein semantisches Anliegen, sondern eigentlich konsequenter Ausdruck der dem ganzen

<sup>6</sup> Diese Wertung mag der Unmittelbarkeit des Erlebens geschuldet sein, aber sozialpolitikgeschichtlich ist diese Platzierung der „Hartz-Reformen“ natürlich mehr als fragwürdig. So würde die große Rentenreform von 1957 beispielsweise viel eher einen solchen Rangplatz beanspruchen dürfen.

<sup>7</sup> Vgl. zu dieser wichtigen Differenzierung den instruktiven Beitrag von Haubner 2005 mit seinen Überlegungen zum Zusammenspiel zwischen Umsetzung und Kommunikation arbeitsmarktpolitischer Reformprozesse.

organisatorischen Umbauprojekt zugrunde liegenden neuen Organisationsphilosophie: die Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltung in ein Dienstleistungsunternehmen nach dem **Agenturmodell des New Public Management**.

Auch die Arbeitsvermittlung und die vermittlungsrelevanten Bereiche der Arbeitsförderung bekamen eine „**neue**“ **Ausrichtung**, die sich vor allem in vier Entwicklungslinien manifestiert:

■ Zum einen eine **Strukturierung der Arbeitssuchenden nach „Kundengruppen“ entlang der mit ihnen verbundenen Handlungsbedarfe** und die Steuerung neuer Arbeitssuchender auf der Basis eines Profiling (nunmehr Standortbestimmung genannt).

Als Folge der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem neuen Grundversicherungssystem für Arbeitssuchende mit dem Arbeitslosengeld II und dem Sozialgeld („**Hartz IV**“) wurden die Arbeitssuchenden auch hinsichtlich ihrer institutionellen Zuordnung aufgrund der Einrichtung von Arbeitsgemeinschaften (zwischen der BA und den Kommunen) sowie von Optionskommunen zweigeteilt, in denen die Betreuung der „Hartz IV“-Arbeitslosen von den Kommunen alleine betrieben wird.<sup>8</sup> Insofern ist die alte Schnittstelle zwischen den Arbeitslosenhilfeempfängern und den erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern beseitigt worden. Zugleich wurde aber eine **neue Trennlinie zwischen Arbeitslosengeld I- und II-Empfängern** geschaffen, mit durchaus problematischen Auswirkungen auf die Arbeitsvermittlung.

■ Die eigentliche Vermittlung innerhalb der Vermittlung sollte durch organisatorische Maßnahmen wie der **Einrichtung von „Kundenzentren“** als funktionale Umsetzung des Auftrags, Job-Center einzurichten, gestärkt werden. Ebenfalls sollten eine konsequente Implementierung von terminierten Vermittlungsgesprächen und eine standardisierte Abwicklung eines Großteils der Anliegen der Kunden beispielsweise auch über Call-Center zur Lösung beitragen. Dies geht einher mit der

---

<sup>8</sup> Eigentlich muss man von einer Dreiteilung sprechen, da es immer noch Landkreise gibt, die sich weder dem Arbeitsgemeinschafts- noch dem Optionsmodell angeschlossen haben und in denen eine getrennte Aufgabenwahrnehmung existiert.

Zielsetzung einer **stärkeren Arbeitgeberorientierung** innerhalb der Vermittlung<sup>9</sup> sowie der intensiveren Nutzung von beauftragten Dritten für Teilbereiche der Arbeitsvermittlung (oder auch für den gesamten Vermittlungsprozess) im Sinne eines **Outsourcing der eigenen Kern-Dienstleistung**. In diesem Kontext sind auch die **Personal-Service-Agenturen (PSA)** zu verorten (dem so genannten „Herzstück“ der Hartz-Vorschläge), da es hier um die Nutzung des Instruments der „vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung“ in Form einer ausgelagerten Vermittlungsstrategie geht bzw. gehen sollte.

■ Die parallel seitens der Bundesregierung eingeführten **Vermittlungs- und Bildungsgutscheine** sollten einen **Systemwechsel**<sup>10</sup> hin zu einer eher nachfrageorientierten Inanspruchnahme der Dienstleistungen Vermittlung und berufliche Weiterbildung ermöglichen. Damit sollte im positiven Sinne die Wahlfreiheit der Nutzer erhöht und parallel die Agenturen hinsichtlich der Planung und Steuerung von Maßnahmen entlastet werden. Zugleich sollten die angeblichen Potenziale der privaten Vermittler intensiver für die Wiedereingliederung der Arbeitssuchenden genutzt werden.

■ Gleichsam abgerundet wird dieses Paket durch ein **rigoroses Umsteuern bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen**. Die strategische Stoßrichtung dieser Entwicklungslinie lässt sich mit **„(weniger), schneller und billi-**

---

<sup>9</sup> Gerade in diesem Bereich wurden bestimmte Entwicklungen durch die Umsetzung des Konzeptes „Arbeitsamt 2000“ bewusst wieder zurückgenommen, die hinsichtlich der Arbeitgeberorientierung dysfunktional waren. Denn gerade durch das Transferkonzept zum „Arbeitsamt 2000“ waren zahlreiche Ansätze einer explizit stellenorientierten Vermittlung in den Ämtern aufgelöst worden – zum Teil gegen erhebliche Widerstände und Proteste der vor Ort Verantwortlichen.

<sup>10</sup> Es kann an dieser Stelle nur darauf hingewiesen werden, dass der **Formenwandel von der angebots- zur nachfrageorientierten Finanzierung von sozialen Dienstleistungen** bzw. zumindest die Diskussion darüber auch in vielen anderen Bereichen von hoher Aktualität ist. Man denke hier an die „persönlichen Budgets“ für Behinderte und Pflegebedürftige oder an die Diskussion über eine Einführung von „Betreuungsgutscheinen“ zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen. Insofern können und sollten die Erfahrungen mit dem „Vorpreschen“ innerhalb der Arbeitsförderung – vor allem hinsichtlich der nicht gerade überzeugenden Auswirkungen auf die einzelnen Nachfrager – für eine Bewertung von Vorschlägen in anderen sozialpolitischen Handlungsfeldern herangezogen werden.

ger“ zusammenfassen. Neben dem weiteren Eindampfen der klassischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen hat es in den Jahren seit 2003 vor allem die Förderung der beruflichen Weiterbildung getroffen – hier befinden sich die Teilnehmerzahlen vor allem bei den längeren Maßnahmen im Sinkflug. Gleichzeitig gab es eine massive Ausweitung von Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen, dies allerdings nicht nur für eine Verbesserung der Vermittlungsaussichten, sondern häufig als Instrument zur Überprüfung der tatsächlichen Arbeitsbereitschaft der Arbeitsuchenden.

Nun sind diese neuen Entwicklungen nicht mit der „Hartz-Kommission“ vom Himmel gefallen, sondern diese hat – dies allerdings durchaus wirkkraftig – als **Beschleuniger** in einer spezifischen Situation gewirkt. Das Gesamtsystem der Arbeitsverwaltung geriet in eine existenzielle Krise aufgrund der Thematisierung des Vermittlungsskandals, multipliziert mit einer steigenden Arbeitslosigkeit und einer offensichtlichen Hilflosigkeit der Politik, die zu einer Instrumentalisierung des Umbaus der Arbeitsverwaltung als Zeichen der (scheinbaren) Handlungsfähigkeit der Entscheidungsträger geführt hat.

Die Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ zeichnet sich neben dem symbolischen Politikgehalt vor allem durch eine zeitlich imposante Kompression langjähriger Vorentwicklungen und Diskussionen in Form eines substanziellen Formenwandels aus, charakterisiert (und enorm belastet) durch eine bislang einmalige Gleichzeitigkeit konzeptioneller Entwicklung, gesetzgeberischer Umsetzung und institutionellem Umbaus sozusagen in einem Zuge.<sup>11</sup>

Aber das, was sich in den vergangenen Jahren seit dem „Vermittlungsskandal“ innerhalb der Arbeitsverwaltung mit einer erstaunlichen Geschwindigkeit an Veränderungen ereignet hat, kann auf teilweise langjährige Vorarbeiten und Entwicklungslinien zurückgeführt werden –

<sup>11</sup> Genau dieses Bedingungsgefüge hat maßgeblich zu dem geführt, was in der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion als „handwerklich schlecht gemachte Gesetzgebung“ angekommen ist. Insofern ist die Umsetzung der „Hartz-Reformen“ auch ein (zukünftiges) Lehrbuchbeispiel für die Grenzen eines „Beschleunigungsstaates“.

und erst deren Kenntnisnahme eröffnet eine richtige Einordnung der neuen Entwicklung.

### 1.1.1 Vom „Vermittlungsmonopol“ der BA über das Koexistenzmodell zur funktionalen Privatisierung? Zum Formenwandel der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung

Wenn man einen Blick auf die Debatten der 90er Jahre zurück wirft, dann stand die Arbeitsvermittlung vor allem hinsichtlich ihrer institutionellen Verfasstheit in der spezifischen Ausprägung des „Vermittlungsmonopols“<sup>12</sup> der Bundesanstalt für Arbeit im Mittelpunkt.

Es gibt nach Ulrich Walwei (1996: 57f.) drei mögliche Grundformen der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung:

- Marktsysteme
- Koexistenzsysteme
- Öffentlich-rechtliche Monopolsysteme

Bei einem **reinen Marktsystem** hält sich der Staat völlig aus dem Vermittlungsgeschäft heraus – weder werden die Vermittler öffentlich-rechtlich zugelassen oder lizenziert und auch nicht überwacht, noch nimmt der Staat Einfluss auf das Preisgeschehen. Idealtypisch handeln Arbeitsvermittler und Arbeitsuchende bzw. Arbeitgeber einen privatrechtlichen Vertrag aus, und bei einem dort definierten Erfolg wird eine Vergütung (Provision) fällig. Die vermittlungsrechtliche Gestaltung kann über den im § 652 BGB normierten Maklervertrag erfolgen. Empirisch relevant ist das reine Marktmodell im internationalen Vergleich faktisch nicht.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> „Vermittlungsmonopol“ der BA wird hier in Anführungszeichen gesetzt, weil es zwar die übliche Bezeichnung war, allerdings sachlich nicht korrekt ist, denn die BA hatte auch vor 1994 kein Vermittlungsmonopol, sondern ein „**Alleinvertretungsrecht**“, das aber bestimmte Ausnahmen zuließ (z.B. immer schon im Bereich der Künstlervermittlung). Von einem Monopol kann man vor allem deshalb nicht sprechen, weil die BA keine Monopolstellung bei den Stellenbesetzungsprozessen hatte, da es alternative Suchwege gab (und gibt), die auch genutzt wurden. Es gab keine Meldepflicht offener Stellen an die BA, noch nicht einmal eine Monopolstellung bei den Stellenbesetzungsprozessen – eher das Gegenteil war der Fall, wenn man die relativ geringen Marktanteile der BA berücksichtigt.

<sup>13</sup> Walwei (1996) hat sich Mitte der 90er Jahre empirisch mit den erkennbaren weltweiten Reorganisationsprozessen in den Arbeitsvermittlungssystemen befasst. Von den in der vergleichenden Untersuchung einbezo-

**Koexistenzsysteme** sind dadurch gekennzeichnet, dass in allen regionalen und berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten öffentliche und private Arbeitsvermittlung nebeneinander existieren dürfen. In regulierten Koexistenzsystemen gibt es gesetzliche Regelungen, die eine Lizenzierung der Agenturen und Standards der Berufsausübung vorschreiben. Dagegen sind im freien Koexistenzsystem von den privaten Agenturen nur die allgemeinen gewerberechtlichen Vorschriften zu beachten.

Bei den **öffentlich-rechtlichen Monopolsystemen** kann eine strikte und eine moderate Form des Monopols differenziert werden. Um der öffentlichen Arbeitsverwaltung eine starke Position zu sichern, werden in strikten Monopolsystemen die private Arbeitsvermittlung (einschließlich der Arbeitnehmerüberlassung)

verboten und eine Meldepflicht der Betriebe bei offenen Stellen installiert. Bei moderaten Monopolsystemen ist dagegen die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlung seitens der Betriebe

sowie der Arbeitsuchenden freiwillig - mit Ausnahme der arbeitslosen Leistungsempfänger, die die öffentliche Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen müssen. In bestimmten Ausnahmebereichen (z.B. für Führungskräfte, auf gemeinnütziger Basis oder auch im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung) ist private Arbeitsvermittlung zugelassen.

Die Befürworter von Monopolsystemen beziehen sich in ihrer Argumentation immer auf (angebliche) Verbraucherschutzinteressen, die es zu schützen gilt. Ein ökonomischer Begrün-

dungsstrang für diese Argumentation stellt auf die von Akerlof (1970) entwickelte **Theorie vom Marktversagen** ab.

■ Es handelt sich bei dem von Akerlof (1970) beschriebenen Phänomen um einen Unterfall der asymmetrischen Information (hidden characteristics): Da Käufer oft ein Gut nur schwer beurteilen können, werden sie weniger durchschnittlich zahlen als sie zahlen würden, wenn es nur gute Güter gäbe - sie stellen sich darauf ein, eine „Zitrone“ zu erwischen. So werden langsam die Anbieter mit hoher Qualität und hohem Preis verdrängt, weil niemand bei ihnen kauft. Es werden anteilig mehr „Zitronen“ angeboten und die Anbieter guter Gebrauchtwagen systematisch aus dem Markt gedrängt. In diesem Fall bricht der Markt vollständig zusammen (Marktversagen). Man kann den Zusammenbruch zwar verhindern, doch die Beseitigung oder Abmilderung der Informationsasymmetrie verursacht aber Kosten (z.B. TÜV-/DEKRA-Siegel für Gebrauchtwagen, umfangreiche Probefahrten).

Deutschland befand sich **bis 1994** in einem



„moderaten Monopolsystem“. Mit dem „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (AVAVG) wurde **1927** eine reichseinheitliche staatliche Arbeitsvermittlung etabliert - bezeichnenderweise hieß die neue Anstalt „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ (in dieser Reihenfolge). **1935** wurde ihr das Alleinvermittlungsrecht übertragen.<sup>14</sup> Rückblickend muss daran erinnert werden, dass nicht zuletzt die Auswüchse einer privatwirtschaftlichen Organisation der Arbeitsvermittlung in den 20er Jahren zur Entstehung und zum Ausbau der öffentli-

genen 28 Ländern fand sich mit Uruguay lediglich in einem Land ein Marktsystem. Allerdings gab es damals auch dort Bestrebungen, eine parallele öffentliche Arbeitsvermittlung aufzubauen. „Würde die Befragung noch mehr Schwellenländer oder sogar Entwicklungsländer umfassen, wären solche Marktsysteme sicherlich häufiger anzutreffen. Das Fehlen der öffentlichen Arbeitsvermittlung (oder sogar der Arbeitsverwaltung insgesamt) dürfte in diesen Ländern aber weniger auf ideologische Vorbehalte gegenüber staatlichen Institutionen als vielmehr auf deren mangelnde wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zurückzuführen sein“ (Walwei 1996: 57).

<sup>14</sup> Die gewerbsmäßige Stellenvermittlung war bereits im Arbeitsnachweisgesetz von 1922 verboten worden, allerdings für das Jahr 1931 (§ 48 ANG). Die Installierung eines Alleinvermittlungsrechts der Reichsanstalt erfolgte erst 1935 mit dem Monopolgesetz vom 5.11.1935, wobei die Einführung dieser Regelung weniger sozialpolitisch motiviert war (im Sinne eines Verbraucherschutzes), sondern im Zusammenhang mit der Arbeitseinsatzpolitik der Nationalsozialisten zu sehen ist. Vgl. zum gesamten Komplex die Darstellung bei Maier (1993).

chen Arbeitsvermittlung geführt haben.<sup>15</sup> Auch in der Bundesrepublik wurde an dieser Situation grundlegend nichts verändert, wobei anzumerken bleibt, dass es sich nie um ein striktes Monopol gehandelt hat. So gab es bereits im § 54 AVAVG grundsätzlich die Möglichkeit, Dritte mit der Vermittlung zu beauftragen.

■ Das im § 35 AVAVG normierte Alleinvermittlungsrecht der BA wurde in einer grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1967 mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar erklärt. Das Alleinvermittlungsrecht der BA sei als schwerwiegender Eingriff in die Berufswahlfreiheit nur zu rechtfertigen, wenn 1.) das Monopol dem Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter diene, denen der Vorrang vor der Freiheit des Einzelnen, den Beruf des Arbeitsvermittlers anzustreben, eingeräumt werden muss und 2.) das Monopol zur Abwehr von nachweisbaren und höchstwahrscheinlichen Gefahren, die einem Gemeinschaftsgut drohen, unentbehrlich ist. Beide Voraussetzungen wurden damals vom BVerfG bejaht.<sup>16</sup> Das damalige verfassungsrechtliche Argumentationsmuster erscheint heute sicherlich vielen als völlig anachronistisch, verweist aber auf einen damals dominanten Verständnis hoheitlicher Aufgaben: „Nur eine (einheitliche Arbeitsvermittlung) kann sich, notfalls auf Grund ihrer hoheitlichen Befugnisse, eine Übersicht über den gesamten Arbeitsmarkt verschaffen und diesen aufgrund ihrer Übersicht von einer einheitlichen Stelle aus regelnd beeinflussen ... Private Stellen, insbesondere gewerbliche, einen Gewinn erstrebende Arbeitsvermittler müssten bei der Lösung dieser Aufgaben versagen. Wollte man sie neben der Arbeitsverwaltung wenigstens noch bestehen lassen, etwa auf Grund einer besonderen von Eignung und Zuverlässigkeit abhängigen Zulassung und unter Bindung an enge Ausübungsregelungen, so würden sie einen Fremdkörper innerhalb des Systems der einheitlich ausgerichteten Arbeitsvermittlung bilden und deren erfolgreiche Bewältigung hemmen und stören.“ (BVerfGE 21, 245, 252 f.) Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung war es nicht überraschend, dass man die Regelung zum Alleinvermittlungsrecht aus dem AVAVG in das Nachfolgegesetz AFG (1969) übernahm (§ 4). Im § 23 AFG wurde nur im Ausnahmefall die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (z.B. für Künstler) erlaubt. Der BA wurde im § 23 AFG Ermessen hinsichtlich der Zulassung gewährt, so dass es keinen Rechtsanspruch auf Zulassung für Private gab.

Das Alleinvermittlungsrecht geriet **Anfang der 1990er Jahre** unter schweren Beschuss, der sich aus einem Zusammenspiel einer eher ökonomisch motivierten Infragestellung des Alleinvermittlungsrechts und einer durch die europäische Rechtsprechung vorangetriebenen Entwicklung ergab. Die ökonomische Argumentationslinie zielte darauf ab, dass die BA zwar das Alleinvermittlungsrecht habe, es aber nicht

ausreichend qualifiziert ausfüllen kann und Konkurrenz durch private Vermittler eine positive Wirkung für den Arbeitsmarkt haben könnte. Einen empfindlichen Schlag gegen die Stabilität des Alleinvermittlungsrechts der BA gab es vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) mit seinem Urteil vom 23. April 1991, in dem die BA als Unternehmen im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts qualifiziert wurde, das als solches der Missbrauchskontrolle unterliegt.<sup>17</sup>

Aber auch die Deregulierungsforderungen mit ökonomischer Begründung hatten sich intensiviert.<sup>18</sup> In diesem Kontext reagierte der Bundesgesetzgeber mit einem ausdrücklichen Bezug auf das Urteil des EuGH und liberalisierte zum 1. Januar 1994 bzw. zum 1. August 2004 das Recht der Arbeitsvermittlung.<sup>19</sup>

### Die Liberalisierung der Arbeitsvermittlung im Jahr 2004

Die mit dem 1. SKWPG<sup>20</sup> zum 1. Januar 2004 vollzogene Neuregelung des Alleinvermittlungsrechts der BA war Produkt eines „klassischen“ Balanceaktes zwischen den generellen Deregulierungsforderungen – die in der damaligen Regierungskoalition vor allem von der FDP eingebracht wurden – und einer vorsichtigen Auflockerung der bundesdeutschen Arbeitsvermittlung. Mit den Änderungen sollten Dritte mehr als bisher die Möglichkeit bekommen Arbeitsvermittlung zu betreiben, wenn der Arbeitsmarktausgleich dadurch erleichtert wird. Es ging um vier wesentliche Neuregelungen:

1. Zulassung der nicht auf Gewinn gerichteten Vermittlung, z.B. durch Kammern oder Verbände.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu auch Bellmann/Promberger (2003). Für eine umfassende Einführung in die Geschichte der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vgl. die Beiträge in Benöhr (1991) sowie zur Arbeitsverwaltung Schmuhl (2003).

<sup>16</sup> BVerfGE 21, 245

<sup>17</sup> Vgl. zur Auseinandersetzung mit der gesamten damaligen Rechtsprechung Theuerkauf (1993).

<sup>18</sup> Vgl. zur damaligen Diskussion über eine Liberalisierung der Arbeitsvermittlung z.B. zurückhaltend Grundmann (1992), der für einen räumlich begrenzten Modellversuch plädierte, kritisch zur Freigabe Deeke (1992) sowie die Komplementaritätsthese unterstützende und eine stärkere Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung anmahnde Position bei Egle/Zahn (1992).

<sup>19</sup> Eine erste Änderung erfolgte durch das 1. SKWPG zum 1.1.1994, endgültig vollzogen wurde die Liberalisierung mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz zum 1.8.2004.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu auch Sell (1994a).

2. Auf Gewinn gerichtete Vermittlung für einzelne Berufe oder Personengruppen kann zugelassen werden, wenn dies aufgrund von Besonderheiten erforderlich ist.

3. Ein Erlaubnisanspruch wurde für die auf Gewinn gerichtete Vermittlung von Führungskräften der Wirtschaft (nun als „leitende Angestellte“ nach dem BetrVerfG definiert) eingeführt.

4. Ab dem 1.4.1994 sollten in drei Regionen (Berlin/Potsdam, Großraum Frankfurt sowie die Rheinschiene von Köln/Bonn über Düsseldorf bis in das Bergische Land hinein) befristete Modellversuche durchgeführt werden, bei denen jegliche Form der privaten Arbeitsvermittlung zugelassen wird.

Allerdings wurden die eigentlich geplanten regional begrenzten Modellversuche einer vollständig liberalisierten Arbeitsvermittlung im Sinne einer generellen Zulassung auch der privaten Arbeitsvermittlung noch vor ihrem Inkraft-Treten durch eine neue gesetzgeberische Initiative im Zusammenhang mit dem „Aktionsprogramm für Wachstum und Beschäftigung“ von der Entscheidung überholt, die private Vermittlung generell ohne regionale und versuchsweise Begrenzung freizugeben. Diese Regelung trat dann zum **1.8.2004** in Kraft.

Das bisherige Verfahren der öffentlich-rechtlichen Auftragserteilung an Dritte wurde durch das Verfahren der Lizenzerteilung ersetzt. Der Erlaubnisvorbehalt für die BA wurde bewusst vertreten: *„Die Arbeitsvermittlung ist eine sensible Dienstleistung. Ihr Gegenstand ist die menschliche Arbeitskraft, die eng mit der Persönlichkeit des Menschen verbunden ist. Personen, die nicht zuverlässig und geeignet sind, können nur über ein Erlaubnisverfahren ausgeschlossen werden.“*<sup>21</sup> Andererseits bestand bei Zuverlässigkeit nun auch ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Erlaubnis. Das System stand aber stark unter öffentlich-rechtlicher Regie bzw. der Organisationsgewalt der BA – aus ökonomischer Sicht durchaus problematisch, hatte doch die Arbeitsverwaltung einen unmittelbaren Zugriff auf ihre (potenziellen) Konkurrenten.

Die von der damaligen Bundesregierung vollzogene gesetzgeberische Liberalisierung der Arbeitsvermittlung fällt in eine Zeit, in der innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit das Konzept „Arbeitsamt 2000“ Konturen gewann und zum offiziellen Reformprogramm der BA wurde. Dies gilt es in Erinnerung zu behalten, denn die Freigabe der privaten Arbeitsvermittlung wurde seitens der BA durchaus als ein existenzieller Angriff auf die bislang geschützte Position verstanden. Insofern ist das „Arbeitsamt 2000“ auch als Antwort des Apparates auf diese Entwicklungen interpretierbar.

In der fachwissenschaftlichen Diskussion wurde die skizzierte Entwicklung schon im Vorfeld einerseits apokalyptisch als Untergang einer öffentlichen Arbeitsvermittlung apostrophiert (so z.B. Deeke 1992) oder aber sehr realistisch im Lichte international vergleichender Befunde eingeordnet. Stellvertretend für diese realistische Position sei hier auf den Beitrag von Walwei (1991) verwiesen.<sup>22</sup> Die Befunde ergaben keine eindeutigen Hinweise auf die Überlegenheit eines der beiden Systeme. Sie dämpfen aber die Erwartung, dass die auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt sichtbaren – häufig der öffentlichen Arbeitsvermittlung zugeschriebenen – Struktur- und Besetzungsprobleme allein schon durch die Zulassung privater Arbeitsvermittlung nachhaltig verringert werden könnten.

Eine **gezielte Verbesserung des bestehenden Systems** (vor allem durch eine **Stärkung der Vermittlungseffizienz der BA**) und damit das Plädoyer für eine in Deutschland dominierende Reformstrategie im Sinne einer Modernisierung innerhalb der Organisation erschien Walwei somit als eine zumindest gleichwertige Alternative. Nur – wie kann man diese Verbesserung der Vermittlungseffizienz erreichen? Auch hierzu äußerte sich Walwei im Jahr 1991(!). Seine damals bereits formulierten Vorschläge hinsichtlich einer **Binnenmodernisierung der Arbeitsvermittlung** sollen hier in Anbetracht der Tatsache, dass sie bereits vieles ansprechen, was die „Hartz-Kommission“ dann 2002 als

---

<sup>21</sup> So der Gesetzgeber in der Begründung zum Beschäftigungsförderungsgesetz (BT-Drs. 12/6719: 13 zu § 23 AfG)

<sup>22</sup> In diesem Beitrag analysierte Walwei das deutsche im Vergleich zum britischen System, das bereits durch eine Koexistenz von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung gekennzeichnet war.

Reformvorschläge vorgelegt hat, in Erinnerung gerufen werden:

*„Der Ländervergleich hat gezeigt, daß sich die für die Arbeitsvermittlung relevanten Indikatoren ... weniger deutlich unterscheiden als dies vielleicht vorweg zu vermuten war. Bemerkenswert ist dieses Ergebnis vor allem deshalb, weil sich die Systeme der Arbeitsvermittlung in Großbritannien und der Bundesrepublik grundlegend unterscheiden. Eine Erklärung hierfür könnte darin bestehen, daß der Arbeitsvermittlung bei der Beseitigung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt Grenzen gesetzt sind. Sie operiert immer mit einer exogen vorgegebenen Anzahl und Struktur von Vakanzen und Bewerbern. Stellen werden nicht zusätzlich geschaffen, sondern lediglich schneller und/ oder besser besetzt. Die quantitativen Effekte der Arbeitsvermittlung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind deshalb eher gering einzustufen. Niveaueffekte auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit wären bei Zulassung privater Arbeitsvermittlung nur dann zu erwarten, wenn dadurch die Laufzeit offener Stellen verringert werden könnte. Eine kürzere Laufzeit offener Stellen würde die Beschäftigung erhöhen und die (friktionelle und strukturelle) Arbeitslosigkeit reduzieren. Eine möglichst paßgenaue Besetzung erfordert aber Zeit, weil Anforderungsprofil des Betriebes und Qualifikationsprofil des Bewerbers möglichst weitgehend in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Die Erfahrungen in Großbritannien zeigen, daß Auftraggeber für das zu leistende Honorar an die Agentur die Beschaffung eines geeigneten Bewerbers erwarten. Paßgenauigkeit und Schnelligkeit bei der Besetzung einer Stelle können sich also widersprechen ... Diese Schlußfolgerungen aus den Befunden sollten nicht mißverstanden werden. Eine effiziente Arbeitsvermittlung ist bedeutsam für die Wirksamkeit der Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt. Sie ist eine wichtige Rahmenbedingung, keinesfalls aber der bestimmende Faktor für die Überwindung konjunktureller und struktureller Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt ... Die Befunde geben keine klaren Hinweise auf die Überlegenheit des einen oder anderen Systems ... Ein Systemwechsel in der Bundesrepublik Deutschland ist nach den vorliegenden Ergebnissen somit nicht zwingend. Insofern wäre alternativ zu einer allgemeinen Liberalisierung im Bereich der Arbeitsvermittlung auch daran zu denken, das bestehende System im Prinzip zu erhalten und gezielt zu verbessern. Elemente einer solchen Reform könnten Öffnungen für private Agenturen in Teilbereichen sowie ein umfassendes Programm zur Weiterentwicklung des öffentlichen Vermittlungsangebotes der BA sein“ (Walwei 1991: 646)*

Aus der vergleichenden Analyse der beiden Systeme entwickelte Walwei dann konkrete **Reformvorschläge für eine Binnenmodernisierung der Arbeitsverwaltung**, die in der aktuellen Diskussion über eine Professionalisierung und Modernisierung der Arbeitsvermittlung wieder auftauchen:<sup>23</sup>

■ „Aus Kostengründen (besonders hoher Vermittlungsaufwand) ist es problematisch, Leistungen im Zusammenhang mit der Besetzung von Führungspositionen unentgeltlich und damit zu Lasten der Versichertengemeinschaft bereitzustellen. Um kostendeckend zu arbeiten, könnte die BA für die Vermittlung von Führungskräften ... **Gebühren** erheben. Ihre Höhe könnte im Rahmen einer Gebührenordnung nach den marktüblichen Honoraren festgelegt werden. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür wären zu schaffen“ (Walwei 1991: 647).

■ „Organisatorisch geht es darum, durch eine Umstrukturierung der Arbeitsverwaltung mehr personelle Ressourcen für die Arbeitsvermittlung zu schaffen und die Vermittlungstätigkeit in den Vordergrund des Aufgabenfeldes zu rücken sowie inhaltlich neu zuzuschneiden. Erfolgversprechende Ansatzpunkte zur Effizienzverbesserung der Vermittlungsdienste können aus dem Studium der Arbeitsweise privater Agenturen gewonnen werden. Zu denken wäre dabei an die **Stärkung des Außendienstes in den Betrieben, die Schaffung dezentraler Vermittlungsagenturen, die Einführung von Team- und profit center-Konzeptionen, erfolgsabhängige Entlohnungssysteme für die Arbeitsvermittler sowie Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung**. Nachahmenswerte Ansätze finden sich auch im Rahmen der Mitte der achtziger Jahre durchgeführten Reform der schwedischen Arbeitsverwaltung. Dort werden seitdem die Vermittlungsdienste als wichtigste Aufgabe der öffentlichen Arbeitsverwaltung und mehr noch als kundenorientierte Dienstleistung begriffen. Zu diesem Zweck wurde die Arbeitsverwaltung entbürokratisiert, professionalisiert und dezentralisiert“ (Walwei 1991: 647).

<sup>23</sup> Hervorhebungen nicht im Originaltext.

Wohlgemerkt – diese Vorschläge wurden von einem Mitarbeiter der BA in dieser Verdichtung bereits im Jahr 1991 publiziert. Mit diesen Vorschlägen greift Walwei vielen späteren Entwicklungen und Diskussionen im Gefolge der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ vor.

Die hier auf die Arbeitsvermittlung fokussierte Perspektive einer **Binnenmodernisierung** wurde Anfang der 90er Jahre auch hinsichtlich des arbeitsmarktpolitischen Gesamtgefüges diskutiert:

„ ... es sollte eine stärkere ‚Binnendifferenzierung‘ der arbeitsmarktpolitischen Instrumente erwogen werden ... Es geht um eine Kaskade von abgestuften Instrumenten, die von sozialpolitisch motivierten Beschäftigungsprojekten in ‚künstlichen‘ Arbeitsmärkten bis hin zur Höherqualifizierung reicht. Leitgedanke einer binnendifferenzierten Arbeitsmarktpolitik sollte es sein, so viele Übergänge in reguläre Arbeitsmärkte zu schaffen wie möglich. Dies und die gebotene Einzelfallorientierung haben eine umfassende ‚Verschlankung‘ des Arbeitsförderungsrechts zur Voraussetzung, gekoppelt mit einer Erhöhung des ‚Wettbewerbsdrucks‘ innerhalb der Arbeitsverwaltung über eine konsequente Dezentralisierung“ (Sell 1994a: 66).

Setzt man die *tatsächlichen* Ergebnisse der privaten Arbeitsvermittlung<sup>24</sup> in Relation zu den vor der Liberalisierung von einigen in der Diskussion befürchteten katastrophalen Auswirkungen auf die öffentliche Arbeitsvermittlung, dann zeigt sich angesichts der sehr niedrigen Vermittlungszahlen nicht nur eine Relativierung der typisch deutschen Diskussionsneigung zum "Schwarz oder Weiß", sondern man kann die tatsächliche Entwicklung vor allem als Beleg für die von Walwei beschriebene **Koexistenzfunktionalität** lesen. Dies passt auch zu

---

<sup>24</sup> Im ersten Jahr nach der Freigabe der privaten Arbeitsvermittlung (1995) wurden bundesweit etwa 21.000 Vermittlungen gezählt. Die Zahl der privaten Vermittlungen erhöhte sich dann bis zum Jahr 2001 auf etwa 130.000 – wobei es sich bei dieser Zahl um eine Obergrenze handelt. Seit 2002 – dem Jahr, in dem es nach dem „Vermittlungsskandal“ zu einer Neuregelung auch der privaten Arbeitsvermittlung im Sinne einer weiteren Deregulierung kam – wird keine statistische Erfassung der privaten Vermittlungen mehr durchgeführt.

der erkennbaren **Ausdifferenzierung innerhalb der Branche der Personalvermittler**:<sup>25</sup>

„Im klassischen Personalvermittlungsgeschäft, der Suche nach geeigneten Kandidaten im Auftrag und gegen Bezahlung durch das rekrutierende Unternehmen, haben sich vor allem die großen Personaldienstleistungsunternehmen sowie kleinere Branchenspezialisten etabliert. Sie bedienen große und mittelständischen Unternehmen, die Hilfe bei der schnellen effizienten Stellenbesetzung suchen. Insbesondere große Unternehmen fragen dabei vermehrt nach verzahnten Personaldienstleistungen. Oft wird im Verbund mit Zeitarbeit vermittelt. Aber auch bei Dienstleistungen wie Bewerbermanagement sowie Betreuung und Verwaltung von Bewerberpools entwickeln sich ergänzende Tätigkeitsfelder in der privaten Personalvermittlung.“<sup>26</sup> Auf die Vermittlung von Arbeitssuchenden im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit haben sich vor allem kleine und meist regional tätige Vermittler spezialisiert.

### 1.1.2 Das „Arbeitsamt 2000“ – zur Binnenmodernisierung der BA vor Hartz. Erste Erfahrungen mit dem New Public Management in der Arbeitsverwaltung

Bereits vor dem „großen Umbau“ der Arbeitsverwaltung im Gefolge der Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ gab es eine langjährige Umbauentwicklungslinie im Sinne einer angestrebten Binnenmodernisierung der BA, die unter dem Titel „Arbeitsamt 2000“ lief. Gerade zum Zeitpunkt des „Vermittlungsskandals“ befand sich die BA in der letzten Phase einer sukzessiven flächendeckenden Umsetzung dieses Konzeptes, das in vielen Bereichen Elemente des New Public Managements (NPM) – der neuen „offiziellen“ Leitphilosophie des gegenwärtigen Umbaus der Arbeitsverwaltung hin zu einem Agenturmodell – enthielt. Allerdings – wie noch zu zeigen sein wird – stand der managementorientierte Modernisierungsansatz in einem Spannungsfeld zu anderen „geschäftspolitischen“ Zielen

---

<sup>25</sup> Auch innerhalb der BA gab es immer schon eine kleine Minderheit, die für eine Weiterentwicklung in Richtung des Personaldienstleistungsmodells plädierte – vgl. z.B. Dincher (2001) sowie bereits Ende der 80er Jahre Egle et al (1988) mit der Forderung nach einer Vermittlungsoffensive.

<sup>26</sup> Private Personalvermittlung gewinnt an Profil und Bedeutung. Presseinformation des Bundesverbandes Personalvermittlung e.V., 27.01.2005.

der BA. Auch gegenwärtig gibt es eine nicht unerhebliche Differenz zwischen dem „offiziellen“ Weg einer NPM-fundierten Reorganisation und der faktischen Umsetzung vor Ort.

Ausgangspunkt für die Reform der Arbeitsverwaltung, wie sie bis zum „Vermittlungsskandal“ unter dem Titel „Arbeitsamt 2000“ betrieben wurde, war die **stark „versäulte“ Aufbauorganisation** der Arbeitsämter über die Landesarbeitsämter bis hinauf in die Hauptstelle in Nürnberg und die *korrespondierende Ausrichtung der Ablauforganisation* an dieser über Jahrzehnte auskristallisierten Struktur.

■ Die Arbeitsämter waren in **vier Abteilungen** gegliedert. Unterhalb des Direktors als Leiter des Amtes befanden sich die Abteilungen „**Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung**“, die „**Berufsberatung**“, die „**Leistungsabteilung**“ sowie die „**Verwaltung**“.<sup>27</sup> Grundlegend war also ein ausgeprägt funktionaler Aufgabenzuschnitt der Aufbauorganisation – mit allen daraus resultierenden Vorteilen, aber auch Problemen. So war die fachliche Dichte innerhalb der Abteilungen – natürlich wie immer in der Praxis letztendlich personenabhängig – relativ stark ausgeprägt, zum anderen aber gab es **intensive Abgrenzungsbestrebungen zwischen** den Abteilungen<sup>1)</sup> sowie *innerhalb* der Abteilungen eine **Fokussierung auf eine verrichtungsbezogene Aufgabenerledigung**.

<sup>1)</sup> Dies konnte sich bis zu „Verselbständigungsbestrebungen“ ausprägen. So gab es nicht wenige Berufsberater, die im Außenkontakt immer nur von „der Berufsberatung“ sprachen und den Hinweis auf das Arbeitsamt oder auf die Bundesanstalt für Arbeit als Arbeitgeber vermieden. Umgekehrt galt innerhalb der Arbeitsämter aus Sicht der Arbeitsvermittlung die Abteilung Berufsberatung (angesichts ihrer angeblich geringeren Belastung und ihres Beratungsgegenstandes) mit sarkastischem Unterton als „Spielzeug-

<sup>27</sup> Die zweite Führungsebene bestand aus **Abteilungsleitern**, die wiederum – je nach Größe der Abteilung – von so genannten **Abschnittsleitern** unterstützt wurden. Innerhalb der Abteilung „Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung“ gab es im Regelfall so genannte „**Arbeitsmarktausschnitte**“ und **Berufsbereiche**, die ein bestimmtes Spektrum an Berufen betreute (z.B. kaufmännische Berufe, Bau- und Hilfsberufe usw.). In diesen Einheiten arbeiteten dann **Arbeitsberater** und darunter **Arbeitsvermittler** sowie **Sachbearbeiter**. Die (höher dotierteren) Arbeitsberateren hatten als „1. Fachkraft“ fachliche und auch weisungsrechtliche Funktionen gegenüber den Vermittlern. Die Berater kümmerten sich besonders um den Bereich berufliche Qualifizierungsmaßnahmen.

warenabteilung“. Gleichsam quer zu dieser funktionalen Abgrenzung gab es (stark personendeterminiert) häufig Autonomiebestrebungen bei den Nebenstellenleitern in den größeren Arbeitsamtsbezirken, die möglichst „ungestört“ vom Hauptamt „vor Ort“ arbeiten wollten.

Der Ursprung dessen, was Anfang der 90er Jahre als „Arbeitsamt 2000“ zum strategischen Organisationsentwicklungskonzept der Bundesanstalt für Arbeit wurde, ist zehn Jahre vorher in Reformaktivitäten der damaligen Gewerkschaft ÖTV zu finden. Gespeist aus den Erfahrungen mit dem Programm „Humanisierung der Arbeitswelt“ aus den 70er Jahren in Verbindung mit entsprechenden Modellen Anfang der 80er Jahre vor allem im Gesundheitswesen wurde ein Reformmodell entworfen, bei dem es um die **Einführung von Teamarbeit** in der Arbeitsverwaltung ging.

#### Das Konzept „Arbeitsamt 2000“ und seine schrittweise Realisierung<sup>28</sup>

**Ende der 70er Jahre** begannen im Arbeitsamt Saarbrücken Überlegungen, angesichts der sich verfestigenden Massenarbeitslosigkeit die Arbeit in den Arbeitsämtern anders zu organisieren. „Der Anspruch auf umfassende Beratung und Betreuung“, hieß es in einem Gewerkschaftspapier, könne „mit den traditionellen Arbeitsabläufen“ nicht mehr eingelöst werden. Eine Debatte beginnt. Dies mündete ein Jahrzehnt später in einen lokalen Modellversuch und darauf aufbauend in das bundesweite Zukunftskonzept „Arbeitsamt 2000“. Endlose Schlangen und stundenlanges Warten, Streit mit entnervten Sachbearbeitern, zeitraubendes Gerenne von Abteilung zu Abteilung: Solche deprimierenden Erfahrungen wollten engagierte Gewerkschafter im Arbeitsamt den Jobsuchenden ersparen – und damit zugleich die Arbeitsbedingungen im Amt selbst verbessern. In Mitgliederversammlungen und auf Wochenendseminaren diskutierten sie die missliche Lage. Auf Demonstrationen forderten sie ein Ende des Personalmangels in der Behörde, aber auch interne Strukturveränderungen. Vor allem lag ihnen daran, die bis dahin übliche Trennung zwischen Arbeitsvermittlung und Leistungsabteilung abzuschaffen. Das Ziel lautete „**ganzheitliche Bearbeitung und Beratung aus einer Hand**“. Mit dieser Idee stießen die Saar-

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Gesterkamp (2000) mit einem journalistischen Zugang, Diekjobst/Erdmann (2003) sowie Sell (1994b) und (1997).

brücker ÖTV-Kollegen bei ihren Chefs zunächst auf taube Ohren. „Anfangs wurden wir belächelt, nicht akzeptiert, nur widerwillig zur Kenntnis genommen“. 1986 legte die örtliche Betriebszeitung „direkt“ das erste Konzept für das „Arbeitsamt 2000“ vor, machte Vorschläge für eine stärkere Dezentralisierung der Bundesbehörde und für andere Organisationsformen vor Ort.<sup>29</sup> Die an der Saar angeregte Diskussion über die Zukunft der Arbeitsverwaltung machte sich die Gewerkschaft ÖTV in den folgenden Jahren auch auf Bundesebene<sup>30</sup> zu eigen.

1989 legte die ÖTV dann auf Bundesebene ihre modellhaften Vorschläge zur Neuorganisation der Arbeitsverwaltung vor. Das **ÖTV-Modell „Arbeitsamt 2000“** sah die Auflösung der Trennung der Arbeitsämter in vier Abteilungen mit dem Ziel einer **kundenorientierten Fallbearbeitung in so genannten „mixed teams“** vor. Alle Anliegen der Kunden sollten in einer Gruppe bearbeitet werden.

Diese auf eine ganzheitliche Bearbeitung der anfallenden Aufgaben orientierte Team-Lösung ist dann Anfang der 90er Jahre in die Geschäftspolitik der BA eingeflossen, wenn auch in abgewandelter und vor dem Hintergrund des ursprünglichen Modells rudimentärer Form.

Die BA realisierte den Einstieg in eine Reorganisation der Aufbau- und Ablauforganisation mit begrenzten Modellversuchen. **1991 und 1992** wurden insgesamt **13 Diskussions- und Modellarbeitsämter** ausgewählt, in denen mit verschiedenen Organisationsmodellen experimentiert wurde. Aus den unterschiedlichen Ansätzen wurden dann **1994** drei Lösungsformen herausgezogen und als Leitlinien für alle Arbeitsämter in Form des **BA-Runderlass 24/94** zusammengefasst – gleichsam die „Geburtsstunde“ des „Arbeitsamtes 2000“:

1.) Konzentration der Aufgaben der stellenorientierten Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung auf bestimmte Arbeitsvermittler (Lösungsansatz A).

2.) Räumliche Zusammenlegung von Berufsbereichen der AVuAB und der Leistungsstellen für Arbeitslosengeld und -hilfe (Lösungsansatz B)

3.) Einrichtung von Vorschaltstellen in der Abteilung AVuAB und Zusammenfassung mehrerer Anmelde- und Bearbeitungsstellen zu einer Organisationseinheit (Lösungsansatz C).

Die Lösungsansätze A und C wurden optional angeboten, während der Lösungsansatz B – also die **räumliche Zusammenlegung der Abteilung Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung mit der Leistungsabteilung** – von allen Arbeitsämtern umgesetzt werden sollte. Die BA versprach sich von dieser Maßnahme operativ eine Verkürzung der Bearbeitungszeiten aufgrund der räumlichen Nähe der beiden einen Fall jeweils bearbeitenden Organisationseinheiten sowie eine stärkere Kundenorientierung aufgrund der räumlichen Konzentration der Ansprechpartner. Die räumliche Zusammenlegung der beiden operativen Haupt-Abteilungen war natürlich nur ein erster, unvollkommener Schritt hin zu einer eben auch funktionalen Zusammenlegung der einzelnen, getrennten Arbeitsgebiete. Bereits im Jahr 1994 wurden dann von der Hauptstelle der BA die Grundzüge des Konzeptes „Arbeitsamt 2000“ in einem Diskussionspapier den Mitarbeitern der BA intern vorgestellt.<sup>31</sup> Es war durch vier zentrale Organisationsziele gekennzeichnet:

1.) Kundenorientierung (Dienstleistungen am Kunden orientieren),

2.) wirksame Erbringung der Dienstleistungen der BA (Effektivität),

3.) wirtschaftliche Erbringung der Dienstleistungen der BA (Effizienz),

4.) Mitarbeiterorientierung (Zufriedenheit und Arbeitserfolg der Mitarbeiter fördern).

---

<sup>31</sup> Die formale Verabschiedung des Konzeptes und damit die Inthronisierung als geschäftspolitische Strategie der BA erfolgte dann im Januar 2005 auf einer Konferenz aller Direktoren und Landesarbeitsamtspräsidenten in Nürnberg.

---

<sup>29</sup> Alle wörtlichen Zitate aus Gesterkamp (2000).

<sup>30</sup> Die Entwicklungsgeschichte dieses Konzeptes verdeutlicht auch die *mögliche innovatorische Funktion der Gewerkschaften*, denen ansonsten im Regelfall immer das Gegenteil unterstellt wird.

Daraus abgeleitet wurden Handlungsfelder<sup>32</sup> wie Controlling, leistungsorientierte Führung, die Dezentralisierung der Leistungserbringung, die Delegation von Organisations- und Budgetkompetenzen nach unten, Personalentwicklung sowie als Kernbereich die **Einrichtung kundenorientierter Mitarbeiterteams**.

Es dauerte dann noch bis zum **Juli 1997**, bis mit der Erprobung des neuen Organisationskonzeptes – und hierbei vor allem der Einführung kundenorientierter Mitarbeiterteams – in **vier Modellarbeitsämtern** (Saarbrücken, Dortmund, Heilbronn und Halberstadt) begonnen werden konnte. In der zweiten Jahreshälfte 1999 folgten dann 19 weitere Arbeitsämter, die in den Modellversuch integriert wurden. Am **12. Juli 2000** beschloss der BA-Vorstand die **flächendeckende Einführung** des „Arbeitsamt 2000“-Konzeptes. Die Umstellung der nicht in den Modellversuch einbezogenen Arbeitsämter begann im zweiten Halbjahr 2000 und *sollte* Ende des Jahres 2002 abgeschlossen sein. Die Überführung in die neue Organisationsstruktur erfolgte in vier Tranchen von halbjährlich jeweils 40 Arbeitsämtern. Der Umstellungsprozess wurde zentral geplant und beinhaltete einen genauen zeitlichen Ablauf von Planungs-, Vorbereitungs-, Umstellungs- und Verstärkungsphase. Im **Frühjahr 2002** – inmitten der schweren Erschütterungen im Gefolge des Vermittlungsskandals – stand die Umstellungsphase für die vierte Tranche unmittelbar bevor. Der neue BA-Vorstandsvorsitzende Florian Gerster stoppte zu diesem Zeitpunkt angesichts der Einsetzung der „Hartz-Kommission“ die Fortsetzung der Arbeitsamt 2000-Einführung.

Was waren nun die wesentlichen Merkmale des „Arbeitsamtes 2000“? Im Kern ging es um den **schrittweisen Übergang von der bisherigen verrichtungsorientierten Aufgabenerledigung hin zu einer vorgangs- und prozessorientierten Arbeitsweise** (Sell 1994b: 298) bzw. um den Übergang von der arbeitsteilig orientierten Spartenorganisation zu einer ganzheitlich ausgerichteten Teamorganisation (Mos-

ley/Schütz/Schmid 2003: 95). Die bisher nach fachlichen Zuständigkeiten gegliederten vier Abteilungen des Arbeitsamtes wurden in einen Kundenbereich und in einen Verwaltungsbereich aufgegliedert. Der **Kundenbereich** umfasste vier Kundengruppen (Arbeitsmarktpartner, Ausbildungsmarktpartner, Rehabilitanden und Kindergeldberechtigte) sowie den Bereich Bekämpfung der illegalen Beschäftigung. In jedem der Bereiche werden **Mitarbeiter-Teams** eingesetzt. Oberhalb der Teams gibt es **Teamleiter**, die wiederum einem **Kundenbereichsleiter**<sup>33</sup> unterstehen. Mit dieser Konstruktion sollten Führungs- und Ausführungsaufgaben voneinander getrennt werden. Führungsaufgaben sollten grundsätzlich außerhalb der Teams durch Team- und Kundenbereichsleiter wahrgenommen werden. Teamgröße und Personalstruktur wurden durch das Transferkonzept der BA verbindlich definiert. Die Regelbesetzung sah für die A-Teams (also Arbeitsmarktpartner) eine Standardteamgröße von 19 Mitarbeitern vor, darunter je ein Arbeits- und Leistungsberater, sechs Vermittler und einen entsprechenden administrativen Unterbau. In diesen Teams sollten dann alle Aufgaben, die einem Arbeitslosen zugeordnet werden konnten, abgewickelt werden – also sowohl das Zahlbarmachen seiner Arbeitslosengeld- oder -hilfeansprüche wie auch die Arbeitsvermittlung, -beratung und Förderung.

■ Die Standardteamgröße von 19 wurde gerade bei der Umstellung zu einer theoretischen Größe, da man aufgrund der tatsächlichen vorhandenen Stellenzahl in den Ämtern Kompromisse zulassen musste, um alle Mitarbeiter zuzuordnen. Daraus wurde dann eine so genannte Regelspannbreite, die sich auf 16 bis 25 Mitarbeiter für alle kundenbezogenen Leistungen bezog. Einerseits beklagten viele Führungskräfte, dass es eine Fiktion sei, mit dieser Zahl alle Anliegen der einzelnen Kunden innerhalb eines Teams bearbeiten zu können. Andererseits sind Teams von um die 20 Mitglieder nach den Erkenntnissen der modernen Gruppenforschung zu groß. Gleichsam quer zu dieser Grundproblematik lag das Problem vieler kleiner Arbeitsämter und vor allem der Nebenstellen, bei denen lediglich Rumpfteams eingerichtet werden konnten (deren Besetzung also unterhalb der Regelspannbreite lag). Gleichzeitig waren diese kleineren Teams aber noch stärker überfordert als die Standardteams mit der Aufgabenerledigung. Das

<sup>32</sup> In dieser „Spornungsphase“ der BA hin zu einem mit Elementen des New Public Managements angereicherten Organisationsentwicklungsprozess wurde die BA von der Bertelsmann-Stiftung unterstützt, die es sich zur Aufgabe gemacht hatte, das NPM auch in Deutschland voranzutreiben.

<sup>33</sup> Statt vorher vier Abteilungsleiter gab es nun – neben dem Verwaltungsleiter – nur noch zwei Kundenbereichsleiter, die neben den allgemeinen Führungsaufgaben eine fachliche Schwerpunktbildung vornehmen sollten (zwischen „Markt“ und „Recht“). Letztendlich handelte es sich um eine Umwidmung der bisherigen Abteilungsleiter für Arbeitsvermittlung einerseits und denen aus der Leistungsabteilung andererseits.

Resultat ließ sich auch empirisch beobachten: In vielen Ämtern, die mit der Umstellung befasst waren, gab es massive Verzögerungen vor allem bei der Abwicklung der Leistungsansprüche.

In der ursprünglichen Version des Konzeptes „Arbeitsamt 2000“ war über die Zwischenstufe der räumlichen Zusammenlegung von Leistungs- und Vermittlungsaktivitäten und daraus folgend der funktionellen Verzahnung in gemischten Teams ein Vorrang der Arbeitsvermittlung vorgesehen. Daraus wurde aber nichts, denn im Prozess der Umsetzung des Konzeptes kam es zu einer Orientierung an den Bedürfnissen der Leistungsabteilung – bis dahin, dass mit dem Ziel einer besseren Auslastung der Leistungssachbearbeiter die Steuerung der Kundenströme nach dem Buchstabenprinzip und nicht mehr nach dem fachlichen, beruflichen Hintergrund erfolgte.

Vor dem Hintergrund, dass der ursprüngliche Ansatz des „Arbeitsamtes 2000“ aus dem gewerkschaftlichen Umfeld gekommen ist und die von dieser Seite angestrebte ganzheitliche Teamlösung einen höheren Personalbedarf und entsprechende zusätzliche Ressourcen bedeutet hätten, muss man schon die Frage stellen, wie es dazu gekommen ist, dass die Leitungsebene der BA im Jahr 2004 (scheinbar) auf die Linie des Reformansatzes eingeschwenkt ist. Hier nun muss man das externe Umfeld der BA Anfang der 90er Jahre berücksichtigen, um wirklich verstehen zu können, welche weiteren Motive die neue geschäftspolitische Ausrichtung der BA befördert haben.

In den Jahren **1993 und 1994** befand sich die BA unter einem **erheblichen Reformdruck von außen**<sup>34</sup> – und erst die Kumulation dieser unterschiedlichen Herausforderungen führten bei der BA zu einer grundlegend neuen geschäftspolitischen Ausrichtung, die sich dann im Konzept „Arbeitsamt 2000“ verdichtet hat:

■ Zum einen begann die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Rezession sowie der

Haushaltsslage mit einer **Konsolidierungspolitik** gerade im Bereich der Arbeitsmarktpolitik.<sup>35</sup> Nachdem die Arbeitsverwaltung – und dahinter stehend die Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung – in einem beispiellosen Kraftakt die unmittelbaren Folgen der zusammengebrochenen DDR-Ökonomie aufgefangen hatte und die anvisierte „Brückenfunktion“ der Arbeitsmarktpolitik nicht realisiert werden konnte, da die in Form von „Kurzarbeit Null“, ABM und Weiterbildungsmaßnahmen seitens der Arbeitsverwaltung gebaute Brücke das andere Ufer im Sinne einer sich entfaltenden Arbeitsnachfrage fehlte, zog man die Reißleine und begann mit entsprechenden Kürzungen bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.<sup>36</sup>

*Man muss daran erinnern dürfen: Die Wiedervereinigung war gerade für die BA eine echte Bewährungsprobe, da sie innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums eine flächendeckend funktionierende Infrastruktur in den neuen Bundesländern aufbauen musste. In der ehemaligen DDR gab es keine der BA*

---

<sup>34</sup> Seit den 80er Jahren war die BA einer andauernden zweiseitigen öffentlichen Kritik ausgesetzt: Zum einen ging es um die Inhalte – vor allem die praktizierte Arbeitsmarktpolitik – die auf Ineffizienzen und ihre ordnungspolitische Konformität hin beanstandet wurden. Zum anderen entzündete sich eine Kritiklinie an den Strukturen und der Arbeitsweise der BA selbst. Die BA wurde als unbewegliche, „verkrustete“ Behörde beschrieben, die auf die sich wandelnden Anforderungen ihrer Umwelt nicht mehr adäquat reagieren könne.

---

<sup>35</sup> Es ist mittlerweile sicherlich unbestritten, dass die Kohl-Regierung die **Kosten der Wiedervereinigung** eben nicht aus der Portokasse hat zahlen können, sondern die massiven Stützungsaktionen für den zusammengebrochenen Arbeitsmarkt ganz **überwiegend aus Beitragsmitteln der Sozialversicherung** zu decken versuchte. Ein maßgeblicher Teil der seit Mitte der 90er Jahre explodierenden Debatte über die „Lohnnebenkosten“ und den daraus abgeleiteten Forderungen nach einem massiven Abbau der sozialen Leistungen ist dem Sonderfall der „versicherungsfremden“ Instrumentalisierung der Sozialversicherungen zuzuschreiben – und diese angesichts des Transfervolumens auch wirtschaftshistorisch einmalige Besonderheit verbietet schon grundsätzlich immer sehr fragwürdige partielle Systemvergleiche mit anderen Ländern. Es ist nun mal zu berücksichtigen, dass die USA oder Großbritannien oder die Niederlande nicht die Lasten der Wiedervereinigung zu stemmen hatten.

<sup>36</sup> Dabei offenbarte sich ein für die BA insgesamt gesehen „ungerechter“ Mechanismus: Unmittelbar nach der Wiedervereinigung wurde die BA seitens der Politik dazu getrieben, mit aller Kraft Hunderttausende von Menschen in Arbeitsbeschaffungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zu überführen (und damit scheinbar aus der Arbeitslosigkeit), um daran anschließend zur Legitimation der nun anstehenden Sparmaßnahmen die „Sinnlosigkeit“ der von der BA geförderten Bildungsmaßnahmen herauszustellen (wie z.B. die zahlreichen Floristinnen in einer Gegend, in der es nur einen Blumenladen gab). Die BA fungierte hier für die Politik immer auch als Druckentlaster, als vorführbares „Monument des Scheiterns“ – die BA, so ließe sich vielleicht zugespitzt formulieren, zeichnete sich durch eine Art „Opfer-Syndrom“ aus (in dem Sinne, dass die Arbeitsverwaltung – übrigens bis in die heutige Zeit hinein – gleichsam die Angriffe auf sich zieht).

vergleichbare Arbeitsverwaltung. Die Ämter für Arbeit und Löhne hatten vor allem für die Versorgung der Betriebe mit der vom zentralen Plan vorgesehenen Zahl an Arbeitskräften zu sorgen. Daneben gab es noch separierte Berufsberatungszentren. Bereits im Sommer 1990 befanden sich 800 westdeutsche BA-Mitarbeiter als Berater in der DDR. Mit dem Einigungsvertrag vom 3.10.1990 wurde die Arbeitsverwaltung der DDR Bestandteil der BA. 11.000 Beschäftigte wurden Mitarbeiter der BA. Ende 1991 waren es bereits 25.000 BA-Beschäftigte in den neuen Bundesländern sowie 1.600 Mitarbeiter aus den alten Bundesländern, die den Aufbau unterstützten. Im Jahr 1992 befanden sich monatsdurchschnittlich 2.000 BA-Mitarbeiter aus dem Westen zur Unterstützung im Osten. 1993 sank die Zahl dann auf 600 ab, weil ein stark steigendes Arbeitsvolumen im Westen aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit bei parallel durchgeführten Personalhaushaltskürzungen die Unterstützungsmöglichkeiten der westdeutschen Arbeitsämter drastisch reduzierte.

■ Aus dem politischen Raum gab es Signale, die von der BA als massiver Angriff auf die bestehende Arbeitsverwaltung wahrgenommen wurden: So plädierte der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Anfang 1993 für eine **institutionelle Aufspaltung der BA** in eine reine Versicherungsanstalt für die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung mit Selbstverwaltung und eine dem Bundesarbeitsministerium direkt unterstellte Bundesanstalt für die – steuerfinanzierte – Arbeitsmarktpolitik mit Beteiligung der Arbeitgeber und der Gewerkschaften. Auch die Zulassung privater Arbeitsvermittler war Bestandteil des Programms.<sup>37</sup>

■ Das Gefühl einer von mehreren Seiten daher kommenden existenziellen Bedrohung der eigenen Organisation wurde bei der Leitung der BA durch **Bestrebungen einer stärkeren Regi-**

**onalisierung** verstärkt. Zum Zwecke der besseren Einordnung wurde bereits damals eine eben nicht nur semantische Differenzierung der Regionalisierung in Föderalisierung und Dezentralisierung vorgeschlagen (Sell 1994b: 300). Bei der **Föderalisierung** standen die Interessen der Bundesländer im Vordergrund. Bereits im Oktober 1991 forderte die Arbeits- und Sozialministerkonferenz eine regionale Dezentralisierung der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung (Kühl 1991). Die Mittel für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollten global den Landesarbeitsämtern zugewiesen werden, über deren Verwendung dann in Abstimmung mit den Landesregierungen entschieden werden sollte. Am weitesten ging Bayern, das eine sukzessive Übertragung der Aufgaben der Hauptstelle auf die Landesarbeitsämter vorschlug. Bei der Föderalisierung ging es also um eine Stärkung der Länderebene über einen Ausbau der Landesarbeitsämter mit enger Verzahnung zur jeweiligen Landesregierung. Die Hauptstelle in Nürnberg sollte funktional auf die globale Mittelzuteilung sowie Rahmenvorgaben an die Landesarbeitsämter beschnitten werden.<sup>38</sup> Die **Dezentralisierung** in ihrer originären Fassung wollte eine Aufgaben- und Kompetenzverlagerung auf die örtliche Ebene der Arbeitsämter und eine Ausdünnung, teilweise sogar eine Abschaffung der Landesarbeitsämter, die als „Flaschenhals“ gesehen und bewertet wurden. In diesem Modell – für das es Anfang der 90er Jahre durchaus Sympathien innerhalb der CDU/CSU gab – sorgt die Zentrale für eine Einheitlichkeit des angewandten Rechts sowie für eine globale Mittelverteilung. Die Arbeitsämter gestalten dann je nach lokalen und regionalen Prioritäten die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik eigenverantwortlich. Eine Umsetzung der „harten“ Dezentralisierungsvariante würde bedeuten, dass das bisherige dreistufige System des institutionellen Aufbaus der

<sup>37</sup> Die konzeptionelle Zielsetzung des Arbeitgebervorstoßes war offensichtlich: Vermarktung der Arbeitsvermittlung durch private Dienstleister, Begrenzung auf originäre Versicherungsleistungen und damit Erschließung von Beitragssatzsenkungspotenzialen in Verbindung mit einer Steuerfinanzierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wobei – so die Annahme – eine dem Bundesarbeitsministerium direkt unterstellte Behörde noch leichter in den Rahmen allgemeiner Haushaltskonsolidierung eingebunden werden kann. Dieses Modell spielt derzeit wieder eine Rolle im Kontext der Vorschläge der FDP zur Auflösung der BA (vgl. hierzu Kapitel 5).

<sup>38</sup> Im Hintergrund dieses Modells stand sicherlich auch das auf Institutionen gerichtete egoistisch nachvollziehbare Interesse der Bundesländer, einen stärkeren direkten Zugriff auf die erheblichen Umverteilungsvolumina der Sozialversicherungen zu bekommen. Besonders problematisch war allerdings die Forderung einiger (natürlich finanzstarker) Bundesländer, dass auch die Arbeitslosenversicherung regionalisiert werden sollte, was die erheblichen regionalen Umverteilungseffekte – und damit eine auch volkswirtschaftlich hoch relevante Funktion einer staatlichen Zwangsversicherung – beseitigt hätte.

BA durch eine Zweistufigkeit ersetzt wird.<sup>39</sup> Dagegen sprechen allerdings Argumente wie die Rolle der Bundesländer im föderalen Staatsaufbau sowie die Komplexität regionaler Problemlagen, die eine der lokalen Ebene übergeordnete Koordination erforderlich erscheinen lassen. Eine „weiche“ Dezentralisierungsvariante würde die Stärkung der lokalen Ebene in bestimmten Handlungsbereichen vorsehen und die regionale Ebene der Landesarbeitsämter von bestimmten administrativen Aufgaben entbinden und sie zielorientiert auf Koordinierungsfunktionen zuschneiden, mithin auch begrenzen. Diese Variante wurde Anfang der 90er Jahre diskutiert und vorgeschlagen (vgl. z.B. Sell 1994b: 300-302, dort mit einem expliziten Plädoyer für eine Verkleinerung der Landesarbeitsämter und ihrer Neukonfiguration als regionaler „Clearing-Stellen“ im Sinne eines Aufgabenzuschnitts als regionale Beschäftigungsförderer). Interessanterweise hat die „Hartz-Kommission“ diesen Ansatz aufgegriffen, denn in ihren Empfehlungen sollten die Landesarbeitsämter tatsächlich eingedampft werden in „Kompetenz Center“ für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung. Dahinter stand die Idee, kleine, schlagkräftige Einheiten mit engem Kontakt zu den Landesregierungen zu schaffen. Es sei an dieser Stelle nur angemerkt, dass die tatsächliche Entwicklung der BA genau das Gegenteil hervorgebracht hat: Die nunmehr als „Regionaldirektionen“ firmierenden ehemaligen Landesarbeitsämter haben eine stärkere Position als vorher.

■ Hinzu kam die mit dem „Beschäftigungsförderungsgesetz“ zum 1. August 1994 vollzogene **Freigabe der privaten Arbeitsvermittlung**, der eine jahrelange Infragestellung der öffentlichen Arbeitsvermittlung vorangegangen ist. Auch wenn wir heute rückblickend schlauer sind

angesichts der doch eher ernüchternden Ergebnisse der privaten Vermittler – zum damaligen Zeitpunkt erschien diese Entwicklung der BA *als existenzielle Bedrohung*.

■ Ein weiterer Kontextfaktor Anfang der 90er Jahre hat die damalige Führungsspitze der BA dann von einem besonderen Aspekt des Konzepts „Arbeitsamt 2000“ überzeugt – und gleichzeitig eine für die Arbeitsvermittlung im engeren Sinne höchst ambivalente Entwicklung ausgelöst: Der BA-Präsident Jagoda und seine engere Führungsmannschaft verfolgten aufmerksam die damals parallel laufende Debatte über den Status der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten sowie die anderen **Deregulierungs- und Privatisierungsdiskussionen hinsichtlich der öffentlichen Unternehmen** (z.B. Post und Bahn). Sie identifizierten – verstärkt durch die parallele Freigabe der privaten Arbeitsvermittlung – eine grundsätzliche Infragestellung des öffentlich-rechtlichen Gefüges der Arbeitsverwaltung. Gleichzeitig erkannten sie die Gefahr, dass eine entsprechende Entwicklung hinsichtlich der Arbeitsvermittlung die gesamte institutionelle Verfasstheit der BA sprengen und Vorschlägen einer Zerlegung der Bundesanstalt – wie ja beispielsweise von den Arbeitgebern gefordert – Tür und Tor öffnen könnte. Dies muss auch vor dem Hintergrund gesehen und bewertet werden, dass sich die BA in einer unangenehmen und prinzipiell nicht auflösbaren **Polarisierung** befand, denn zum einen wurde sie hinsichtlich ihrer ernüchternden marktlichen Relevanz bei der Vermittlung sowie den Wirkungen ihrer arbeitsmarktpolitischen Instrumente kritisiert, zum anderen aber hatte sie neben dem erheblichen Anstieg des Arbeitsvolumens bei gleichzeitigen Personalkürzungen aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit im Bereich der Arbeitslosenverwaltung zusätzlich noch mit der Herausforderung einer seitens der Politik vorgegebenen intensivierten „Missbrauchsbekämpfung“ zu tun.<sup>40</sup> Die BA geriet immer mehr in einen **Prozess einer sich selbst verstärkenden Widersprüchlichkeit zwischen Ordnungs- und Dienstleistungsfunktion**. Ja-

---

<sup>39</sup> Eine spezielle Variante der „harten“ Dezentralisierungsvariante finden wir bei der Diskussion über die institutionelle Zuordnung der Arbeitslosengeld II-Bezieher im Kontext der Hartz IV-Gesetzgebung. Während die Bundesregierung für eine Zuordnung der Betreuung und Verwaltung zur BA plädierte („Zentralisierung“), gab es viele Stimmen, die unter dem Titel „Kommunalisierung“ eine Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene forderten. Herausgekommen ist bekanntlich – von den 69 Optionskommunen einmal abgesehen, die sozusagen den Kommunalisierungsansatz im Feldversuch testen – ein Hybridmodell aus Zentralisierung und Kommunalisierung in Form von „Arbeitsgemeinschaften“ mit all den beobachtbaren Schnittstellenproblemen.

---

<sup>40</sup> Vgl. zu diesem Thema ausführlich die Darstellung am Beispiel der Verfügbarkeit und Zumutbarkeit von Arbeit bei Sell (1998) sowie Oschmiansky/Kull/Schmid (2001) mit ihrem „Konjunkturmodell“ einer Instrumentalisierung der Missbrauchsdiskussion.

goda versuchte diese Entwicklung begrifflich mit der Leerformel von der „Sozialfunktion“ der BA – und damit konzeptionell mittels eines Andockens an eine Gemeinwohlunktionalität im Sinne einer notwendigen Integration beider Funktionen – zu befriedigen, aber die jeweilige Eigendynamik der beiden Funktionsbereiche führte zu einer Auseinanderentwicklung der Aufgabenstellungen – eine Diskrepanz, die von den Mitarbeitern der BA in den Ämtern auch immer wieder geäußert wurde.<sup>41</sup> Die BA-Führung begriff vor diesem Hintergrund die Chance einer – ursprünglich fachlich verstandenen – Zusammenlegung der beiden operativen Abteilungen Arbeitsvermittlung/ Arbeitsberatung und Leistungsabteilung:

Die Zusammenlegung von Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung und Leistungsabteilung wurde nunmehr primär strategisch als eine Maßnahme gesehen, die es durch die Verschmelzung von Vermittlung und Leistungsgewährung der Politik erschweren sollte, den Weg einer funktionalen Zerschlagung der BA zu gehen und die Arbeitslosenversicherung im engeren Sinne von der Arbeitsvermittlung/Arbeitsmarktpolitik zu trennen. In den Vordergrund trat die **institutionelle Eigensicherung der BA in der bisherigen Aufgaben- und Leistungsbreite als Ganzes.**

Für die **Arbeitsvermittlung** hatte dies **höchst problematische Folgen**, was an einem Entwicklungsaspekt des Modells „Arbeitsamt 2000“ verdeutlicht werden kann: In der ursprünglichen Variante einer räumlichen Zusammenlegung der Arbeitsvermittlung und der Leistungsabteilung war nicht vorgesehen, dass die Arbeitsvermittlung ihre Arbeitsweise – also vor allem den berufsfachlichen Zuschnitt der Organisationseinheiten – aufgeben muss. Vielmehr sollten die Leistungssachbearbeiter den Vermittlungseinheiten zugeordnet werden. In der

praktischen Umsetzung – vor allem nach der Entscheidung, eine echte Teamlösung zu implementieren – tauchte allerdings das Problem auf, das für die Leistungssachbearbeitung eine Gleichverteilung der zu bearbeitenden Fälle sinnvoll ist, während die Zu- und Abgänge an Arbeitslosen in den einzelnen Arbeitsmarktausschnitten und Berufsbereichen höchst ungleich verteilt waren. Dies hätte natürlich Leerlaufkosten verursacht. Insofern kann es aus Sicht einer reinen Binnensteuerung des anfallenden Arbeitsvolumens auch nicht überraschen, dass im weiteren Prozess auf einmal die Umstellung vom berufsfachlichen Zuordnungskonzept hin zu einem reinen Mengensteuerungskonzept präferiert wurde. Dies manifestierte sich dann in der so genannten „Buchstabenlösung“, nach der die Arbeitslosen nach dem Anfangsbuchstaben ihres Nachnamens auf die einzelnen Teams verteilt wurden, um einen gleichmäßigen Arbeitsmengenfluss sicherstellen zu können. Dies nun hatte aber massive negative Folgen für die Qualität der Arbeit aus vermittlerischer Sicht, denn aufgrund dieses Organisationsprinzips mussten die Vermittler in einzelnen Teams das ganze Berufespektrum abdecken, womit natürlich viele überfordert waren. Die teilweise deutliche Kritik an dem steuerungsbedingten Verlust an Berufsfachlichkeit aus der Praxis wurde von der Hauptstelle nicht angenommen. Ihr war aus den bereits dargestellten geschäftspolitischen Gründen zunehmend nur an einer Vermischung von Vermittlung und Leistungsabteilung gelegen, auch wenn dies auf Kosten der Qualität ging.

■ In vielen Ämtern reagierte man pragmatisch auf diese Herausforderung und führte innerhalb der „Buchstaben“-Teams bei den Vermittlungsfachkräften wieder interne fachliche Differenzierungen für einzelne Berufsbereiche ein (auch in den Gesamtteams wurde die alte Spartenteilung zwischen Vermittlung und Leistungsabteilung informell reanimiert, obgleich doch eine übergreifende Bearbeitung in den Teams geleistet werden sollte). Auf einer grundsätzlichen Ebene manifestiert sich hier die umgekehrt U-förmige Beziehung zwischen Spezialisierung und Effektivität/Effizienz. Bis zu einem gewissen Grad ist angesichts der Formenvielfalt des Berufe- und Tätigkeitsspektrums eine Spezialisierung effektivitäts- und effizienzsteigernd (und übrigens auch die Kundenzufriedenheit erhöhend), während es ab einem gewissen Punkt zu negativen Wirkungen kommt. Dies erklärt auch, dass die Auflösung des berufsfachlichen Zuschnitts der Vermittlungsbereiche am Anfang nicht nur auf Widerstand stieß, sondern gerade von den jüngeren Fachkräften auch als eine Erweiterung des Aufgabespektrums begrüßt wurde.

<sup>41</sup> Vgl. nur aus der Vielzahl der in der Zeitschrift „Arbeit und Beruf“ dokumentierten Beiträge und Stellungnahmen von Praktikern exemplarisch Bixler/Omlor (1993). Dort wird eine Trennung der Arbeitsvermittlung von der Verknüpfung mit dem Leistungsrecht gefordert, weil sich die divergierenden Rationalitäten von Ordnungs- und Dienstleistungsfunktion nur in Randbereichen zur Deckung bringen lassen, in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit aber völlig auseinanderstreben. Übrigens – einer der Autoren schrieb fast zehn Jahre nach dieser Veröffentlichung Sozialgeschichte, indem er den Statistikskandal bei der BA publik machte.

Ein zweites Beispiel – und für die Frage nach einer weiteren Professionalisierung überaus relevant – ist die **Entwicklung der Ansätze einer stellenorientierten Arbeitsvermittlung**, die ebenfalls im Verlauf der Umsetzung des neuen Organisationsmodells unter die Räder geriet. Im berühmten BA-Runderlass 24/94 war als Lösungsvariante A für die Weiterentwicklung noch die Option vorgesehen, die Aufgaben der stellenorientierten Arbeitsvermittlung auf bestimmte Vermittler zu konzentrieren. Das wurde auch in vielen Ämtern praktiziert. Als die Vermittlung Anfang der 90er Jahre vor allem durch die intensive Diskussion über eine Freigabe der privaten Arbeitsvermittlung im Scheinwerferlicht des öffentlichen Interesses stand, ging die Entwicklung in den Arbeitsämtern erkennbar in Richtung Spezialisierung. So wurden in vielen Ämtern so genannte „**Vermittlungsteams**“ gebildet. Eingehende offene Stellen sollten möglichst schnell und mit sehr guten Vermittlungsvorschlägen bedient werden. Die in diesen Teams tätigen Vermittler wurden von allen sonstigen sachbearbeitenden und vor allem leistungsrechtlichen Aufgaben entbunden. Ziel der stellenorientierten Vermittlung war eine Verbesserung der Außenwirkung gegenüber den Arbeitgebern, eine Beschleunigung der Vermittlungsprozesse und eine Erhöhung des Marktanteils der öffentlichen Arbeitsvermittlung.<sup>42</sup> Als das „Arbeitsamt 2000“ in der Fläche implementiert wurde, mussten diese Ansätze einer explizit stellenorientierten Vermittlung wieder eingedampft werden – teilweise gegen erhebliche Widerstände vor Ort, weil sie nicht in das schematisierende Transferkonzept des Arbeitsamtes 2000 passten, das alle Ämter – unbeschadet ihrer Besonderheiten – umsetzen mussten. Zugespitzt formuliert: Es ging darum, das neue Organisationsmodell zu exekutieren – koste es, was es wolle. Fachlichkeit – auch wenn man darüber streiten kann, ob die arbeitgeberorientierte Fo-

---

<sup>42</sup> Vgl. zum Konzept der „Vermittlungsteams“ als eine – allerdings nur kurzzeitig hervorgehobene Reformvariante innerhalb der Arbeitsvermittlung – den Beitrag von Clausnitzer (1993). Eine explizit arbeitgeberorientierte Ausrichtung der Vermittlungsdienste bis hin zu einernentsprechenden Erweiterung der Produktpalette konnte sich im Binnensystem der BA nicht wirklich durchsetzen. Nach dem Vermittlungsskandal und dem Stopp der Umsetzung des Modells „Arbeitsamt 2000“ konnte in vielen Ämtern bzw. Agenturen dann wieder an diese Linie angeknüpft werden.

kussierung der Vermittlungsaktivitäten der richtige Weg für eine öffentliche Arbeitsvermittlung ist – blieb während des Umsteuerns des „Tankers BA“ auf der Strecke.

Trotz aller kritischen Bewertung der Folgen des Konzepts „Arbeitsamt 2000“ für die Arbeitsvermittlung war das Modell an sich der **Beginn einer Adaption der BA an die Grundlinien des New Public Managements**.<sup>43</sup> Diese wurde in der „neuen BA-Welt“ in einer „radikalisierten“ Variante vorangetrieben – und reflektiert damit die Einordnung der deutschen Arbeitsverwaltung in eine international beobachtbare Entwicklungslinie der Modernisierung bzw. des Umbaus der Staatstätigkeit.

Das New Public Management identifiziert eine „(externe) Ressourcenlücke“ und eine „**Managementlücke**“ als Ursachen für die Defizite des öffentlichen Sektors. Die (externe) Ressourcenlücke, die durch die Entwicklung der öffentlichen Haushalte zunehmend größer wird, kann im Prinzip nur durch den Abbau von Aufgaben und Ausgaben, durch die Straffung öffentlicher Einrichtungen sowie Privatisierungen und Erschließung zusätzlicher Ressourcen beseitigt werden. Die „Managementlücke“ hingegen stellt auf die Organisations- und Steuerungsdefizite innerhalb der Verwaltungen ab. Ihre Beseitigung erfordert eine grundlegende Modernisierung der Strukturen.

Das Modell „Arbeitsamt 2000“ war gleichsam die institutionelle „**Hardware**“ für die Binnenmodernisierung der Arbeitsverwaltung. Die darin enthaltene kundenorientierte, teamfokussierte Aufgabenerledigung hatte aber – gerade in der zentralistisch und hierarchisch strukturierten BA – eine grundlegende Reform nicht nur der Führungsstrukturen, sondern vor allem

---

<sup>43</sup> Die Entwicklungsgeschichte des New Public Managements vor dem Hintergrund der deutschen Verwaltungstradition lässt sich sehr gut anhand der grundlegenden Arbeiten von Budäus (1994) und (1998) sowie neuerdings – in Verknüpfung mit der Governance-Debatte in Profit- und Nonprofitunternehmen – Budäus (2005) nachvollziehen. Zum deutschen Diskussionsstand Mitte der 90er Jahre als Kontext der Modellentwicklung in der Arbeitsverwaltung vgl. Beck/König (1997). Internationale Trends beim Umbau der öffentlichen Dienste mit einem Fokus auf die Kernanwender des NPM (Australien, Neuseeland und Großbritannien) sind bei Koch (2004) dargestellt. Ablehnend zum ganzen Ansatz als Ausdruck des „neoliberalen Zugriffs“ auf die öffentlichen Dienste die Darstellung bei Pelizzari (2001) als Beispiel für eine Fundamentalkritik.

der Führungskultur innerhalb der Verwaltung als Voraussetzung. Um diese Herausforderung zu bewältigen, gab es neben der organisatorischen Blaupause für den Umbau der BA mit dem „**Leitbild der BA**“ die „**Software**“ für den Wandlungsprozess. Schwerpunkte sind die „**Leitlinien für Führung und Zusammenarbeit**“ sowie „**Standort und Ziele der BA**“:

■ **„Standort und Ziele der BA“**: Ausgangspunkt ist ein ganzheitlicher Auftrag der BA, der sich aus den drei Komponenten Dienstleistungen, Geldleistungen und Ordnungsfunktionen zusammensetzt. Die Bewahrung des Zusammenhalts dieser drei Aufgabenbereiche macht die Stärke und die Identität der BA aus. Im Mittelpunkt steht der soziale Grundauftrag, der über Markt und Wettbewerb hinausgeht. Dieser Grundauftrag – der em „Markt entzogen“, zugleich aber auch nicht auf eine Mindestvorsorge begrenzt ist – zielt auf das „arbeitsmarktliche Gemeinwohl“.<sup>44</sup>

■ **„Leitlinien Führung und Zusammenarbeit“**: Die Führungsgrundsätze bilden den Hauptteil des Leitbildes der BA. Sie werden als ein „Grundkonsens über die gegenseitigen Beziehungen“ innerhalb der Arbeitsverwaltung definiert. Im Mittelpunkt der mit dem Leitbild verbindlich fixierten Führungsphilosophie steht der **zielorientierte, kooperative Führungsstil**. Um diesen möglichst umfassend umsetzen zu können, konzipierte die BA eine umfangreiche Führungskräftequalifizierung.

Als ein wichtiges Bindeglied zwischen der „Hard- und Software“ im Organisationsentwicklungsprozesses fungierte das Projekt **„Leistungsorientierte Führung in der Bundesanstalt für Arbeit“**, das gemeinsam mit der

Bertelsmann-Stiftung und der Roland Berger Unternehmensberatung durchgeführt wurde (gleichsam die Geburtsstunde der „Berater-Biografie“ der Bundesanstalt für Arbeit).<sup>45</sup> Seit Anfang 1996 wurde es in vier Projektarbeitsämtern getestet (Freiburg, Offenburg, Wuppertal und Aachen). Es bestand aus den folgenden Bausteinen:

■ **Ergebnisorientierte Führung** durch *Zielvereinbarungen* und *Übertragung von Zielerreichungsverantwortung auf die untere Ebene*.

■ Regelmäßige **Leistungsvergleiche** zur Standortbestimmung und Zieldefinition: interne und externe Leistungsvergleiche bildeten die Grundlage für den nächsten Zielvereinbarungsprozess. Verwendet wurden Kennzahlen, Kunden- und Mitarbeiterbefragungen. Die Ergebnisse der Leistungsvergleiche sollten als „Türöffner“ für eine zielgerichtete Verbesserungsdiskussion in den Ämtern wirken. Interessant vor dem Hintergrund der sich gegenwärtig radikalierenden „zahlengetriebenen Steuerung“ in den Agenturen für Arbeit eine Aussage aus dem Zwischenbericht zum Projekt: *Es wird hervorgehoben, dass Leistungsvergleiche nur dann einen ergebnisorientierten Verbesserungsprozess im Sinne des organisatorischen Lernens initiieren, wenn lokal gestaltbare Freiräume zugelassen werden und die kooperative Führung glaubwürdig umgesetzt wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Leistungsvergleich lediglich die Ausdifferenzierung eines modern daherkommenden neuen Kontrollsystems darstellt.*

■ Eine kundenorientierte Optimierung durch **Qualitätszirkel**.

In diesem Projekt sollten also die zentralen „Methodenbausteine“ für eine Realisierung der neuen Organisations- und Führungsstrukturen vor Ort erprobt werden. In der Verlängerungs-

<sup>44</sup> Hier wurde der bereits angesprochene strategische Versuch einer Stabilisierung der BA als Einheit verankert, der letztendlich dem Modell „Arbeitsamt 2000“ zum geschäftspolitischen Durchbruch verholfen hatte. Die Zielbestimmung verdeutlicht den Versuch der BA, sich über ihre (sozial)staatliche Gemeinwohlfunktion zu legitimieren und sich damit zugleich auch gegenüber der „Konkurrenz“ durch die gewinnorientierten privaten Arbeitsvermittler (und deren Erfolgskriterien) abzugrenzen bzw. sogar zu immunisieren. Letztendlich handelte es sich um eine „kontraktive“ Zielbestimmung (Sell 1997: 173), deren defensiver Charakter klar erkennbar ist. Angesichts der Unbestimmtheit des Gemeinwohlbegriffs aufgrund der divergierenden Vorstellungen, die mit ihm verbunden werden (vgl. z.B. immer noch Engelhardt 1996), ist es ein gefährliches Unterfangen.

<sup>45</sup> Das Bertelsmann-BA-Projekt „Leistungsorientierte Führung“ ist zwar mit Roland Berger begonnen worden, der sich aber sehr bald zurückgezogen hatte. In den Jahren 1995 bis 2001 hat **Peter Ochs** im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung als Berater mitgewirkt, wobei die einzelnen Instrumente, die hieraus hervorgegangen sind, im Wesentlichen von ihm entwickelt wurden. Am Ende stand ein Werkbuch (Ochs/Haubner/Tigges: Das neue Steuerungsmodell der BA, Werkbuch Leistungsorientierte Führung in der BA, hg. von BA und Bertelsmann Stiftung, Nürnberg/Gütersloh 2000), das in der Flächeneinführung und Schulung des damaligen Neuen Steuerungsmodells genutzt wurde, die Ochs als Trainer und Berater auch weitgehend begleitet hat.

phase des Projektes sollte es dann um die Definition von (operationalisierbaren) „Produkten“ gehen – wobei sich sehr schnell die Grundproblematik der Erfassung und Bewertung von eher „qualitativen“ Arbeitsabläufen (und damit eines Großteils der Tätigkeiten in der Beratung und Vermittlung) gezeigt hat.

Zusammenfassend bleibt zu bilanzieren, dass die BA bereits vor der „Hartz-Kommission“ auf dem Weg war, mit Hilfe ausgewählter Elemente des New Public Management die eigene Organisationsentwicklung voranzutreiben. Mehr als auffällig waren aber die zeitlichen Streckungen, die dieser Prozess in Anspruch genommen hat – so wurden 1994 die ersten Umsetzungsschritte (nach längerer Vorbereitungszeit) gemacht. Im Jahr 2002 war die flächendeckende Einführung des neuen Organisationsmodells noch nicht abgeschlossen. Das, was sich die „alte“ BA an Zeit genommen hatte, verlor sie umso mehr in der seit 2002 folgenden Phase, die durch eine bislang nicht gekannte Umbaugeschwindigkeit einer öffentlichen Einrichtung gekennzeichnet ist.

Für die Arbeitsvermittlung war der Prozess der Einführung des „Arbeitsamtes 2000“ zumindest ambivalent, wenn nicht aus Sicht der Fachlichkeit sogar kontraproduktiv. Zudem wurde sie dem „Druck der großen Zahlen“ ausgesetzt, also dem Ausweis stetig steigender „Erfolgszahlen“ – letztendlich eine der Ursachen für den „Vermittlungsskandal“.

### 1.2 Die strategische Positionierung der Bundesregierung nach dem „Vermittlungsskandal“: Der Zweistufenplan zur Reform der BA aus dem März 2002 – Doppelter Systemwechsel im Schnellverfahren

Das Jahr 2002 mit dem „Vermittlungsskandal“ sollte eigentlich ganz anders beginnen, denn zum 1. Januar 2002 trat das **Job-AQTIV-Gesetz**<sup>46</sup> in Kraft. Mit diesem Gesetz sollte – auch unter Berücksichtigung der beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union – der **Schwerpunkt auf aktive und präventive Aspekte der Arbeitsmarktpolitik** ge-

legt werden. Im Bereich der Arbeitsvermittlung gab es vor allem zwei neue Instrumente, die besonders hervorgehoben worden sind:

- das „**Profiling**“ und
- die **Eingliederungsvereinbarung**.

Nach § 6 SGB III („Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit“) sollten umfassender als bisher die Stärken und Schwächen des Arbeitslosen festgestellt werden. Dazu wurde eine obligatorische individuelle Chanceneinschätzung (Profiling)<sup>47</sup> eingeführt. Die aus dem Profiling abgeleitete individuelle Vermittlungsstrategie ist dann in einer Eingliederungsvereinbarung festzuhalten. Profiling und Eingliederungsvereinbarung<sup>48</sup> wurden als Beispiel für eine neue Strategie der aktivierenden Arbeitsvermittlung besonders herausgestellt.

Die Neuformulierung des § 37a SGB III ermöglichte es der BA, **Dritte mit der Arbeitsvermittlung zu beauftragen**. Dritte konnten nun mit der gesamten Vermittlungstätigkeit beauftragt werden. Die BA kann ihrerseits Arbeitslose dem beauftragten Dritten zuweisen – aber auch der Arbeitslose kann nach sechsmonatiger Dauer der Arbeitslosigkeit verlangen, dass ein Dritter mit seiner Vermittlung beauftragt wird. Für die Tätigkeit des Dritten kann ein Honorar vereinbart werden, das die BA zu zahlen hat. Auch bei dieser Neuregelung ging es aber um eine rein dienende Hilfstätigkeit des Dritten, um eine Unterstützung des Arbeitsamtes „bei der Erfüllung des ihm obliegenden gesetzlichen Auftrags“ – so die Gesetzesbegründung zum Job-AQTIV-Gesetz. Ziel der Bundesregierung mit dem Job-AQTIV-Gesetz – das sei an dieser Stelle besonders hervorgehoben – war eine *Modernisierung und Aktivierung der Arbeitsvermittlung systemimmanent innerhalb der öffentlich-rechtlich organisierten Arbeitsvermittlung*.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Hinter der nur scheinbar künstlerisch gemeinten Abkürzung AQTIV verbergen sich die Begriffe *Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren* und *Vermitteln*.

<sup>47</sup> Das **Profiling** hat drei wesentliche Funktionen: 1.) Risikoeinschätzung, 2.) Strategiewahl der Vermittlung und 3.) Kontingentierung der Unterstützung bzw. Leistungen. Zu vermeiden ist aber unbedingt, dass das Profiling zu einer Individualisierung des Arbeitsmarktrisikos führt.

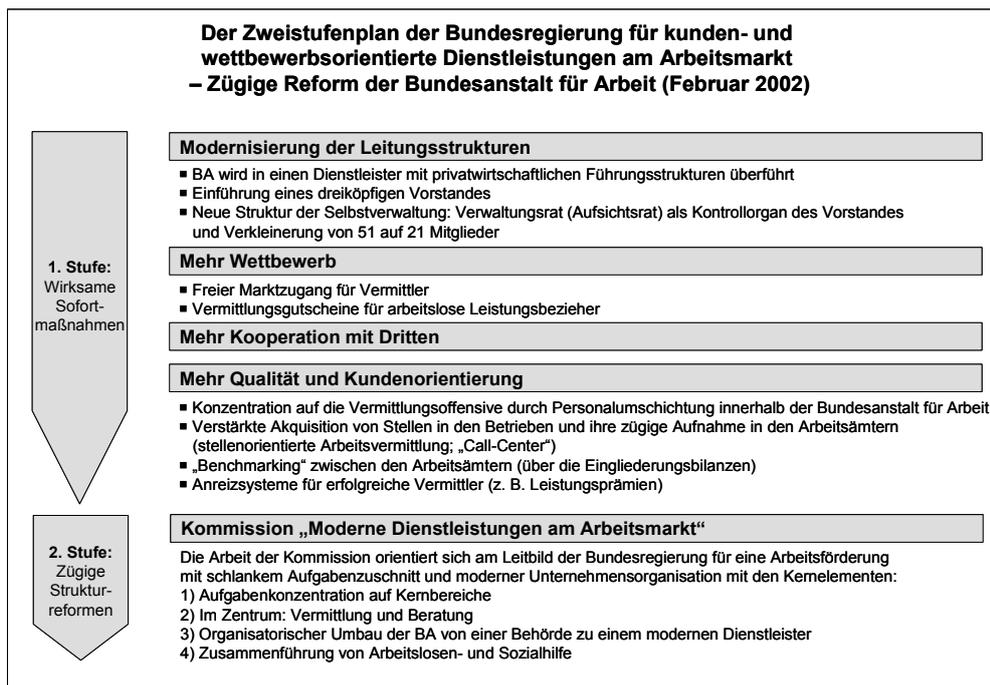
<sup>48</sup> Die Eingliederungsvereinbarung soll auch dazu dienen, die Eingliederungsstrategien nachprüfbar zu dokumentieren. Sie ist damit auch ein Instrument zur Erleichterung der Qualitätssicherung und der Qualitätsprüfung für die Arbeitsämter.

<sup>49</sup> Eine positive Beurteilung des Gesetzes findet sich bei Buscher (2002), der aber auch darauf hinweist, dass eine

Das Job-AQTIV-Gesetz war gerade erst in Kraft getreten, da stürzte die Bundesanstalt für Arbeit und mit ihr die Bundesregierung in den medialen Strudel des „Vermittlungsskandals“. Innerhalb kürzester Zeit wurde die gesamte gewachsene Rechtsentwicklung im Bereich der Arbeitsvermittlung seitens der Bundesregierung in einem zudem denkwürdigen Gesetzgebungsverfahren über den Haufen geworfen. Angesichts dieser bemerkenswerten Entwicklung sei an dieser Stelle noch einmal das auslösende Moment in Erinnerung gerufen:

„Effektivität“ der BA wurde hauptsächlich – und gerade auch von Seiten der Politik – fast ausschließlich an der Höhe der „Erfolgszahlen“ festgemacht. Zugleich hängen zentrale Parameter für die Behörde selbst wie z.B. die Personalausstattung von diesen Werten ab. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Erfassungslage des Vermittlungserfolges tatsächlich auch deutlich verkompliziert hat, denn durch den massiven Ausbau der Selbstinformations- und Selbstvermittlungssysteme wie SIS und AIS in und durch die Arbeitsämter können durch diese

Bereitstellung infrastruktureller Leistungen induzierte Vermittlungen nicht mehr adäquat abgebildet werden. Hier hat man sich wohl in der Praxis eben mit dem „strategischen Buchen“ geholfen. Die Maßnahmen, die von Seiten der Bundesregierung im Gefolge der vor allem medial mit



Die Ereignisse im Februar und März 2002, die im Anschluss an die Veröffentlichung von Prüfergebnissen des Bundesrechnungshofes zu den offiziellen Vermittlungszahlen der BA zu einer faktischen Implosion der Bundesanstalt für Arbeit geführt haben, hinterlassen einen ambivalenten Beigeschmack. Zum einen war der Umfang der potemkinschen Daten, die von der BA als tatsächliche Vermittlungszahlen ausgewiesen worden sind, selbst für viele Fachleute erschreckend – auch bei Berücksichtigung unterschiedlicher Zuordnungen von dem, was eine „Vermittlung“ darstellt. Andererseits kann das hier nun offensichtlich gewordene Phänomen des „strategischen Buchens“ vor dem Hintergrund der institutionellen Verfasstheit der (bisherigen) BA nicht überraschen, denn die

voller Wucht geführten Kritik und Angriffe auf die Arbeitsverwaltung<sup>50</sup> ergriffen wurden, basieren auf einem Zweistufenplan, der in den „Eckpunkten der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 22. Februar 2002 umrissen worden ist.

Ein gesetzgebungstechnisch „glücklicher“ Zufall war der Entwurf eines „Gesetzes zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat“, der eigentlich ausschließlich Änderungen des Mitbestimmungsgesetzes enthielt und der bereits am 11.2.2002 von der Bundesregierung vorgelegt worden war. Diesen Gesetzentwurf hat man als „Trä-

hinreichende Anzahl qualifizierter und motivierter Arbeitsvermittler vorhanden sein müsse. Zu diesem Punkt kritisch zum Job-AQTIV-Gesetz Spermann (2002).

<sup>50</sup> Vgl. als lesenswerte „Aufarbeitung“ der Ereignisse den Beitrag von Müller (2002) zum „Pilatus-Prinzip“ der Arbeitsvermittlung, der sich vornehmlich an die „verletzten“ Mitarbeiter der BA richtet.

germedium“ für eine **vollständige Änderung der Rechtsnatur der Führungsspitze der BA** sowie für eine **grundsätzliche Reform der Arbeitsvermittlung** verwendet. Als **erster Systemwechsel** ist die Auflösung der bisherigen Leitungsstruktur einer Behörde mit Selbstverwaltung und die Annäherung an eine konzernrechtliche Ausgestaltung der Führungsebene mit Vorstand und einer Art Aufsichtsrat zu diagnostizieren. Hinsichtlich der Arbeitsvermittlung galt seit den hier vorgenommenen Rechtsänderungen nichts mehr von dem, was sich bisher auch in der Rechtsprechung des BVerfG und des BSG zur öffentlichen Arbeitsvermittlung niedergeschlagen hatte:

■ Private Arbeitsvermittlungsunternehmen erhalten einen „**freien Marktzugang**“. Der *bisherige präventive Erlaubnisvorbehalt für private Arbeitsvermittler*, der die seit 1994 grundsätzlich zugelassene private Arbeitsvermittlung ummantelt, wurde ersatzlos gestrichen. Nunmehr gilt der Grundsatz der Gewerbefreiheit, wonach jedem der Betrieb eines Gewerbes gestattet ist, sofern es keine speziellen gewerberechtlichen Einschränkungen gibt. Das Arbeitsvermittlungsgewerbe muss nur noch angemeldet werden.<sup>51</sup> Als Sanktionsinstrumentarium für nicht ordnungsgemäß arbeitende private Arbeitsvermittler bleibt zukünftig lediglich der § 35 GewO mit den dort aufgeführten Untersagungstatbeständen, die es dem Gewerbeamt ermöglicht, die Ausübung der privaten Vermittlungstätigkeit teilweise oder auch ganz zu untersagen.

■ **Vermittlungsvertrag:** Mit der Deregulierung der Arbeitsvermittlung 1994 wurde eine Entwicklung eingeleitet, die sich parallel in den meisten anderen Industriestaaten teilweise bereits seit längerem beobachten lässt: Die Auf-

lösung der monopolartigen Stellung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Bereich der Vermittlung (und Beratung) sowie die Herausbildung komplementärer Strukturen mit öffentlichen und privaten Vermittlungsdiensten. In der Praxis hat sich nun – abweichend von den anfänglichen Befürchtungen in der Zeit vor der Deregulierung – ein relatives und die Bedeutung der öffentlichen Vermittlung gerade nicht in Frage stellendes „Gleichgewicht“ ausdifferenziert, was vor allem aus den unterschiedlichen Zugangswegen in der Arbeitsvermittlung erwachsen ist. Denn relativ schnell zeigte sich, dass der überwiegende Teil der privaten Agenturen (zumeist noch in Form von ausgelagerten Ablegern der am Markt agierenden Zeitarbeitsunternehmen) fast ausschließlich eine stellenorientierte Vermittlung betreibt, also im Auftrag eines Unternehmens mit einem spezifizierten Personalbedarf einen oder mehrere möglichst exakt auf die konkrete Stelle passende Bewerber zu finden und vorzuschlagen. Für diese Art der Vermittlung passte auch die bisherige Rechtslage, nach der für Leistungen zur Arbeitsvermittlung ausschließlich Vergütungen von den Arbeitgebern verlangt oder entgegengenommen werden durften (mit einigen wenigen Ausnahmen für bestimmte Berufsgruppen, die in der Arbeitsvermittlungsverordnung normiert waren), eine Regulierung, die sich übrigens auch im internationalen Vergleich durchgängig nachweisen lässt. Diese Regelung ist nicht nur als eine Schutzvorschrift im Sinne der Arbeitssuchenden zu verstehen, sondern sie macht auch betriebswirtschaftlich Sinn, wenn man denn eine stellenorientierte Vermittlung als eine Auslagerung von Funktionen der betrieblichen Personalpolitik interpretiert, für die dann auch der Auftraggeber die entsprechenden Kosten zu tragen hat. Auf dem sich auf dieser Grundlage entwickelnden Markt hatte sich mittlerweile eine Art „Gleichgewichtspreis“ in Höhe von zwei Bruttomonatsgehältern der vermittelten Person herausgebildet, womit gleichsam über die konkrete Preisstaffelung in Abhängigkeit vom Qualifikationsniveau des Vermittelten ein betriebswirtschaftlich „korrekter“ Gegenwert für die Dienstleistung formuliert und gezahlt wird. Die Neuregelungen zum Vermittlungsvertrag greifen in dieses Geflecht nun an zentraler Stelle ein. Nach dem neuen § 296 SGB III ist es nunmehr zulässig, dass private Arbeitsvermittler für ihre Leistun-

---

<sup>51</sup> Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass auf der Grundlage des präventiven Erlaubnisvorbehalts gegenüber der privaten Vermittlung in den 90er Jahren z.B. die Betätigung von Scientologen als Vermittler bekämpft wurde. Diesem Problem lag z.B. eine Entscheidung des BSG vom 14.12.2000 zugrunde, weil der Klägerin als Scientologin die Tätigkeit als Vermittlerin für Aupair-Beschäftigte untersagt worden ist. Das BSG hat klargestellt, dass Allgemeininteressen, die bis 1993 das Alleinvermittlungsrecht der BA gerechtfertigt hätten (Ausgleich am Arbeitsmarkt, Unparteilichkeit, Datenschutz, Unentgeltlichkeit für Arbeitssuchende), auch für die Beurteilung der Zulassungsvoraussetzungen zur Arbeitsvermittlung durch Dritte zu berücksichtigen sind.

gen in bestimmten Fällen auch vom Arbeitssuchenden ein Honorar verlangen können. Ausgenommen von dieser fundamentalen Neujustierung sind nach § 296a SGB III lediglich Leistungen zur Ausbildungsvermittlung, für die weiterhin nur vom Arbeitgeber Vergütungen verlangt werden dürfen. Zwischen dem Arbeitssuchenden und dem Vermittler muss ein Vermittlungsvertrag nach § 296 SGB III geschlossen werden. Der Vermittler hat auf eine erfolgsabhängige Vergütung Anspruch. Die konkrete Höhe der Vergütung ist auf die im § 296 Abs. 3 SGB III festgeschriebenen Werte in Abhängigkeit von der jeweiligen Fallkonstellation beschränkt.

■ **Vermittlungsgutschein:** Mit dem neuen § 421g SGB III wurde das System des Vermitt-

lungsgutscheins eingeführt. Arbeitslose können nach drei Monaten der Arbeitslosigkeit die Gewährung eines Vermittlungsgutscheines vom Arbeitsamt verlangen. Mit diesem Gutschein ausgestattet, kann der Arbeitssuchende dann im Rahmen von Eigenbemühungen selbst ergänzend einen privaten Vermittler einschalten bzw. vergüten. Der Wert des Vermittlungsgutscheins ist nach der Dauer der zurückgelegten Arbeitslosigkeit gestaffelt.

Aus dem Zusammenspiel von Vermittlungsgutschein nach § 421g SGB III und Vermittlungsvertragsverhältnis mit Vergütungsanspruch auch gegenüber dem Arbeitssuchenden nach § 296 SGB III ergibt sich die folgende Struktur:

<b>Vergütungsanspruch privater Arbeitsvermittler gegenüber Arbeitssuchenden</b>	
<b>Vermittlungsvertrag</b> zwischen einem Vermittler und einem Arbeitssuchenden nach § 296 SGB III	<b>Vermittlungsgutschein</b> nach § 421g SGB III
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Arbeitslose in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit: <b>1.500 €</b> maximal</li> <li>■ Arbeitnehmer mit einem Anspruch auf Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 3-6 Monate Arbeitslosigkeit: <b>1.500 €</b> maximal;</li> <li>b) 6-9 Monate Arbeitslosigkeit: <b>2.000 €</b> maximal;</li> <li>c) mehr als 9 Monate Arbeitslosigkeit: <b>2.500 €</b> maximal</li> </ul> </li> <li>■ Sonstige Arbeitssuchende: <b>2.500 €</b> maximal</li> <li>■ Vermittlung von Personen in Au-pair-Verhältnisse: <b>150 €</b> maximal</li> </ul> <p>Der Vergütungsanspruch des Vermittlers ist auf eine <u>erfolgsabhängige Vergütung</u> begrenzt. Die Zahlungsverpflichtung tritt erst dann ein, wenn der Ausbildungs- oder Arbeitsvertrag zustande gekommen ist. Als Schutzvorschrift bestimmt § 296 Abs. 2 Satz 2 SGB III, dass der Vermittler keinen Vorschuss verlangen oder entgegennehmen darf. Der Vermittler ist verpflichtet, einen Gutschein des Arbeitsamtes anzunehmen. Unwirksam sind nach § 297 SGB III Exklusivverträge, die verhindern, dass weitere Vermittler eingeschaltet werden.</p>	<p><u>Regelung bis Ende 2004:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Arbeitslosigkeit 3-6 Monate: <b>1.500 €</b></li> <li>■ Arbeitslosigkeit 6-9 Monate: <b>2.000 €</b></li> <li>■ Arbeitslosigkeit länger als 9 Monate: <b>2.500 €</b></li> </ul> <p><u>Regelung seit Anfang 2005:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>einheitlich 2.000 €</b></li> </ul> <p><b>1.000 €</b> werden sechs Wochen nach Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ausgezahlt, der <b>Restbetrag</b> nach einer sechsmonatigen Dauer des Beschäftigungsverhältnisses. Die Vergütung wird unmittelbar an den Vermittler gezahlt.</p> <p><i>Bis Ende 2004 wurden die ersten 1.000 € sofort nach Arbeitsaufnahme ausgezahlt.</i></p> <p>Die Zahlung der Vergütung ist ausgeschlossen, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ der Vermittler vom Arbeitsamt beauftragt wurde,</li> <li>■ die Einstellung bei einem Arbeitgeber erfolgt, bei dem der Arbeitslose im letzten Jahr vor der Arbeitslosmeldung mindestens drei Monate versicherungspflichtig beschäftigt war,</li> <li>■ das Beschäftigungsverhältnis von vornherein auf drei Monate befristet ist</li> </ul> <p>Nach § 421g Abs. 4 SGB III kann durch <b>Rechtsverordnung</b> die Dauer der Arbeitslosigkeit, die für den Anspruch maßgeblich ist, heraufgesetzt sowie die Voraussetzungen für die Höhe des Anspruchs abweichend festgelegt werden.</p>

Hinsichtlich der Neuregelung des Arbeitsvermittlungsrechts als erste Reaktion auf den „Vermittlungsskandal“ bleibt zu bilanzieren, dass ein (mehrdimensionaler und höchst komplexer) **fundamentaler Systemwechsel** vollzogen wurde. Die vollständige Deregulierung der privaten Arbeitsvermittlung wurde um die Öffnung der Vergütungsregelungen angereichert, da nun auch von den Arbeitssuchenden ein Honorar in Verbindung mit der Einführung eines Vermittlungsgutscheins verlangt werden kann, mit dessen Hilfe der Arbeitslose den Vergütungsanspruch gegenüber dem privaten Vermittler abgelden kann.

Aus sozialrechtlicher Sicht gab es harsche Kritik an dem „Schnellschussverfahren“,<sup>52</sup> das zu einem doppelten Systemwechsel geführt hat – vor allem hinsichtlich der Neukonfiguration des Arbeitsvermittlungsrechts: Stellvertretend sei hier Wolfgang Spellbrink zitiert: *„Jahrzehntelange Bedenken gegen die Tätigkeit privater Vermittler auf dem Arbeitsmarkt werden beiseite gewischt bzw. in geradezu peinlicher Selbstentwertung des Gesetzgebers preisgegeben“* (Spellbrink 1004: 81). Dabei habe der Gesetzgeber sehenden Auges die öffentlich-rechtliche Schutzfunktion des Erlaubnisvorbehalts preisgegeben.<sup>53</sup> Eingetauscht habe er dafür ein höchst komplexes System der Einschaltung privater Arbeitsvermittler durch die Arbeitssuchenden und deren Vergütung mit Vermittlungsgutscheinen.

*Sogar einer der beiden Fachverbände der privaten Arbeitsvermittler – der Bundesverband Personalvermittlung (BPV) – hat im Vorfeld der Gesetzesänderung die entscheidenden Punkte kritisch kommentiert. Der Verband lehnt die mit dem Vermittlungsvertrag eingeführte Möglichkeit eines Vergütungsanspruchs gegenüber dem Arbeitssuchenden ab, denn die Arbeitnehmer sollten nach Meinung des Verbandes bei einer Kernleistung der BA, für die sie*

*bereits Beiträge gezahlt haben, nicht noch einmal zur Kasse gebeten werden. Es wird darauf hingewiesen, dass die Zulassung von Vermittlungsverträgen zwischen Arbeitssuchenden und privaten Personalvermittlern auf Honorarbasis einmalig in der EU sei. Die Aufhebung der Erlaubnispflicht wird abgelehnt und für eine Beibehaltung plädiert, wobei die Abwicklung nicht über den Konkurrenten BA laufen muss, sondern beispielsweise über die Industrie- und Handelskammern. Die Ausübung der privaten Vermittlung sollte auf jeden Fall an Berufsgrundsätze gebunden werden.*

### 1.3 Die Vermittlungsgutscheine aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht

Aus *ökonomischer* Sicht handelt es sich bei der Einführung des neuen Instruments der Vermittlungsgutscheine im Prinzip um den Versuch, die Kaufkraft der Arbeitslosen hinsichtlich einer alternativen, ergänzenden Möglichkeit der Vermittlungsdienstleistung zu erhöhen und sie dadurch für die privaten Vermittler „interessant“ zu machen.

Im Mittelpunkt steht ökonomisch gesehen das Ziel einer Verkürzung des Leistungsbezugs durch eine schnellere Vermittlung in eine neue Beschäftigung. Aus dieser Perspektive wäre nun *eigentlich ein möglichst frühzeitiger Anspruch* auf einen Vermittlungsgutschein sinnvoll. Die Möglichkeit einer Inanspruchnahme von erfolgsabhängig ausgestalteten Vermittlungsgutscheinen bereits am ersten Tag der Arbeitslosigkeit könnte auch vor dem Hintergrund einer beabsichtigten Wahlfreiheit für die Leistungsbezieher befürwortet werden. Letztendlich, so die Überlegung, ist es egal, durch wen die Arbeitslosen wieder einen neuen Arbeitsplatz finden, eine frühzeitige Vermittlung wird sich auch bei Berücksichtigung der Gutscheingewerte durch die Einsparungen beim Arbeitslosengeld rechnen. Hier nun gibt es allerdings *auch gewichtige ökonomische Einwände*, die schließlich dazu geführt haben, dass der Gesetzgeber eine dreimonatige Arbeitslosigkeit als Anspruchsvoraussetzung aufgenommen hat:<sup>54</sup> Vor allem die **Gefahr von Mitnahmeeffekten**

---

<sup>52</sup> Vgl. z. B. Rixen (2002).

<sup>53</sup> Spellbrink (2004: 82) zitiert aus der Beschlussfassung des zuständigen Bundestagsausschusses im Gesetzgebungsverfahren: *„Mittelfristig wird die erfolgsabhängige Vergütung und die Konkurrenz privater Vermittler untereinander und mit der BA dafür sorgen, dass nur seriös arbeitende und an den Interessen der Arbeitssuchende orientierte Vermittler sich am Markt durchsetzen.“* Vor diesem Erwartungshintergrund forderte der Ausschuss die Bundesregierung auf, durch „Gespräche“ darauf hinzuwirken, dass Qualitätsstandards für private Vermittler entwickelt werden und sich diese über Verbandszertifizierungen oder Gütesiegel (hoffentlich?) durchsetzen. Vgl. auch BT-Drs. 14/8529:3.

---

<sup>54</sup> Seit Januar 2005 wird der Vermittlungsgutschein bereits nach sechs Wochen Arbeitslosigkeit mit einem einheitlichen Betrag von 2.000 € gewährt, wobei die erste Rate von 1.000 € erst nach einer sechswöchigen Dauer des Beschäftigungsverhältnisses gezahlt wird.

**bis hin zu einer missbräuchlichen Inanspruchnahme des neuen Instruments** begrenzen den Nettonutzen der Vermittlungsgutscheine, vor allem, wenn ihre Nutzung bereits ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit möglich wäre.

Mögliche **Mitnahmeeffekte wie auch missbräuchlichen Inanspruchnahme** können (und werden) in unterschiedlichen Konstellationen auftreten:<sup>55</sup>

■ Der Arbeitslose hätte den neuen Arbeitsplatz auch ohne die Nutzung des Vermittlungsgutscheines bekommen. Dieser Tatbestand ist ein Haupteinwand gegen eine Ermöglichung der Inanspruchnahme von Gutscheinen bereits ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit. Wir wissen, dass etwa ein Viertel der Arbeitslosen in den ersten sechs Wochen wieder in eine neue Beschäftigung wechselt, ohne das Arbeitsamt in einem nennenswerten Umfang zu „belasten“. Diese „guten Risiken“ der Arbeitslosenversicherung benötigen aufgrund ihrer individuellen Arbeitsmarktpositionierung keine (in diesem Fall sehr teure) Finanzierung eines zusätzlichen Vermittlungsweges, den sie übrigens gerade wegen ihrer guten Positionierung bereits in der Vergangenheit (und da auch noch geschützt durch das Verbot arbeitnehmerseitiger Vergütungen) beschreiten konnten, handelt es sich doch bei ihnen um die gesuchten Bewerber gerade auch für die privaten Vermittler.

■ Das beauftragende Unternehmen reduziert die eigene Honorarlast, in dem der Gutscheingegenwert den Vergütungsanspruch des privaten Vermittlers entsprechend mindert. Das

wäre nur eine Umverteilung der Honorarlast, die bisher ausschließlich vom Unternehmen getragen wurde, anteilig auf die beitragsfinanzierten Gutscheingegenwerte und damit ökonomisch gesehen eine Subventionierung der Personalbeschaffungskosten des beauftragenden Unternehmens. Zumindest in all den Fällen, in denen der Personalbeschaffungsvorgang auch ohne die Unterstützung durch Gutscheine abgelaufen wäre, handelt es sich um eine nicht effiziente Mittelverwendung.

■ Unternehmen, die bei der Personalbeschaffung keinen privaten Vermittler einschalten, sondern dies durch die eigene Personalabteilung abwickeln, könnten durchaus eine eigene „Vermittlungseinheit“ ausgründen, die gleichsam der normalen Personalbeschaffung vorgeschaltet wird, ausschließlich mit der Absicht, Vermittlungsgutscheine zu kassieren. Je nachdem, wie stark die Personalfluktuationsrate ist und wie viele Arbeitslose eingestellt werden, könnte durch eine solche Maßnahme ein Teil der Kosten für die Personalbeschaffung über Beiträge wieder ausgeglichen werden. Übrigens: Auch die Kommunen könnten, wenn sie denn „flexibel“ reagieren, über die bei vielen von ihnen vorhandenen Vermittlungsagenturen oder Beschäftigungsgesellschaften an den neuen Gutscheinen partizipieren und sich „zusätzliche“ Finanzmittel an Bord holen.

■ In den Bereich der missbräuchlichen Inanspruchnahme hineinreichend sind – nach der neuen Rechtslage durchaus zulässige – Konstruktionen, die darauf hinauslaufen, dass „Vermittlungsagenturen“ eingerichtet werden, deren einzige Aufgabe darin besteht, bei feststehenden Einstellungen Gutscheine „abzugreifen“. Das ließe sich sogar konsequent zu Ende gedacht bis auf einen einzigen abzuwickelnden Fall z.B. innerhalb einer Familie herunter brechen, denn hier könnten 2.500 € bei einem längerfristigen Arbeitslosen durchaus ein Anreiz sein. Die notwendige Gewerbeanmeldung nur zur Abwicklung dieses einen Falls wäre angesichts der niedrigen Kosten kein Hindernis und angesichts des völligen Verzichts auf irgendwelche Qualitätsanforderungen (oder Ausschlusskriterien) durch den Gesetzgeber auch kein Problem.

Aus *sozialpolitischer* Sicht ist von Bedeutung, dass mit der übereilten, natürlich auch den

<sup>55</sup> Vgl. hierzu bereits frühzeitig die Hinweise bzw. Warnungen bei Sell (2002). Am Jahresanfang 2006 berichteten die Medien beispielsweise von einem 38jährigen Mann, der in Erfurt festgenommen worden ist. Er soll im Jahr 2004 über die in Erfurt ansässige Vermittlungsfirma „Future Personal Management“ in mehreren Bundesländern rund 500 Arbeitslose für ein „Institut für Marktanalyse (IfM)“ mit Sitz in Berlin eingestellt haben, das es gar nicht gibt. Für die Vermittlungsgutscheine der Arbeitslosen soll er sechs Wochen nach Beginn der „Arbeitsverhältnisse“ die anteilige Provision von 1.000 € bei der BA kassiert haben. Der Gesamtschaden durch nicht gezahlte Löhne, vorenthaltene Sozialversicherungsbeiträge und unrechtmäßig bezogene Vermittlungsprovision wird von der Staatsanwaltschaft auf etwa eine Million Euro geschätzt. Die Arbeitnehmer waren einige Wochen zum Schein mit Umfragen beschäftigt worden. Als die erste Gehaltszahlung fällig wurde, war kein Verantwortlicher mehr zu erreichen (DIE WELT, 7.1.2006).

symbolischen Politikanforderungen entsprechenden Installierung der Vermittlungsgutscheine in Verbindung mit der Aufhebung des Verbots von Vergütungsansprüchen gegenüber den Arbeitssuchenden die bisherige Ausdifferenzierung einer privaten Vermittlungslandschaft, die sich ganz überwiegend auf ihre Funktion als „ausgelagerte Personalabteilungen“ (und damit verbunden eine stellenorientierte Vermittlungspraxis) fokussiert hat, in eine andere Richtung gelenkt werden soll, die bisher eher die Domäne der öffentlichen Arbeitsvermittlung war, also die eher bewerberorientierte Vermittlung. Vor dem Hintergrund der allgemein unterstellten bzw. in vielen Fällen ja auch faktischen Ineffektivitäten der Arbeitsvermittlung der BA scheint es hierfür auch gute Gründe zu geben. Nun gibt es bereits seit 1997 eine Entwicklungslinie innerhalb der Arbeitsmarktpolitik, bei der sukzessive die Ausdifferenzierung einer bewerberorientiert arbeitenden privaten Vermittlungsschiene speziell für bestimmte Zielgruppen unter den Arbeitslosen in Gang gesetzt wurde. 1997 wurde zwischen der Bundesregierung und der BA eine Vereinbarung geschlossen, über das Instrument der „Beauftragung Dritter“ externe Agenturen mit einzubinden. 1998 trat das Sonderprogramm „Beteiligung Dritter an der Vermittlung von Alibi-Beziehern“ in Kraft, das zunächst auf zwei Jahre befristet war. Als Vergütung wurde ein Betrag von 4.000 DM pro Vermittlung festgelegt, hälftig zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses und die andere Hälfte nach sechsmonatiger Beschäftigung. Eine zusätzliche Prämie in Höhe von 1.000 DM war nach neun Monaten Beschäftigungsdauer vorgesehen. Dieser Weg wurde bis in das Job-AQTIV-Gesetz fortgeschrieben, das zum 1.1.2002 in Kraft getreten ist, denn dort wurde normiert, dass Arbeitslose nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit einen Anspruch auf die Beauftragung eines Dritten haben. Diesen Weg hätte man zielführend durchaus ausbauen und gerade sozialpolitisch ausgestalten können – mit interessanten ökonomischen Nebenfolgen. Denn eine Untersuchung von Karr vom IAB hätte gezeigt, dass eine klare Prioritätensetzung der Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung auf die Kategorie der Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von zwei bis vier Jahren – z.B. durch die Zusammenarbeit und Beauftragung von professionell arbeitenden Agenturen

– eine 27fach höhere Wirkung auf den Arbeitslosenbestand haben würde als durch die Vermittlung eines Arbeitslosen aus der Dauerkategorie unter drei Monate erreichbar wäre. Vor dem Hintergrund dieser Werte würde es durchaus Sinn machen, mit sehr großzügig ausgestalteten Prämien zu operieren.

Der aus sozialpolitischer Sicht besonders bittere Befund hinsichtlich der Wirkmechanismen des Vermittlungsgutscheins lautet: Für die eigentlich relevante und ordnungspolitisch auch begründbare Fokussierung des Instrumentariums Vermittlungsgutschein auf die Langzeitarbeitslosen oder andere Zielgruppen ist das Honorarsystem unattraktiv, weil es nicht wirklich anreizförderlich für die Vermittler, zuweilen noch nicht einmal annähernd kostendeckend ist. Die anderen Arbeitslosen – die „guten Risiken“ – finden im Regelfall auch ohne eine solche Leistung einen neuen Arbeitsplatz“. Auf diese Gruppe bezogen muss man eher von Mitnahmeeffekten ausgehen.

Zwischenzeitlich wurden die ersten empirischen Ergebnisse der Begleitforschung zum neuen Instrument der Vermittlungsgutscheine publiziert:<sup>56</sup>

„Seit den ersten Vermittlungsgutscheinen<sup>57</sup> im April 2002 wurden bis einschließlich Dezember 2004 insgesamt 1,403 Mio. VGS an berechnete Arbeitslose ausgegeben. Im ersten Jahr waren es im Monatsdurchschnitt **23.000** VGS, im zweiten Jahr bereits **40.000** und im Jahr 2004 **60.000**. Ab Juni 2004 ist die Inanspruchnahme allerdings rückläufig ... Der VGS wird in Ostdeutschland intensiver genutzt als im Westen: 52,4% der VGS wurden im Osten ausgegeben, wo rund 39% der Anspruchsberechtigten wohnen. Die Anzahl der VGS bezogen auf den Arbeitslosenbestand streut zwischen den Agenturen beträchtlich. Im Westen gibt die Agentur mit der höchsten Intensität 20-mal mehr Gut-

---

<sup>56</sup> Vgl. zusammenfassend Dann et al. (2005). An dem Projekt „Begleitforschung zur Vermittlung: Implementation und Evaluierung von Beauftragungen nach § 37 SGB III, Vermittlungsgutscheinen und PSA“ arbeiten sinus München und ZEW Mannheim zusammen mit IAW Tübingen und Prof. Hujer, Universität Frankfurt am Main.

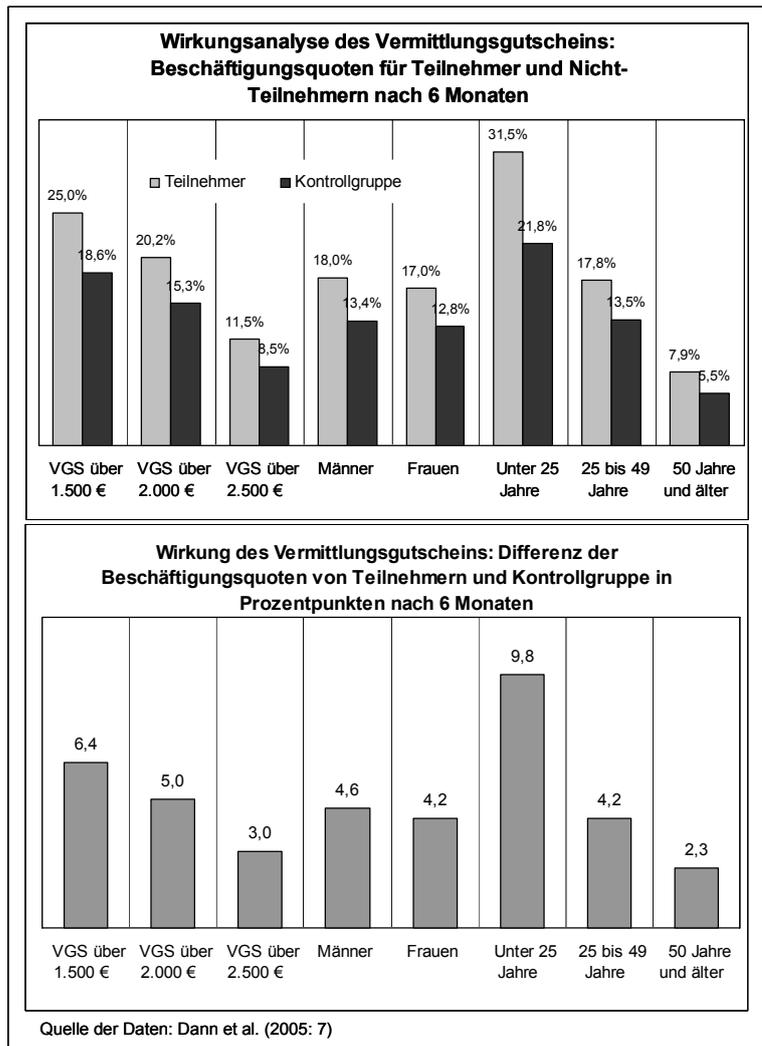
<sup>57</sup> Im weiteren Originaltext mit VGS abgekürzt.

scheine aus als die Agentur mit der niedrigsten Intensität“ (Dann et al. 2005: 2).

„Bezogen auf die Arbeitsmarktpolitik insgesamt haben die Vermittlungsgutscheine nur ein geringes Gewicht. Gemessen an allen Abgängen von Arbeitslosen in Beschäftigung haben die VGS-Vermittelten lediglich einen Anteil von 1,1% (West 0,6%, Ost 1,9%). Bezogen auf diejenigen, die sich ... ihre Arbeit „selbst gesucht“ haben, wozu auch die VGS-Vermittelten zählen, beträgt ihr Anteil 1,8% (West 0,9%, Ost 4,2%). Allerdings haben sich diese Quoten seit der Einführung des VGS kontinuierlich erhöht, was ein Indiz dafür sein kann, dass ein arbeitsmarktpolitisches Instrument Zeit für seine Entfaltung benötigt“ (Dann et al. 2005: 3). „Unter den VGS-Vermittelten sind, verglichen mit allen Abgängern in Beschäftigung, deutlich überrepräsentiert: Männer, Ältere (über 45 Jahre), Mittlere Schulabschlüsse, Fachkräfte, Arbeiter, Fertigungsberufe sowie ehemalige Arbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer zwischen vier und zwölf Monaten“ (Dann et al. 2005: 4).

Die Befragung der Vermittlungsgutschein-Vermittelten weist auf Missbrauch, zumindest auf Mitnahme, hin: „Bei 20% der Gutschein-Vermittelten wurde der Gutschein vom privaten Vermittler eingelöst, obwohl der Arbeitsplatz nach Angaben der Befragten selbst gesucht wurde; in 14 % der Fälle hat der Arbeitgeber den Arbeitslosen auf einen privaten Arbeitsvermittler verwiesen und dann mit diesem einen Vermittlungsvertrag abgeschlossen“ (Dann et al. 2005: 5).

**Befunde aus der mikroökonomischen Wirkungsanalyse:** „Auf der Individualebene wurde durch Bildung einer adäquaten Kontrollgruppe vergleichbarer Nicht-Teilnehmer (Nearest Neighbor Matching) und Anwendung mikroökonomischer Verfahren (Propensity Score Schätzung) die tatsächliche Wirkung der Vermittlungsgutscheine geschätzt. Damit wird der Frage nachgegangen, wie viele Teilnehmer



ausschließlich auf Grund des Vermittlungsgutscheins zusätzlich in Beschäftigung gekommen sind ... Kontrolliert wurden beobachtbare Größen wie Alter, Geschlecht, Ausbildung und Erwerbsgeschichte“ (Dann et al. 2005: 6).

„Die Beschäftigungsquoten betragen nach sechs Monaten bei den Teilnehmern ... in Westdeutschland 17,7%. Die Beschäftigungsquote der Kontrollgruppe (... West 13,9%) kann aus ökonomischer Sicht als Mitnahmeeffekt bei den Teilnehmern interpretiert werden, da in dieser Größenordnung eine Beschäftigungsaufnahme ohne VGS möglich ist. Die Differenz der Beschäftigungsquoten zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe ist als kausaler Effekt der Vermittlungsgutscheine zu bewerten. In Ostdeutschland entspricht dies 4,8 Prozent der VGS-Bezieher ..., in Westdeutschland 3,7 Prozent“ (Dann et al. 2005: 6-7).

Die Differenz der Beschäftigungsquoten zwischen Teilnehmern und Kontrollgruppe ist also als kausaler Effekt der Vermittlungsgutscheine

zu bewerten (durchschnittlich 3,7% in Westdeutschland). Aber: „Es zeigt sich ..., dass die höher prämierten Gutscheine einen geringeren Effekt als die Gutscheine mit niedrigerer Prämie aufweisen. Offenbar tun sich private Vermittler mit der Vermittlung von Langzeitarbeitslosen ebenfalls schwer“ (Dann et al. 2005: 7).

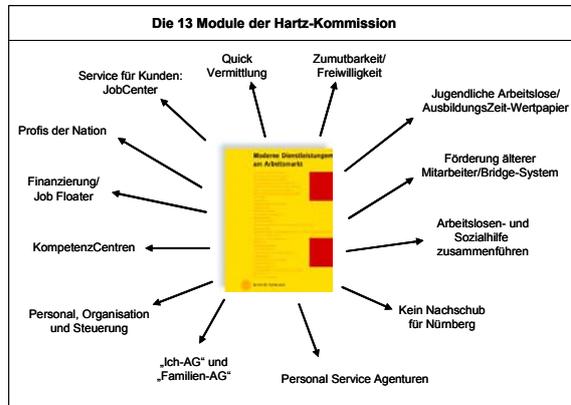
„Für die Gruppe der Arbeitslosen, die einen Gutschein erhalten haben, scheint auf der individuellen Ebene ein positiver Nettotonnen vorzuliegen. Bei Berücksichtigung der Wirkungen auch auf die Beschäftigungschancen von Nichtteilnehmern ist dies nach derzeitigem Kenntnisstand keineswegs sichergestellt, da es Hinweise auf negative indirekte Effekte (z.B. durch Substitution) gibt“ (Dann et al. 2005: 8).

Hinsichtlich der (möglichen) Auswirkungen der Neuregelungen hinsichtlich der Vermittlungsgutscheine zum 1. Januar 2005 kommen Dann et al. (2005: 8) zu folgender Bewertung: „Die Verkürzung der Anspruchsdauer auf sechs Wochen Arbeitslosigkeit für einen VGS und die Vereinheitlichung der Prämienhöhe auf 2.000 € begünstigen nach den bisherigen Einlösungsmustern Jüngere und Kurzarbeitslose zu Lasten Älterer und Langzeitarbeitsloser. Dies wäre dann sinnvoll, wenn damit Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit wirksam reduziert werden könnten. Die Zahlung der ersten Rate kann nunmehr erst erfolgen, wenn das Beschäftigungsverhältnis bereits sechs Wochen bestand. Diese Festlegung kann Missbrauch vorbeugen. Der Nachweis der Gewerbeausübung als privater Vermittler wird vor allem die hohe Anzahl der Einmal- und Gelegenheitsvermittler und damit Mitnahmeeffekte reduzieren.“

### 1.4 Die Arbeitsvermittlung in den Reformvorschlägen der „Hartz-Kommission“: Früher, schneller und professioneller ...

Gleichsam als vorweggenommenes erstes Fazit: Das Ergebnis der Kommissionsarbeit ist angesichts der überaus knappen Zeitressourcen – die Konstituierung erfolgte am 6. März und die Präsentation des Berichts Mitte August des Jahres 2002 – beachtlich. Vor allem das Aufbrechen von überwiegend historisch gewachsenen parteipolitischen Blockaden gegenüber bestimmten Instrumenten oder Strukturverände-

rungen und die durchaus „bewundernswerte“ konsensfähige Strategie im Geflecht der großen Interessengruppen Gewerkschaften und Arbeitgeber sei hier hervorgehoben.



Der Anspruch, sich eben nicht auf eine organisatorische Reform der BA zu beschränken, sondern gleich das "Grundproblem" der Arbeitslosigkeit anzugehen, manifestiert sich in der entsprechend aufgenommenen Aussage, bei vollständiger Umsetzung der Vorschläge könne die Arbeitslosigkeit bis 2005 halbiert werden.

Die Realisierung dieses Anspruchs setzt nun eine halbwegs substanzielle Diagnose der Ursachen der Arbeitslosigkeit voraus (die aber im Bericht nicht geliefert wird). Zusätzlich besteht über die Ursachen der Arbeitslosigkeit und den daraus resultierenden Lösungsansätzen gerade keine Übereinstimmung in der wissenschaftlichen Diskussion - man denke hier nur an die Debatte, ob denn wirklich die regelmäßig postulierten Inflexibilitäten auf dem deutschen Arbeitsmarkt die entscheidende Stellschraube sind.

Ausgehend von vier Millionen im Jahresdurchschnitt 2002 registrierten Arbeitslosen hätten in den Jahren 2003 bis 2005 (unter Status-quo-Bedingungen) jährlich 650.000 neue Arbeitsplätze von 650.000 registrierten Arbeitslosen besetzt werden müssen – dann wäre man am Ende des Jahres 2005 bei zwei Millionen Arbeitslose angekommen.

Der bisherige Höchststand beim jährlichen Arbeitslosigkeitsabbau lag bei knapp 300.000 – dies aber vor dem Hintergrund von realen Wirtschaftswachstumsraten von vier und mehr Prozent, von denen man gegenwärtig für die kommenden Jahre doch nicht ernsthaft ausgehen kann.

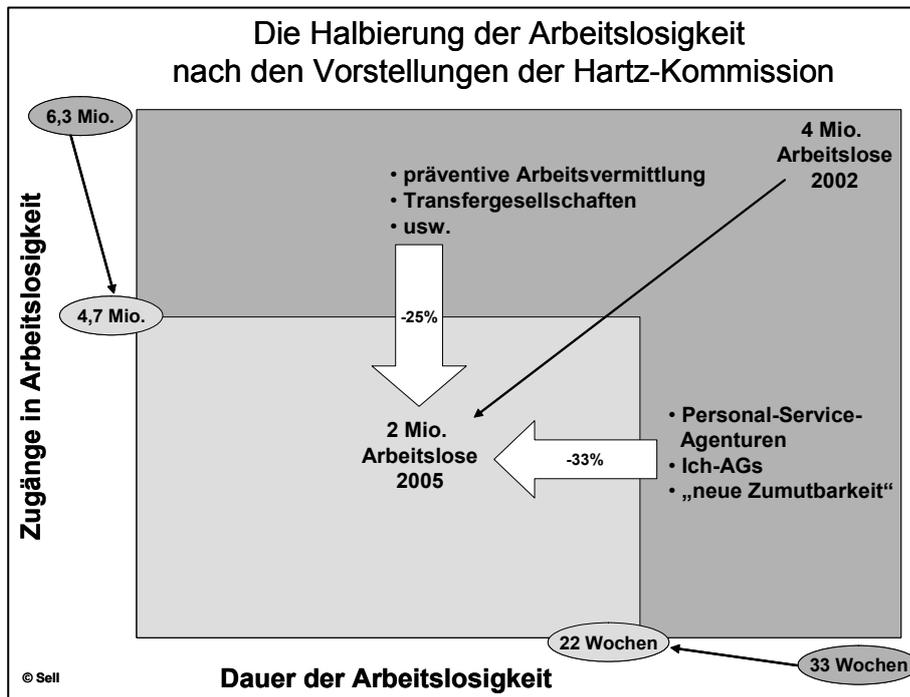
Allerdings argumentiert die Kommission dahingehend differenzierter, als dass sie an den beiden Stellschrauben des Arbeitslosigkeitsvolumens ansetzen will:

■ Zum einen bis 2005 eine **Verringerung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit um ein Drittel** von derzeit 33 Wochen auf 22 Wochen

■ und parallel dazu eine **Reduzierung der Zugänge in registrierte Arbeitslosigkeit** von 6,3 Millionen um 25% auf 4,7 Millionen.

Für das Erreichen beider Absenkungen sind die Vorschläge hinsichtlich der Vermittlung zentral. Trotzdem sollte man die (auch einem optimierten Arbeitsmarktausgleich) vorgelagerten Bestimmungsfaktoren des Beschäftigungs-niveaus nicht ausblenden, ansonsten erhält man eine Milchmädchenrechnung.

Die beiden strategischen Ansatzpunkte der „Hartz-Kommission“ zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit: **Schneller „durch“ und weniger „rein“**.



Die Abbildung verdeutlicht, dass der strategische Ansatzpunkt der „Hartz-Kommission“ zum Erreichen des Ziels einer Halbierung der Arbeitslosigkeit grundsätzlich durchaus überzeugend ist, denn eine Reduzierung der Zugänge in die Arbeitslosigkeit um ein Viertel und der Dauer der Arbeitslosigkeit um ein Drittel

scheint doch keine a priori unrealistische Zielgröße zu sein.

Der zentrale Hebel, um das ambitionierte Ziel zu erreichen, ist nach Auffassung der „Hartz-Kommission“ die **Aktivierung der Erwerbslosen**, eingebettet in den generell geforderten Leitbildwechsel zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik.

Eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage durch eine stärkere Aktivierung der Erwerbslosen könnte **auf der Makroebene** durch die folgenden Effekte induziert werden:<sup>58</sup>

■ **Erhöhung des effektiven Arbeitskräfteangebots:** Das kann gesamtwirtschaftlich lohnmoderierend wirken. Wären die Löhne elastisch, könnten neue Angebote eine entsprechende Nachfrage schaffen.

■ **Vermeidung von Mismatch:** Hintergrund hierfür sind Stellenbesetzungsprobleme bei hoher Arbeitslosigkeit, z.B. in bestimmten Regionen oder auf berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten. So könnte es gelingen, durch „aktivierte Bewerber“ betriebliche Aktivitätshemmnisse aufgrund von Fachkräftemangel zu beseitigen oder das Überstundenvolumen zu reduzieren.

betriebliche Aktivitätshemmnisse aufgrund von Fachkräftemangel zu beseitigen oder das Überstundenvolumen zu reduzieren.

■ **Mehr Markttransparenz und höhere Suchintensität:** Beides verringert die Suchzeiten und damit möglicherweise die friktionelle Arbeitslosigkeit.

■ **Beeinflussung der Warteschlange:** „Aktivierte“ können Personen aus der „stillen Reserve“ und andere Nicht-Erwerbstätige

teilweise verdrängen.

■ **Veränderte Meldequote:** Eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik kann auch über eine verringerte Meldequote zur Reduzierung der (registrierten) Arbeitslosigkeit beitragen aufgrund

<sup>58</sup> Vgl. zu dieser Argumentation Kleinhenz et al.(2002).

einer Bereinigung um Arbeitslose mit zu geringer Suchintensität.<sup>59</sup>

Der innovative Charakter der Vorschläge der Kommission zum Bereich der Arbeitsvermittlung liegt in dem angestrebten Zusammenspiel der einzelnen Komponenten.<sup>60</sup> Gemeinsam ist diesen die **Differenzierung der Vermittlungsdienstleistungen nach Problemlagen und Kundengruppen sowie eine stringente Aktivierung durch Hilfsangebote und Sanktionen** („Fördern und Fordern“). Eine Voraussetzung für die Wirkungsentfaltung der Vorschläge ist aber die systematische Ordnung und Steuerung der Kundenströme nach Beratungs- und Aktivierungsbedarf sowie nach der Dauer der Arbeitsuche. Entsprechende Ansätze fanden sich bereits im Job-AQTIV-Gesetz, so die verbindliche Einführung einer Chanceneinschätzung (**Profiling**) zu Beginn der Arbeitslosigkeit. Schon damals gab es die Hoffnung, das Profiling zu einem Instrument der Strategiewahl und der Ressourcensteuerung weiterzuentwickeln, was dann für die Differenzierung der Kunden nach Beratungs- und Aktivierungsbedarf nutzbar wäre. Diese Linie spielt – wie wir noch sehen werden – beim gegenwärtigen intraorganisatorischen Umbau der BA hinsichtlich der Neukonfiguration der Arbeitsvermittlung eine große Rolle.

### Früher, schneller und professioneller ...

Auf diese Formel lassen sich die Kernelemente der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ hinsichtlich der Arbeitsvermittlung verdichten. Erreicht werden soll dies über ein neues institutionelles Setting in Verbindung mit einer Erhöhung der Freiheitsgrade im operativen Bereich

---

<sup>59</sup> Allerdings kann auch der gegenteilige Effekt einer höheren Meldequote eintreten, wenn sich Nicht-Erwerbspersonen durch wirksame Eingliederungsaktivitäten ermuntert fühlen.

<sup>60</sup> Kleinhenz et al. (2002) weisen darauf hin, dass die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ mit ihrer Fokussierung auf die (erhofften) Effekte aus einer Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung möglicherweise in der Politik und Öffentlichkeit den Eindruck erwecken könnten, als ließe sich allein über eine effizientere Arbeitsvermittlung der entscheidende Schritt zu einem besseren Arbeitsmarktausgleich machen. Allerdings wird sehr deutlich vor dem Hintergrund der allgemeinen angebots- und nachfrageseitigen Bestimmungsgründe der Arbeitslosigkeit vor überzogenen Erwartungen gewarnt: „Sie könnten sich als Bumerang für die Politik erweisen, insbesondere für die BA.“

sowie einer Verschlinkung des komplexen Instrumentariums:

■ Organisatorisch sollen die bisherigen Arbeitsämter zu **Job Centern** umgebaut werden. Zugleich wird der zu betreuende Kundenkreis um alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger erweitert. Diese sollen im Sinne einer Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe aus dem bisherigen Leistungssystem der Sozialhilfe herausgelöst werden.

■ **Beschleunigung der Vermittlungsprozesse in Verbindung mit einer familienorientierten Vorrangigkeit und einem Bonuspunktesystem für die Vermittlungsteams**, abgestuft nach der Bedeutung des Vermittlungsfalls, um dadurch z.B. Vermittlungen von Alleinerziehenden oder Arbeitsuchenden mit familiären Unterhaltspflichten stärker zu gewichten.

■ „**Neue Zumutbarkeit**“, vor allem im Sinne einer Verschärfung durch Beweislastumkehr und dem so genannten „Job-Familien-Konzept“, mit dem auch niedrig qualifizierte Tätigkeiten (schneller) zumutbar gemacht werden sollen bei gleichzeitiger Berücksichtigung der familiären Situation des Einzelnen.

■ **Einstieg in die „präventive“ Arbeitsvermittlung** über eine auch sanktionsbewehrte Verpflichtung aller Arbeitnehmer, sich zum Zeitpunkt der Kündigung bereits beim Job Center zu melden, damit sofort mit den Vermittlungsaktivitäten begonnen werden kann.

■ Von Hartz selbst als „Herzstück“ der Vorschläge beschrieben, soll die **flächendeckende Einführung der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung in Form von Personal-Service-Agenturen (PSA)** das Kunststück fertig bringen, eine „Neutralisierung“ des Kündigungsschutzes für die entleihenden Unternehmen zu ermöglichen, ohne die tariflich und arbeits- und sozialversicherungsrechtlich abgesicherte Einbindung der PSA-Beschäftigten aufzugeben.

■ Mit Blick auf die erforderliche Reduzierung der Zugänge in Arbeitslosigkeit wird unter dem plakativen Titel „**Kein Nachschub für Nürnberg**“ der **Einstieg in eine umfassende Beschäftigungsberatung für und in den Unternehmen** vorgeschlagen. Hinzu kommt als ein neues Anreizsystem ein **Bonussystem** in Form abgesenkter Arbeitgeberbeiträge zur Ar-

beitslosenversicherung bei einer positiven Beschäftigungsentwicklung bzw. bei aktiver Sicherung der bestehenden Beschäftigung.

■ Die **bisherigen Landesarbeitsämter** als Mittelebene zwischen den Arbeitsämtern und der Hauptstelle in Nürnberg sollen in „**Kompetenz Center**“ für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung umgewandelt werden und mithin zukünftig neben der Betreuung von sehr großen Unternehmen vor allem Consultingfunktionen für die Job Center sowie koordinierende und politisch vermittelnde Aufgaben haben.

### Das neue Arbeitsamt als Job-Center

Nach Auffassung der Kommission sollen die neuen Job Center künftig die **lokalen Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – und zwar für alle erwerbsfähigen Arbeitssuchenden einschließlich der bisherigen Sozialhilfeempfänger** – darstellen.<sup>61</sup> Unter einem Dach werden nicht nur die bisherigen originären Dienstleistungen der BA integriert, sondern es soll eine deutliche Erweiterung im Sinne einer Inkorporierung von arbeitsmarktrelevanten Beratungs- und Betreuungsdienstleistungen stattfinden, was eine Integration von Teilfunktionen der Sozialämter, Jugendämter bis hin zur Sucht- und Schuldnerberatung bedeutet. Mit diesem umfassenden Ansatz ordnet sich die „Hartz-Kommission“ in eine Entwicklungslinie ein, die gerade im internationalen Vergleich gut zu beobachten ist (z.B. die „Job Centre“ in Großbritannien oder die „Zentren für Arbeit und Einkommen“ in den Niederlanden) und die seit längerem auch in der deutschen Fachdiskussion über eine Reform der Sozialhilfe immer wieder vorgetragen wurde.<sup>62</sup> Zum einen wirkte die nunmehr von der Kommission vorgeschlagene „große“ Lösung der bekannten Schnittstellenproblematik zwischen der Sozialhilfe und dem Bereich der Arbeitslosenversi-

cherung bzw. der Arbeitslosenhilfe wie die Durchtrennung des gordischen Knotens einer langjährigen und quälend langsam verlaufenden Debatte über eine Optimierung an dieser Stelle. Die alte Frontstellung der Diskussion – eher eine „**Kommunalisierung**“ der Zuständigkeit oder eine „**Zentralisierung**“ in Form der „Arbeitsamtslösung“ – ist mit diesem Modell – scheinbar – zugunsten der Arbeitsamtslösung entschieden worden. Die Fachdiskussion und -praxis waren aber schon viel weiter als es die Polarisierung vermittelte und experimentierten seit Jahren auf der Ebene vor Ort mit unterschiedlichen Modellen einer sukzessiven Annäherung von Arbeits- und Sozialverwaltung – zugegebenermaßen vor dem Hintergrund äußerst restriktiver Rahmenbedingungen aufgrund der zementierten Zuständigkeiten und lediglich auf das übliche Instrumentarium der Modellversuche und „Leuchtturmprojekte“ begrenzt.

Kernelement der zukünftigen Dienstleistungsprozesse im Job Center sollte nach Auffassung der Kommission eine **differenzierte Kundensegmentierung** als Basis für alle Folgeaktivitäten sein:

Zentraler Anlaufpunkt für die Arbeitssuchenden ist die **Clearingstelle**, von der aus die Kundensteuerung organisiert wird. Die Segmentierung der Arbeitssuchenden ist nach drei Stufen vorgesehen: „**Informationskunden**“ sind Personen, die auf die (auszubauenden) Selbstinformations- und Selbstbedienungsangebote der Job Center verwiesen werden – es handelt sich hier wohl um die „guten Risiken“ der Arbeitslosenversicherung. Die „**Beratungskunden**“ benötigen Hilfestellung bei der Arbeitsplatzsuche. Sie werden einem Vermittler zugewiesen, der bei fachlichen oder persönlichen Vermittlungshemmnissen entsprechende Maßnahmen veranlassen kann. Die „**Betreuungskunden**“ sind Arbeitssuchende mit erheblichen vermittlungshemmenden Erschwernissen. Sie werden einem „**Fallmanager**“ zugeordnet.

Voraussetzung für eine solche Zuordnung ist ein profundes **Eingangsprofiling**, mit dessen Hilfe entschieden wird, ob ein Beratungs- und/oder Betreuungsbedarf vorliegt. Darüber hinaus kann der Fallmanager bei den Betreuungskunden selbst oder über Dritte ein **Tiefenprofiling** durchführen lassen. Hier ist nun

<sup>61</sup> Es sei an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen, dass die Kommission tatsächlich davon ausgegangen ist, die Dienstleistungen für alle erwerbsfähigen Arbeitssuchenden in einer neuen Organisationsform zusammenzufassen und dabei keinesfalls ein neues Trennsystem vor Augen hatte. Dieser Punkt wird noch besondere Relevanz bei der Analyse der tatsächlichen Umsetzung der Arbeitsmarktreformen bekommen.

<sup>62</sup> Vgl. z.B. nur bereits den Vorschlag der Installierung von „Kompetenzzentren für Beschäftigung und Einkommen“ bei Sell (1999a).

aber anzumerken, dass angesichts der zentralen Bedeutung für die Kundensteuerung und die eventuell anfallenden Kosten dieser Entscheidungen (man denke hier z.B. an die Ressourcenintensität eines professionellen Case Managements)<sup>63</sup> bedacht werden sollte, dass sich die gegenwärtige Ausdifferenzierung des Profiling in Deutschland erst in den Kinderschuhen befindet. Besonders bei der prognostischen Trennschärfe – die unabdingbare Voraussetzung für eine wirklich effiziente Kundensteuerung ist – gibt es noch zahlreiche Fragezeichen.<sup>64</sup> Das bereits mit dem Job-AQTIV-Gesetz angestrebte Profiling ist in den Arbeitsämtern gescheitert und wird gegenwärtig durch einen neuen Versuch unter dem Namen „**Standortbestimmung**“ fortgeführt.

Zukünftig sollte nach Auffassung der „Hartz-Kommission“ neben dem eigentlichen Bewerberprofil **auch das Wunsch- oder Ziel-Stellenprofil des Bewerbers** erfasst werden. Dieser „**Potenzialansatz**“ hat sich in der Praxis als überaus wirksam erwiesen – so basierte z.B. die „Maatwerk“-Methode der Vermittlung von Sozialhilfeempfänger auf diesem Ansatz, der dann mit dem Suchen eines den Potenzialen entsprechenden Stellenangebots verbunden wird. Von der Hartz-Kommission wird das so genannte „**Job-Familien-Konzept**“<sup>65</sup> (das auch bei der Bestimmung der Zumutbarkeit eine wichtige Rolle spielen soll) im Sinne bestimmter Befähigungen oder verwandter Berufe hervorgehoben, um auf diesem Wege das Matching zwischen benachbarten Qualifikations- und Branchenbereichen zu verbessern und „Migrations- und Besetzungspfade“ innerhalb der Jobfamilien zu eröffnen. Soweit die nachvollziehbare Theorie und auch die gute Absicht, die bisherige ineffiziente Berufskennziffernlogik der Arbeitsämter zu ersetzen und zu flexibilisieren. Allerdings – und darauf hat das IAB in seiner Stellungnahme zu den Hartz-

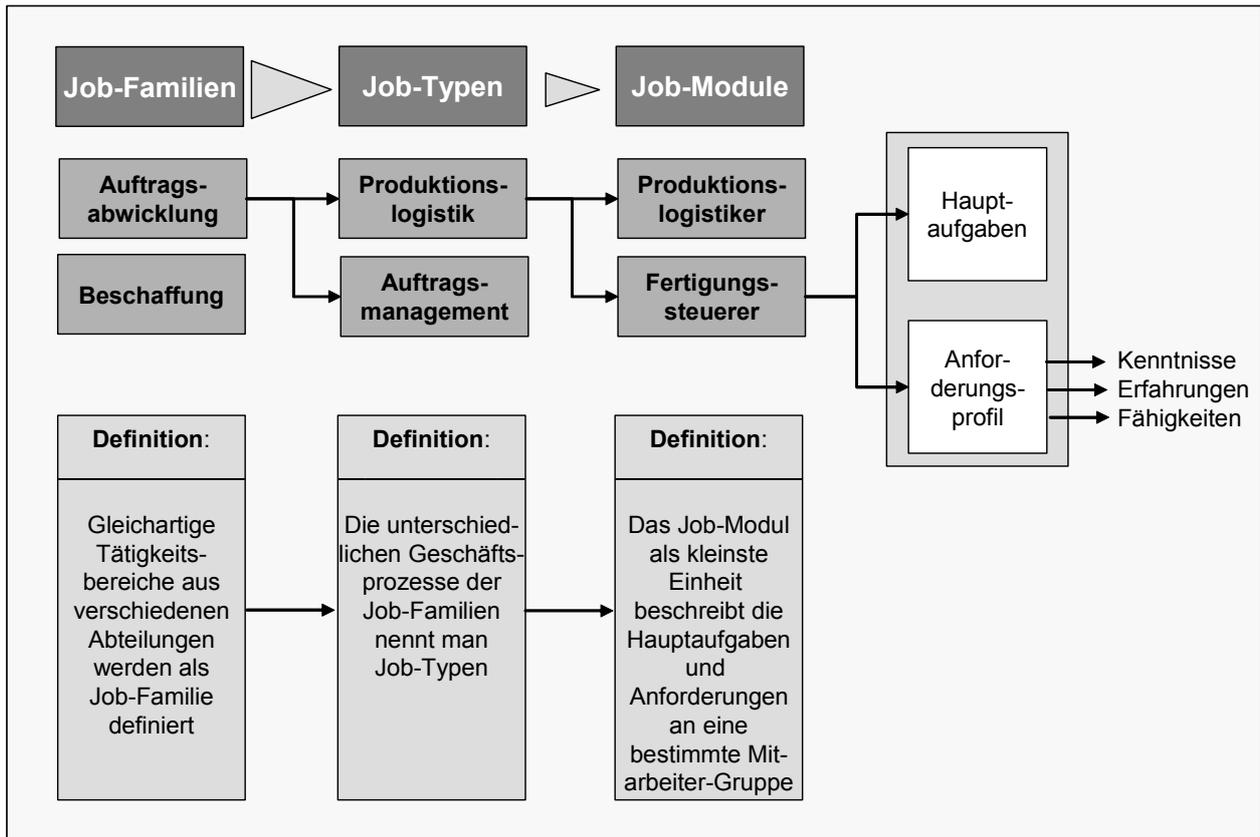
Vorschlägen zu Recht hingewiesen – ist das erwähnte Konzept der „Job-Familien“ noch keineswegs genügend umgewandelt worden.

■ **Das Beispiel „Job-Familien-Konzept“** ist paradigmatisch für die problematische Prägekraft des Kommissionsvorsitzenden bei der Ausformulierung der Empfehlungen der Kommission. Peter Hartz hat hier – und eben nicht nur hier – seine Erfahrungen aus der VW-Welt einfach auf die gesamtgesellschaftliche Arbeitsmarktverfassung übertragen, was schon konzeptionell fragwürdig ist. Viele Vorschläge der Kommission atmen den Geist der großindustriell geprägten VW-Welt. Dabei war das „Job-Familien-Konzept“ zum Zeitpunkt der ambitionierten Aufnahme in den Abschlussbericht auch innerhalb des VW-Konzerns lediglich ein interessanter Gedankenansatz, den man erst im Jahr 2004 in die Tarifverhandlungen eingebracht hat – also zwei Jahre nach Abschluss der Kommissionsarbeit. Ausgangspunkt war die Analyse von Hartz, dass es bei VW konzernweit Hunderte von Arbeitssystemen, Berufsgruppen und Tätigkeitsbeschreibungen gibt – ein unübersichtliches Tohuwabohu, das durchaus einschränkend auf Unternehmen und Mitarbeiter wirkt. Mit dem Konzept der job families wollte man nun verwandte Tätigkeiten innerhalb des Konzerns zu (nur) zwölf Job-Familien zusammenfassen. Zu einer dieser Familien würden alle Mitarbeiter gehören, die am Fahrzeugkörper arbeiten, sei es in der Montage, im Versuchsbau oder in der Lackiererei. Allein am Standort Wolfsburg wären das etwa 37.000 Menschen. In den Job Familien sind also ähnliche Produkt- bzw. Tätigkeitsfelder zusammengefasst (z. B. „Fahrwerk“ oder „Beschaffung, Logistik, Transport“). Mit den job families, so die Annahme, werden konzernweite Kompetenzgemeinschaften mit Zusammengehörigkeitsgefühl und regem Wissensaustausch entstehen. Unabhängig von hierarchischen Schranken sollen die Mitglieder einer Familie „von- und miteinander lernen“, da ja alle an der gleichen Aufgabe arbeiten. Durch die Netzwerke entstünden zudem neue Perspektiven für Einsatz, Entwicklung und Qualifizierung von Mitarbeitern. Damit vervielfachten sich die Einsatzmöglichkeiten für Mitarbeiter – aber auch die Aufstiegschancen. Bei VW soll das Konzept vor allem dazu dienen, den Tarifvertrag neu zu strukturieren, denn die Job-Familien sollen das Fundament europaweit geltender Tarifverträge bilden. Mit ihrer Hilfe soll die Anzahl der Entgeltstufen enorm reduziert und das individuelle Entgelt durch Leistungsstufen und Boni variabel werden. Auch in anderen Großunternehmen (z.B. bei der Lufthansa) verwendet man das Konzept der Job-Familien.

<sup>63</sup> Vgl. zum Case Management vor allem auf der kommunalen Ebene Sell (2003a) sowie generell die Beiträge in Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (2003).

<sup>64</sup> Vgl. zum Stand der Profiling-Diskussion zum Zeitpunkt der Kommissionsarbeit den empirischen Beitrag von Rudolph/Müntnich (2001). Zur aktuellen Einordnung des Profiling-Ansatzes im Gesamtkontext moderner Arbeitsmarktintegration vgl. das einführende Lehrbuch von Egle/Nagy (2005).

<sup>65</sup> Vgl. hierzu die ersten konzeptionellen Hinweise bei Hartz (2001).



### Von Österreich gelernt

Das für die Ausgestaltung der Job Center handlungsleitende **Prinzip einer Segmentierung der Kunden nach Problemlagen und Betreuungsbedarf** hat die Hartz-Kommission aus den Erfahrungen der **Organisationsreform des österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS)** kopiert.

Auf der Grundlage der „BVS“- Analyse im Jahre 1998 wurde der AMS dahingehend umgebaut, dass die Kundengruppe der Arbeitssuchenden in vier Gruppen unterteilt wurde: „Infokunden“, „Servicekunden“, „Betreuungskunden“ und „Integrationskunden“. Als organisatorisches Abbild wurde ein „**3-Zonen-Konzept**“ mit einer „Info-Zone“, der „Service-Zone“ und der „Beratungs-Zone“ geschaffen. Entsprechend der nunmehr für Deutschland geplanten gemeinsamen Anlaufstelle (Clearingstelle) hat die „Service-Zone“ im österreichischen AMS die Aufgabe einer einzigen Anlaufstelle für die Mehrzahl der Kunden – übrigens mit einer – im Reformmodell der BA vor Hartz mit dem „Arbeitsamt 2000“ ebenfalls vorgesehenen – Zusammenlegung von Sofortvermittlung und Existenzsicherung. Die Pilotierung in

sechs regionalen Geschäftsstellen erbrachte z.B. für den September 2000 hinsichtlich der zentralen Frage nach der Steuerbarkeit der Kundensegmentierung den Befund, dass 77% der Kundenzugänge bis zum erfolgreichen Abschluss in der Service-Zone betreut wurden, während nur 23% in die Beratungszone übergeben wurden - davon 51% sofort, 31% im Laufe von drei Monaten und nur 18% im Anschluss an die drei Monate, auf die eine Betreuung in der Service-Zone begrenzt ist. Dass die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit in Österreich mittlerweile auf 15 Wochen gesunken ist, hat neben möglichen Effekten aus dieser Organisationsreform und anderen arbeitsmarktpolitischen wie auch volkswirtschaftlichen Kontexten sicherlich auch mit der Tatsache zu tun, dass auf einen Vermittler deutlich weniger Arbeitssuchende als in den deutschen Ämtern kommen. In Österreich betreut ein Vermittler im Schnitt 40 Arbeitslose – ein für Deutschland traumhafter Wert. Übrigens – auch Großbritannien hat mittlerweile im Schnitt eine Betreuungsrelation von rund 50 Arbeitssuchenden je Vermittler und hat dafür in den Jahren 1998 bis 2002 mehr als 5 Mrd. Pfund (8 Mrd. €) investiert, um die Ämter zu modernisieren und personell aufzustocken.

### Besondere Aufmerksamkeit für die Arbeitgeber

Die Hartz-Kommission berücksichtigt die Tatsache, dass wir es weitgehend auf den Arbeitsmärkten mit Käufermärkten zu tun haben. Die Dienstleistungspalette und der Serviceanspruch dieser Kundengruppe sollen massiv ausgeweitet werden. So sollen die Vermittler für das von ihnen betreute Unternehmen ein **angemessenes Serviceprofil** entwickeln. Äquivalent zur Kundensegmentierung bei den Arbeitssuchenden wird bei den Arbeitgebern eine **Segmentierung nach dem Stellen-Potenzial** vorgeschlagen:

- Kleine und mittlere Unternehmen werden *branchenspezifisch* in den Teams der Job Center betreut.
- Großunternehmen sollen in den Job Centern  *feste Ansprechpartner*  erhalten.
- Überregional agierende große Unternehmen werden im Rahmen eines „*Key Account Management*“ durch die „Kompetenz Center“ betreut – also die transformierten Landesarbeitsämter, während die operativen Arbeiten von den Job Centern wahrgenommen werden.

Gerade am Beispiel des Vorschlags, die Betreuung der überregional agierenden Unternehmen im Rahmen eines „*Key Account Management*“ arbeitsamtsseitig zu organisieren, kann man den Einfluss der – übrigens auch unmittelbar in der Hartz-Kommission vertretenen – **Unternehmensberater** erkennen, handelt es sich doch um eines der typischen Modelle aus deren Instrumentenkasten. Das *Key Account Management*<sup>66</sup> ist ein Teilbereich des Kundenmarketing und stellt *eine* (mögliche) Ableitung aus der Umsatz- und Margenverteilung eines Unternehmens dar. Die Fokussierung der Aufmerksamkeit auf ausgewählte Kunden – in diesem Falle große, überregional aktive Unternehmen – wird aus ihrer größen- und wertmäßigen Bedeutung für Umsatz und Ergebnis legitimiert. Daraus folgt, dass eine besondere und intensive Betreuung dieser Kunden allein aufgrund des (möglichen) Mengeneffekts positiv wirkt bzw. wirken können. Hinsichtlich der Arbeitsvermittlung ist diese Argumentation natürlich nur dann schlüssig, wenn die Großkonzerne tatsächlich die Unternehmen sind, die heute und auch in Zukunft nennenswerte Mengeneffekte bei Stellenbesetzungsprozessen generieren können und zum anderen muss mit hinreichender Sicherheit gewährleistet werden können, dass der Aufwand, der mit dem *Key Account Management* verbunden ist, auch betriebs- und volkswirtschaftlich Sinn macht. Beide Voraussetzungen können keinesfalls als gegeben angenommen werden.

---

<sup>66</sup> *Key Account* = *Schlüsselkunde*, weil sie Schlüsselpositionen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die gegenwärtige und zukünftige Existenz des Unternehmens einnehmen.

Vorgesehen ist auch die Errichtung so genannter „**Arbeitgeberbüros**“ in den Job Centern, in denen Arbeitgeber (gerade aus kleinen Unternehmen und Existenzgründer) z.B. Vorstellungsgespräche durchführen können.

Insgesamt kann man erkennen, dass die Reformvorschläge der „Hartz-Kommission“ durchaus differenziert um die beiden strategischen Hebel zur Verringerung der Arbeitslosigkeit – also die Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit sowie die Reduzierung der Zugänge in Arbeitslosigkeit – herum angeordnet waren.

Die Kommission selbst legte Wert auf eine *vollständige Umsetzung aller 13 Innovationsmodule durch den Gesetzgeber ohne Abweichungen und Ausnahmen*, zum einen mit Blick auf die Gefahr der Zerfaserung von Reformvorschlägen im politischen Raum und zum anderen – durchaus nachvollziehbar – angesichts der komplexen Verwobenheit der einzelnen Bausteine in dem Gesamtpaket vor dem Hintergrund der Annahme, dass nur ein Zusammenspiel der Maßnahmen messbare Effekte zeigen würde.

Eine Umsetzung Eins zu Eins aber war natürlich aus mehreren Gründen illusionär. Eine ganze Reihe an Vorschlägen der Kommission wurde in den sich nun anschließenden „Hartz“-Gesetzen auch umgesetzt, andere verschwanden in der Versenkung und relativ stark ausgeprägt waren natürlich auch die Veränderungen an einzelnen Maßnahmen während des Gesetzgebungsprozesses. Hinzu kommt, dass die Arbeitsmarktreformen der rot-grünen Bundesregierung vor dem Hintergrund einer unionsdominierten Mehrheit im Bundesrat gesehen und bewertet werden müssen, was sich vor allem bei „Hartz IV“ und der Implementierung des neuen Grundsicherungssystems höchst problematisch offenbart hat.

Bevor im Folgenden der gegenwärtige Umbau der Arbeitsverwaltung hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Arbeitsvermittlung thematisiert wird, soll eine einführende Skizzierung der Funktionalitäten und der möglichen strategischen Ausrichtung der Arbeitsvermittlung erfolgen, die zwar einen wesentlichen, aber eben nur einen Teil einer umfassenden Arbeitsmarktpolitik darstellt.

**ZUSAMMENFASSENDEN DARSTELLUNG DER  
13 MODULE DER „HARTZ-KOMMISSION“:**

Das Hartz-Konzept zur Reform des Arbeitsmarktes umfasst 13 „Innovationsmodule“. Die neue Leitidee der Arbeitsmarktpolitik lautet „Eigeninitiativen auslösen – Sicherheit einlösen“. Die Arbeitsförderungs politik wird im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik umgebaut. Im Zentrum der Arbeitsförderung steht künftig die eigene Integrationsleistung des Arbeitslosen. Diese wird von einem Angebot an Dienstleistungen begleitet: von der Vermittlung von Zeitarbeit über Qualifizierungsmöglichkeiten bis zu einer regulären Beschäftigung. Parallel dazu können Arbeitsuchende auf ein integriertes Fördersystem aus Beratung, Betreuung und materieller Sicherung zurückgreifen. Die aktivierenden Maßnahmen zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt werden dabei konsequent am Bedarf der Arbeitsuchenden und an jenem der Unternehmen der Regionen ausgerichtet. Sie werden auf die Personengruppen konzentriert, deren Beschäftigungsfähigkeit eingeschränkt ist. Die gesetzlichen Vorgaben für die Arbeitsförderungsmaßnahmen werden reduziert und vereinfacht. Eine stärkere Dezentralisierung und die gleichzeitige Ausweitung der Budgetkompetenzen der Arbeitsämter steigern die Effizienz der Arbeitsvermittlung. Die Arbeitslosenversicherung soll langfristig zu einer „Beschäftigungsversicherung“ weiterentwickelt werden, die Einkommensrisiken durch Übergänge zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen im Laufe des Berufslebens absichert.

**Strategische Ausrichtung und Kernaufgaben der Bundesanstalt für Arbeit**

Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik müssen wirksam verzahnt und auf regionaler wie lokaler Ebene unter Mitwirkung aller arbeitsmarktpolitischen Akteure umgesetzt werden. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) verfolgt vorrangig das Ziel der raschen und nachhaltigen (Wieder-)Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt und arbeitet präventiv. Ihre Kernaufgaben sind Vermittlung, vermittlungsförderliche Leistungen und Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit. Nicht unmittelbar mit der Arbeitsförderung verbundene Aufgaben sollen künftig ausgelagert werden. Die bisherige Finanzierung der BA soll durch einen geregelten Bundeszuschuss und eine angemessene Beteiligung der Länder und Kommunen ergänzt werden. In strukturschwachen Regionen, vor allem in den neuen Bundesländern, bleibt öffentlich geförderte Beschäftigung bis auf weiteres unverzichtbar. Sie soll über Steuernfinanziert werden. Die BA nutzt verstärkt die Dienstleistungen privater Arbeitsvermittler.

**1) Doppelter Kundenauftrag: Arbeitsuchende und Arbeitgeber – Verbesserter Service für Kunden – Job Center** | Die Arbeitsämter werden zu Job Centern umgestaltet. Neben den bisherigen Dienstleistungen der BA übernehmen die Job Center auch die arbeitsmarktrelevante Beratung und Betreuung seitens des Sozialamtes, des Jugendamtes, des Wohnungsamtes, der Sucht- und Schuldnerberatung und sind Schnittstelle zur Personal Service Agentur (PSA). Anlaufstelle ist der Vermittler oder Fallmanager. Die Arbeitsvermittler werden von Verwaltungs- und Nebenaufgaben befreit und konzentrieren sich auf die Pflege der Kontakte zu den Betrieben und die Akquisition offener Stellen.

**2) Familienfreundliche Quick-Vermittlung und Erhöhung der Geschwindigkeit in der Vermittlung** | Arbeitnehmer sind zukünftig verpflichtet, das Job Center nach einer Kündigung unverzüglich über drohende Arbeitslosigkeit zu informieren, damit Vermittlungsbemühungen frühzeitig einsetzen können. Bei verspäteten Meldungen gibt es Abschläge vom Arbeitslosengeld. Die Vermittlung wird durch verschiedene Maßnahmen beschleunigt und familienfreundlich gestaltet. Arbeitslose, die Verantwortung für Familien tragen, werden bei der Vermittlung bevorzugt behandelt. Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden zusätzliche Kapazitäten der Kinderbetreuung aufgebaut.

**3) Neue Zumutbarkeit und Freiwilligkeit** | Die Zumutbarkeit wird nach geographischen, materiellen, funktionalen und sozialen Kriterien, bei denen auch die familiäre Situation eine Rolle spielt, neu formuliert und in Verbindung mit Freiwilligkeit und Pflichten konsequent umgesetzt. So wird einem jungen, allein stehenden Arbeitslosen bei der Mobilität mehr zugemutet als einem Arbeitslosen mit Verantwortung für Familienangehörige. Lehnt ein Arbeitsloser eine Beschäftigung ab, muss er nachweisen, dass die abgelehnte Beschäftigung unzumutbar war. Sperrzeiten für die Zahlung von Arbeitslosengeld werden künftig differenzierter nach verschiedenen Tatbeständen eingesetzt.

**4) Jugendliche Arbeitslose - AusbildungsZeit-Wertpapier** | Die Job Center übernehmen die Verantwortung für eine aktive beiderseitige Suche nach einer Praktikums- oder Ausbildungsstelle. Es sollen weitere neue Ausbildungsberufe entwickelt werden. Qualifizierungsbausteine aus bestehenden Ausbildungsberufen sollen verstärkt jugendlichen Arbeitslosen angeboten werden. Mit dem AusbildungsZeit-Wertpapier (AZWP) sollen zusätzliche Ausbildungsplätze finanziert werden. Die Umsetzung des AZWP erfolgt über eine gemeinnützige Stiftung.

**5) Förderung älterer Arbeitnehmer und „Bridge- System“** | Zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit Älterer werden zwei Wege vorgeschlagen: Zur stärkeren Integration älterer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt ersetzt die Lohnversicherung, die die bisherige Arbeitslosenversicherung ergänzt, einen Teil des Einkommensverlustes, der bei der Übernahme einer niedriger bezahlten sozialversicherungspflichtigen Arbeit entsteht. Zudem wird der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung für Ältere gesenkt, wenn sie eine neue Beschäftigung aufnehmen. Die Möglichkeiten der befristeten Beschäftigung Älterer werden erweitert. Andererseits können durch das „Bridge-System“ ältere Arbeitslose auf eigenen Wunsch ab 55 Jahren aus dem Bezug des Arbeitslosengeldes und der Betreuung durch das Job Center ausscheiden. Sie erhalten statt des Arbeitslosengeldes eine kostenneutral errechnete monatliche Leistung und den vollen Schutz der Sozialversicherung.

**6) Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe** | Zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand und Intransparenz sowie zur Verbesserung der Abstimmung und Verantwortlichkeit wird in Zukunft jeder, der Leistungen bezieht, nur noch von einer Stelle betreut. Es wird drei Arten von Leistungen geben: – Das Arbeitslosengeld I ist die beitragsfinanzierte Versicherungsleistung, die in Dauer und Höhe den bisherigen Regeln entspricht. – Das Arbeitslosengeld II ist eine steuerfinanzierte Leistung, abhängig von der Bedürftigkeit, zur Sicherung des Lebensunterhalts arbeitsloser Erwerbsfähiger nach dem Bezug von Arbeitslosengeld oder wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht erfüllt ist. – Das Sozialgeld entspricht der bisherigen Sozialhilfe für nicht Erwerbsfähige.

**7) Kein Nachschub für Nürnberg! Beschäftigungsbilanz – Bonussystem für Unternehmen** | Alle Unternehmen sind aufgefordert, ihrer Verantwortung für die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen gerecht zu werden. Die Job Center und die Kompetenz Center unterstützen die Unternehmen dabei und bieten deshalb Beschäftigungsberatung zu den Bereichen Arbeitsrecht, Gestaltung betrieblicher Arbeitsbedingungen, etc. an. Unternehmen mit einer positiven Beschäftigungsentwicklung erhalten einen Bonus in der Arbeitslosenversicherung.

**8) Aufbau von Personal Service Agenturen (PSA) – Betriebsnahe Weiterbildung – Integration schwer Vermittelbarer** | Die Personal Service Agentur (PSA) ist ein wirkungsvolles Instrument zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Ziel ist, Einstellungsbarrieren zu überwinden und Arbeitslose mit einer neuen Form vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die PSA sind eigenständige Organisationseinheiten und arbeiten für und im Auftrag des Arbeitsamtes. Die Verpflichtung des Arbeitslosen zur Aufnahme einer Beschäftigung in einer PSA ergibt sich aus den Regelungen der Zumutbarkeit. Ablehnung ist mit Leistungskürzungen verbunden. Während der Probezeit wird ein Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes gezahlt, anschließend der tariflich vereinbarte PSA-Lohn. Wechselt ein Arbeitnehmer in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis, erhält er den dort üblichen Lohn. Die gesetzlichen Beschränkungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sollen aufgehoben werden.

**9) Neue Beschäftigung und Abbau von Schwarzarbeit durch „Ich-AG“ und „Familien-AG“ mit vollwertiger Versicherung – Mini-Jobs mit Pauschalabgabe und Abzugsfähigkeit von privaten Dienstleistungen** | Mit den beiden neuen Instrumenten Ich-AG und Mini-Job werden neue Wege zur Bewältigung des Problems Schwarzarbeit aufgezeigt. Die Ich-AG – eine Vorstufe zu vollwertiger Selbständigkeit – zielt auf weniger Schwarzarbeit Arbeitsloser, die Mini-Jobs auf weniger Schwarzarbeit bei Dienstleistungen in Privathaushalten. Die Einnahmen der Ich-AG unterliegen einer 10-prozentigen Pauschalbesteuerung bis zu einer Verdienstgrenze von 25.000 Euro pro Jahr bei voller Sozialversicherungspflicht. Die Verdienstgrenze bei Minijobs für Dienstleistungen in privaten Haushalten soll auf 500 Euro monatlich angehoben werden, der Einzug des Sozialversicherungsbeitrags (Sozialversicherungspauschale von 10 Prozent) wird vereinfacht.

**10) Personal – Transparentes Controlling – Effiziente IT-Unterstützung aller Prozesse – Aufbauorganisation – Selbstverwaltung – Arbeitsmarktforschung – Change Management** | Die BA wird nach einem neuen Leitbild arbeiten, das in einem neuen Handlungsleitfaden für jeden Mitarbeiter und einem neuen Personalkonzept seinen Ausdruck findet. Innerhalb der BA werden die Beschäftigungsverhältnisse neu gestaltet. Es wird viele Veränderungen geben: Dazu gehören ein neues einheitliches Dienstrecht, die Steuerung der Arbeitsämter über vereinbarte oder vorgegebene Ergebnisse, die Weiterentwicklung des Controllings, die durchgängige Unterstützung aller Geschäftsprozesse durch IT und öffentlicher Zugang zu Informationen und Dienstleistungen über Internet und Selbstinformationseinrichtungen. Die Aufbauorganisation wird künftig zweistufig sein: Zentrale und Arbeitsämter, die über Job Center den lokalen Kundenbedarf bedienen. In jedem Bundesland wird außerdem ein Kompetenz Center eingerichtet.

**11) Umbau der Landesarbeitsämter zu Kompetenz Centern für neue Arbeitsplätze und Beschäftigungsentwicklung – Start mit den neuen Bundesländern** | Die Landesarbeitsämter werden zu Kompetenz-Centern umgebaut, deren beschäftigungspolitische Aufgaben steuerfinanziert sind. Die Kompetenz Center vernetzen und koordinieren die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik auch über Verwaltungsgrenzen hinweg. Sie bieten Ländern, Kommunen, Unternehmen und Kammern komplementäre Lösungen und Ressourcen an. Sie fungieren auch als Hauptansprechpartner für große Unternehmen, unterstützen die Job Center bei der Beratung von Klein- und mittelständischen Unternehmen, sind Verbindungsstelle zu den Landesregierungen, koordinieren überregionale Qualifizierungsprogramme und betreiben Trend- und regionale Arbeitsmarktforschung.

**12) Finanzierung der Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit** | Mit dem Konzept des Job Floaters wird die Finanzierung von Arbeitslosigkeit durch die Finanzierung von Arbeit ersetzt. Stellt ein Unternehmen einen Arbeitslosen nach der Probezeit ein und schafft es einen neuen Arbeitsplatz, erhält es die Option auf ein Finanzierungspaket in Form eines Darlehens. Dieses Angebot gilt für kleine und mittlere Unternehmen in den alten und neuen Ländern. Mit einem JobFloater in Höhe von 100.000 Euro (50.000 Euro Förderkredit, 50.000 Euro Nachrangsdarlehen) und einer Vergabe für 100.000. Arbeitnehmer pro Jahr ergäbe sich ein Finanzierungsbedarf von 10 Milliarden Euro pro Jahr. Wenn in den nächsten drei Jahren die Arbeitslosenzahl um 2 Millionen gesenkt wird, ergäbe sich nach heutigen Maßstäben groben Schätzungen zufolge ein Einspareffekt in Höhe von 19,6 Milliarden Euro bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe – Mittel die für die Förderung von der Beschäftigung in Ich- oder Familien-AGs und in den PSA verwendet werden können.

**13) Masterplan – Beitrag der „Profis der Nation“** | Die Arbeitslosigkeit ist ein Problem, das alle Menschen in Deutschland angeht. Seine Lösung kann nicht alleine der Politik, den Gewerkschaften, den Unternehmen oder gar den Arbeitslosen überlassen werden. Jeder ist gefordert mit anzupacken. Die Profis der Nation, wie die Hartz-Kommission sie nennt, sind gefordert, eine Koalition für ein flächendeckendes Netz von konkreten Projekten zu bilden: Vollzeitpolitiker in Bund, Land und Gemeinden, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit, Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Managerinnen und Manager, Funktionsträgerinnen und -träger in Gewerkschaften und Betriebsräten, Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände, Lehrkräfte, Geistliche, Vereine, Journalistinnen und Journalisten, Künstlerinnen und Künstler, Verantwortliche in sozialen Einrichtungen, Arbeitsloseninitiativen und Selbsthilfegruppen. Denn ein Problem, das alle angeht, muss auch von allen gelöst werden.

Quelle: Zusammengefasst aus Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002: 19-34)

## 2. STANDORTBESTIMMUNG DER ARBEITSVERMITTLUNG – FUNKTIONALITÄT UND STRATEGISCHE AUSRICHTUNG

Die Diskussion im Anschluss an den „Vermittlungsskandal“ fokussiert auf das Versagen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Auch bei den von der „Hartz-Kommission“ vorgelegten Umbauvorschlägen steht dieser Bereich der Arbeitsverwaltung im Mittelpunkt. Aber die Arbeitsvermittlung ist eben nur ein Teilbereich der Aufgabenpalette der BA. Insofern müssen auch alle Umbauvorschläge dahingehend geprüft werden, wie sie mit dieser ausdifferenzierten Aufgabenzuschreibung an die BA umgehen. Als besonders problematisch erweist sich hierbei, dass es so gut wie keine empirischen Befunde über die Arbeit der Arbeitsverwaltung gibt. Auch zur (bisherigen) Selbstverwaltung finden sich weder entsprechende Untersuchungen noch Effektivitäts- und Effizienzanalysen. Exemplarisch kann man dies an dem Stand des Nicht-Wissens über die Arbeitsvermittlung verdeutlichen.

### 2.1 Die Arbeitsvermittlung als „black box“ und die Arbeitsverwaltung als „terra incognita“

Während seit Jahren der unterentwickelte Stand der Evaluationsforschung hinsichtlich der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik beklagt wird, kann die Meso- und Mikroebene der Arbeitsverwaltung bislang als „terra incognita“ der Arbeitsmarktforschung bezeichnet werden. Die Mesoebene, also die BA als Verwaltungssystem mit ihrer inneren Struktur und auch ihren externen Bezügen z.B. in Form der lokalen und regionalen Einbettung, wird in den wenigen dazu vorliegenden Untersuchungen aus einer funktionalistischen Sicht thematisiert. Sie stammen vor allem aus der „**Regionalisierungsdiskussion**“, die in den 80er Jahren in Nordrhein-Westfalen aus einer landespolitischen Perspektive angestoßen wurde und die sich dann vor allem in Ostdeutschland aufgrund der dortigen Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik ausdifferenzierte. Die aus dieser Diskussionslinie entstandene Forderung nach einer „Verzahnung von Arbeitsmarkt- und

Strukturpolitik“ ist in den 90er Jahren zu einem Kernelement der sozialdemokratischgewerkschaftlichen Reformvorstellungen geworden.

Zum anderen wurden und werden Aspekte der Mesoebene im Kontext der zahlreichen Vorschläge zur Sozialhilfepolitik und hierbei der **kommunalen Arbeitsmarktpolitik** diskutiert.

Aber den meisten Beiträgen ist eine sehr verengte Sichtweise der Arbeitsverwaltung eigentümlich. Die Arbeitsämter werden im Regelfall nur von außen wahrgenommen und als „*Finanzierungsquelle*“, „*sperriger Fremdkörper*“ oder als „*Störgröße*“ für eine primär landespolitisch diskutierte Regionalisierung beschrieben.

Noch gravierender ist das Wissensdefizit hinsichtlich der **Mikroebene**, also Fragen der **Einstellungen, Verhaltens- und Arbeitsweisen der einzelnen Mitarbeiter in den Arbeitsämtern**. Seit Ende der 70er Jahre finden sich für den Bereich der Arbeitsvermittlung als eigentliche „Kernkompetenz“ der Arbeitsverwaltung nur eine Hand voll Studien.

■ Cramer (1979) hat eine Untersuchung Ende der 70er Jahre publiziert, in der die Arbeitsvermittlung als „angelernete Tätigkeit“ beschrieben wurde, da zu dieser Zeit kein einheitliches Berufsbild, keine einheitliche Ausbildung und auch keine eigenständige Interessenvertretung erkennbar waren. Er beobachtete einen hohen Ritualisierungsgrad der Kommunikationsprozesse in der Vermittlung. Überwiegend erfolgte eine reaktive Bearbeitung der Arbeitslosigkeit. Cramer diagnostizierte drei situationsbezogene Einstellungen der Vermittler: 1) **betriebliche Zuwendung** (vor allem im gewerblichen Bereich), 2) **klientenzentrierter Ansatz** (vor allem bei vielen Arbeitslosen und wenigen Vermittlungsmöglichkeiten in Form einer weniger gesetzesbetonten Arbeit und einem Selbstverständnis als „Berater“) und 3) ein **indifferenter Ansatz** (hier dominierten die bürokratischen Elemente, die Vermittler verhielten sich affirmativ zu den Problemen des Amtes, Hauptanliegen war, den eigenen Bereich „in Ordnung“ zu halten). Hinsichtlich der indivi-

duellen Bewältigungsstrategien erstellte Cramer eine vierseitige Typologie, die dann später wieder aufgegriffen wurde: a) eher vermittelnd, b) eher beratend, c) eher kontrollierend und d) eher sanktionierend. Hinsichtlich der Einstellungen zu den Arbeitslosen konnte Cramer ein weites Spektrum zwischen den Polen Solidarisierung mit den Arbeitslosen bis hin zum Aufbau massiver Vorurteile gegenüber ihnen feststellen. Hervorgehoben wurde die starke der Beziehungen zwischen Vermittler und Arbeitslosen mit teilweise erheblichen Frustrations- und Aggressionselementen auf Seiten der Vermittler.

Zwischen den Polen Vermittlung/Beratung und Kontrolle/Sanktionierung existiert ein Spannungsverhältnis aus Sicht der Vermittler, während es aus Sicht der BA einander ergänzende Funktionensind, die sich aus dem gesetzlichen Auftrag ableiten. Hier wird bereits das elementare Grundproblem erkennbar, das die Arbeitsverwaltung bis heute durchzieht: die **Polarisierung zwischen einem „hoheitlich-autoritären“ und einem „markt- und klientenorientierten“ Handlungsauftrag**, die beide ihrer eigenen Funktionslogik folgen. Am schärfsten kristallisiert sich dieses Spannungsfeld natürlich in der Arbeitsvermittlung aus, denn zum einen soll dort „marktorientiert“ gearbeitet werden (und das heißt bei hoher Arbeitslosigkeit, dass es sich um einen „Käufermarkt“ handelt). Zum anderen ist die Arbeitsvermittlung „hoheitlich“ mit dem Status des Leistungsbezugs aus der Arbeitslosenversicherung und den daran gebundenen Sanktions- und Kontrollaspekten verknüpft.

Die von Cramer damals als Schlussfolgerung geforderte „Verberuflichung“ der Arbeitsvermittlung und eine Höherqualifizierung im Sinne einer Professionalisierung der Vermittlung hat dann in den 80er Jahren durchaus stattgefunden, da die Ausbildung der Vermittler und Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes auf die Ebene eines Fachhochschulstudiums gehoben wurde.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Allerdings mit Besonderheiten: Es handelt sich um eine Fachhochschule der BA, Das Studium dauert drei Jahre, von denen die Hälfte in den Arbeitsämtern absolviert wird. Die Ausbildung ist generalistisch auf alle Aufgabengebiete der BA angelegt, was aber dazu führt, dass die Fächer mit juristischen Inhalten dominieren und

■ Für die 80er Jahre kann es dann auch nicht überraschen, dass eine qualitative Studie von Eberwein und Tholen zu dem Ergebnis kam, dass sich in der Regel **ein sehr sachliches und professionelles Verhalten der Vermittler im Umgang mit den Arbeitslosen** beobachten ließ (Eberwein/Tholen 1987). Die Autoren lieferten eine Typologie des Vermittlerverhaltens, die in der Folgezeit immer wieder zitiert wurde.

Das **Rollenverhalten der Vermittler** wurde differenziert in

■ **Makler:** Er sieht seine Aufgabe in einer schnellen und reibungslosen Zulieferung geeigneter Arbeitskräfte an die Betriebe. Er verfügt über gute Betriebskontakte und hat keine Berührungängste gegenüber den Personalverantwortlichen. Er ist der Prototyp für die „Bestenvermittlung“. Subjektiv definiert er sich über seine Vermittlungserfolge.

■ **Sozialarbeiter:** Er bewältigt seine Arbeitssituation eher durch die Hilfestellung, die er dem Arbeitslosen in bestimmten Situationen geben kann. Er neigt zum Teil zur Personalisierung und Moralisation von Arbeitslosen.

■ **Bürokrat:** Dieser Typus bewältigt seine Arbeitssituation, in dem er sich auf die ihm vorgegebenen bürokratischen Regeln und Verfahrensweisen beruft und sich darüber vor allem gegenüber den Arbeitslosen abschirmt.

■ **Berater:** Er versteht sich gegenüber dem Arbeitslosen eher als Berater in Fragen von Arbeit und Beruf, was ihn vom Sozialarbeiter unterscheidet, bei dem die Beratung in sozialen Fragen einen größeren Stellenwert hat. Er zielt auf eine Motivierung und Aktivierung des Arbeitslosen durch die beraterischen Elemente und betreibt zugleich auch „Bestenvermittlung“, um mit einem Bein im Markt zu bleiben, obgleich sein Hauptaugenmerk eher den Problemfällen unter den Arbeitslosen gilt und er daher auch eine Präferenz für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hat.

Erste empirische Ergebnisse im Sinne einer Übertragung auf die Praxis der Arbeitsvermitt-

dadurch natürlich auch Prägungen erfolgen, die eher in Richtung „Verwaltung“ gehen. Problematisch ist, dass das Studium keine beruflichen Alternativen zur BA eröffnet, also z.B. im Personalbereich normaler Unternehmen. Derzeit steht eine „Neugründung“ der BA-eigenen Fachhochschule an.

lung wurden 1999 vorgelegt.<sup>68</sup> Die Typologie wurde als Grundlage einer Befragung von angehenden Arbeitsvermittlern und Sachbearbeitern kurz vor ihrer Laufbahnprüfung verwendet. Zum einen sollte das in den Praxisphasen in den Arbeitsämtern erlebte Verhalten der Arbeitsvermittler bewertet werden, zum anderen sollte aber auch die eigene Positionierung, also eine Selbsteinschätzung vorgenommen werden. Hierbei ergab sich der folgende Befund:

Vermittler-typen	Verteilung der erlebten Arbeitsvermittler	Selbsteinschätzung
Makler	24,1%	23,1%
Sozialarbeiter	15,2%	21,1%
Bürokrat	29,7%	14,8%
Berater	31,0%	41,0%
N = 158; zusammengefasste Befragungsergebnisse aus März 1998 und Januar 1999; Sell (1999)		

Besonders hervorzuheben sind folgende Befunde: Etwa jeder vierte Vermittler in der Praxis wird als Maklertyp erlebt – ein Typus, bei dem eine marktbezogene, auf die Interessen der Betriebe fokussierte Einstellung vorliegt, mit einer starken Außenorientierung und einer Handlungsstrategie, die ergebnisbezogen ist und die häufig mit den bürokratischen Handlungs-routinen in einem Arbeitsamt in Konflikt gerät. Zum anderen wird fast ein Drittel der (wohlgemerkt) Arbeitsvermittler als „Bürokraten“ klassifiziert. Die Selbsteinschätzung der angehenden Arbeitsvermittler hingegen reflektiert gerade hinsichtlich der Abweichungen von dem in den Praxisphasen in den Arbeitsämtern erlebten Rollenverteilungsmuster die eher auf Beratung abstellenden Ausbildungsprägungen durch das Studium an der Fachhochschule. Diese Identifikationslinie bringt aber ein gewisses Konfliktpotential mit den Strukturen in der Amtspraxis mit sich – und viele Nachwuchskräfte haben darauf im Sinne einer notwendigen Reduktion der kognitiven Dissonanz mit Anpassungsprozessen im Sinne einer Adaption an die stark vertretenen bürokratischen Rol-

lenmuster reagiert. Dieses Verhalten wurde durch die Dominanz verwaltungs- und rechtsanwendungsbezogener Inhalte der Ausbildung an einer Verwaltungsfachhochschule abgesichert und gefördert.

Diese wenigen Befunde<sup>69</sup> aus dem Innenleben der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind vor dem Hintergrund der ökonomischen Funktionen wichtig, die der Vermittlung zugeschrieben werden und die gerade in der aktuellen Debatte über einen Umbau der Arbeitsverwaltung eine zentrale Rolle spielen.

## 2.2 Zur Ökonomik der Arbeitsvermittlung

Wenn die Arbeitsvermittlung als „Kernkompetenz“ und wichtigstes Instrument der Arbeitsmarktpolitik bezeichnet wird, dann steht dahinter aus ökonomischer Sicht ein einfacher Zusammenhang. Arbeitsmärkte gehören zu den „Suchmärkten“, auf denen Informationsunsicherheiten und auch -asymmetrien vorherrschen. Arbeitsvermittlung hat zwischen Angebot und Nachfrage eine „Filterfunktion“, die einen Nutzen stiftet, wenn sie die Suchkosten auf beiden Seiten reduzieren kann – damit handelt es sich auch um eine grundsätzlich marktfähige Dienstleistung. Dieses Argument stellt also auf die transaktionskostensenkenden Effekte einer organisierten Arbeitsvermittlung ab.

■ Wenn man sich auf die transaktionskostenreduzierende Funktionalität der Arbeitsvermittlung begrenzen würde und zugleich die prinzipielle Marktgängigkeit der Dienstleistung Arbeitsvermittlung in Rechnung stellt, dann spricht vieles dafür, die öffentliche Arbeitsvermittlung einzuschränken. Sie sollte dann nur die Infrastruktur anbieten, die den Ausgleichsprozess zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot unterstützt. Die Bundesagentur für Arbeit bietet im Grunde schon ein solches Angebot per Internet ([www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de)) an. Alle anderen Vermittlungsaktivitäten sollte man konsequenterweise dem Markt bzw. marktrechtlichen Strukturen überlassen.

<sup>68</sup> Vgl. die Arbeit von Sell (1999b). Für den Bereich „Hilfe zur Arbeit“ in Sozialämtern vgl. auch die Arbeit von Hansbauer (1996) zu den „Mikrorationalitäten“ im Verwaltungsalltag.

<sup>69</sup> Vgl. noch ergänzend die empirische Arbeit von Infratest Sozialforschung (1990).

■ Zusätzlich ließe sich eine steuer- bzw. beitragsfinanzierte Bereitstellung arbeitsvermittelnder Dienstleistungen für bestimmte Zielgruppen des Arbeitsangebots eben nicht nur sozialpolitisch, sondern – an dieser Stelle besonders relevant – auch ökonomisch legitimieren – dann, wenn es gelingt, die Problemgruppen schneller und wirksamer in eine Erwerbstätigkeit aufgrund der „Rosinenpickerei“ privater Vermittler bzw. der mangelhaften Zahlungsbereitschaft der Arbeitgeber im Bereich der niedrig qualifizierten Arbeitsplätze zu vermitteln. Dann wird gesamtwirtschaftlich ein positiver Effekt dergestalt erzielt, dass bestimmte Stellen schneller als sonst besetzt werden und zugleich bestimmte Personengruppen unter den Arbeitsuchenden schneller und bei entsprechender Qualifikation und Professionalität der Arbeitsvermittler auch „nachhaltiger“ eingegliedert werden.

Erschwerend kommt nun aber hinzu, dass die Arbeitsvermittlung zu den „**Erfahrungs- bzw. Vertrauensgütern**“ gehört, bei denen Vertrauen in den Anbieter als Substitut für ansonsten untragbar hohe Informationskosten fungiert. Von zentraler Bedeutung für die Arbeitsvermittlung ist also eine **positive Marktrepputation**, damit sie überhaupt in Anspruch genommen wird. Die Dienstleistung Arbeitsvermittlung lässt sich mit den Aussagen und Instrumenten der Informationsökonomik beschreiben und analysieren.<sup>70</sup> „**Market Signalling**“ – von Spence am Beispiel der Ausbildung als Signal entwickelt – lässt sich gut auf die Arbeitsvermittlung wie auch das von Stiglitz eingebrachte „**Screening**“ anwenden, da es hier um das Sortieren der guten und schlechten Risiken geht. Gerade die personenbezogenen Vermittlungsansätze – wie sie z.B. von Maatwerk entwickelt worden sind – versuchen, die üblichen Screening-Effekte auf dem Einstellungsmarkt zu überwinden.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Die grundlegenden Arbeiten von Akerlof, Spence und Stiglitz zu diesem Gebiet wurden bekanntlich im Jahr 2001 mit dem Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften geehrt. Vgl. hierzu z.B. Emons (2001).

<sup>71</sup> Interessanterweise will sich die Arbeitsvermittlung der neuen BA genau dieser „Screening“-Methodik hinsichtlich der Typisierung ihrer eigenen Kunden in Form der Zuordnung konkreter Arbeitsloser auf der Grundlage eines Segmentationsansatzes mit vier Ausprägungen bedienen, orientiert an der Arbeitsmarktnähe.

Die Frage, was eigentlich vermittelt wird, es keinesfalls banal. Letztendlich gibt es zwei unterschiedliche Zugangswege zur Arbeitsvermittlung:

■ **Bewerberorientiert** bedeutet, für eine Person mit einem spezifischen Fähigkeitsprofil einen passenden Arbeitsplatz zu finden,

■ während die **stellenorientierte Vermittlung** bedeutet, für einen konkreten Arbeitsplatz mit bestimmten Anforderungen eine geeignete Person zu finden.

Im Regelfall arbeitet eine private, auf Gewinn gerichtete Vermittlungsagentur stellenorientiert, da sie von einem Unternehmen einen Auftrag bekommt, eine bestimmte Stelle passgenau zu besetzen. Die Agentur kann auch bewerberorientiert arbeiten, wichtig ist hierbei aus Sicht der Agentur lediglich, dass die Vergütung, die ansonsten vom Auftrag gebenden Unternehmen getragen werden muss, nunmehr aus einer anderen Quelle (z.B. Arbeits- oder Sozialamt) und dann „aufwandsadäquat“ kommt. Aber beide Herangehensweisen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie mit einer **hohen Zeit- und Personalintensität** verbunden sind und dass sie auf Seiten der Arbeitslosen eine **Ko-Produzentenrolle** voraussetzen.

Bei der ökonomischen Bewertung der Funktionalität einer öffentlichen Arbeitsvermittlung wird in der Regel zu wenig berücksichtigt, dass es weniger auf die Bruttoeffekte der Vermittlung als auf die Nettoeffekte ankommt. Zu dieser Frage liegen nur wenige Arbeiten vor. Walwei (1995) hat die konzeptionellen Fragen in einer grundlegenden Arbeit ausgeleuchtet. Ausgangspunkt seiner Überlegungen war, dass prima facie einleuchtende Forderungen nach einem Ausbau der öffentlichen Arbeitsvermittlung – der sich nach relativ kurzer Zeit wieder amortisiert aufgrund der Beschleunigung der Stellenbesetzungsprozesse und der schnelleren Wiedereingliederung von Arbeitslosen – durchaus problematisch sind, wenn es eine markante Differenz zwischen Brutto- und Nettoeffekten gibt.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Letztendlich manifestiert sich hier das Grundproblem der Wirksamkeitsfrage, die bei allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hoch relevant ist bzw. sein sollte. Dahinter steht die Frage, ob der Arbeitslose nicht auch ohne Teilnahme an einer Maßnahme die gleiche oder zumindest eine vergleichbare Eingliederung erreicht

„Die Besetzung einer Stelle darf nicht mit dem daraus resultierenden Beschäftigungseffekt (d.h. ein Beschäftigter mehr) und die Vermittlung eines Arbeitslosen nicht mit einem dann automatisch eintretenden Arbeitslosigkeitseffekt (d.h. ein Arbeitsloser weniger) gleichgesetzt werden. Die bloße Zahl der getätigten Vermittlungen (Bruttoeffekt) sagt nämlich noch nichts darüber aus, welcher unmittelbare Nutzen (Nettoeffekt) damit für Arbeitsuchende (z.B. hinsichtlich der Stabilität und anderer Bedingungen des vermittelten Arbeitsplatzes), Betriebe (z.B. hinsichtlich der Produktivität des vermittelten Bewerbers) und die Volkswirtschaft (z.B. hinsichtlich der Beschäftigungssituation und des Arbeitsmarktausgleichs) verbunden ist“ (Walwei 1995: 116f.)

*Intransparenz und Heterogenität der Arbeitsmärkte* liefern eine ökonomische Rechtfertigung für die Existenz einer (öffentlichen und privaten) Arbeitsvermittlung. Nettoeffekte einer theoretisch begründbaren Arbeitsvermittlung sind auf zwei Ebenen denkbar (Walwei 1995: 117):

■ Mikroebene: Zum einen kann sich die Arbeitsvermittlung positiv auf den Suchertrag und/oder den Suchaufwand von Arbeitnehmern und Unternehmen auswirken.

■ Makroebene: Zum anderen können sich positive Effekte der Arbeitsvermittlung in Bezug auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktausgleich ergeben.

„Arbeitsmärkte sind ein klassisches Beispiel für **Suchmärkte**, auf denen typischerweise **Informationsunsicherheiten** vorherrschen. Gäbe es in einer Volkswirtschaft nur einen Arbeitsmarkt, auf dem einheitliche Arbeitsleistungen angeboten würden, und wäre dies allen Marktteilnehmern bewußt, bedürfte es keiner Einrichtungen, um den Arbeitsmarktausgleich zu unterstützen. Die Suche nach Arbeitsplätzen und Arbeitskräften würde reibungslos ablaufen. Die Realität sieht aber – wie allgemein bekannt – anders aus. Arbeitnehmerbringen sehr unterschiedliche berufliche, qualifikationsspezifische

und persönliche Befähigungen mit. Auch Arbeitgeber fragen immer sehr unterschiedliche Qualifikationen zur Erstellung ihrer Produkte und Dienstleistungen nach. Es gibt also nicht den homogenen Arbeitsmarkt, sondern vielmehr heterogene Teilarbeitsmärkte, und dies mit offenbar zunehmender Tendenz. Weil die Beschaffung von Informationen Zeit und manchmal auch viel Geld erfordern kann, haben sich auf dem Arbeitsmarkt, als einem Suchmarkt, Institutionen herausgebildet, die das Zueinanderfinden von Angebot und Nachfrage erleichtern.“ (Walwei 1995: 521).

Interventionen von öffentlicher Seite in die Suchprozesse auf den Arbeitsmärkten lassen sich nach Walwei (1995: 521) aus drei Perspektiven rechtfertigen:

■ Erstens könnte sich bei ausschließlich privatwirtschaftlicher Organisation eine Unterversorgung mit Vermittlungsdienstleistungen in Gebieten mit niedrigerer wirtschaftlicher Leistungskraft und damit geringerem Stellenumschlag ergeben.

■ Zweitens könnten in Phasen der Rezession, also bei geringerem Arbeitskräftebedarf, die Angebote der dann weniger aktiven privaten Agenturen (vor allem für die erwerbslosen Arbeitsuchenden) eventuell nicht ausreichen.

■ Drittens wären schwervermittelbare Personen, deren Vermittlungschancen seitens der privaten Agenturen als eher gering eingeschätzt werden, und Betriebe, die sich teure Vermittlungsgebühren nicht leisten können, weithin auf sich selbst gestellt, was möglicherweise zu noch größeren Problemen beim Arbeitsmarktausgleich führen könnte. Die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen könnten sich bei Fehlen einer öffentlichen Arbeitsvermittlung verringern, weil in vielerlei Hinsicht Marktversagen zu vermuten wäre.

„Im allgemeinen wird der Erfolg öffentlicher oder privater Agenturen anhand der **Zahl der getätigten Vermittlungen bzw. des Marktanteils dieser Vermittlungen an allen Stellenbesetzungen** gemessen. Die Indikatoren sagen aus, wie oft es der Arbeitsvermittlung – absolut und relativ – gelungen ist, aktiv an der Stellenbesetzung bzw. Arbeitsplatzsuche mitzuwirken. Sie beziffern damit, wie oft die Arbeitsvermittlung an dem Zustandekommen von

---

hätte, vielleicht sogar – so der häufige Vorwurf an berufliche Weiterbildungsmaßnahmen – sogar deutlich schneller. Eine wissenschaftlichen Standards entsprechende gesicherte Antwort auf diese Wirksamkeitsfrage können nur Wirksamkeitsstudien erbringen, die mit einem experimentellen Design arbeiten.

Beschäftigungsverhältnissen beteiligt war. Für den quantitativen Vermittlungserfolg sind zwei Aspekte von Bedeutung: einerseits wie oft die Arbeitsvermittlung in die Suchbemühungen der Marktakteure einbezogen wurde (**Einschaltung**) und andererseits wie häufig es der Arbeitsvermittlung gelungen ist, ein Beschäftigungsverhältnis anzubahnen (**Vermittlungserfolg oder Ausschöpfung**). Einschaltung und Vermittlungserfolg hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die nur zum Teil von der Arbeitsvermittlung selbst beeinflusst werden können“ (Walwei 1995: 517).

In der **Berichterstattung der BA über die Arbeitsvermittlung** wurde in der Vergangenheit immer mit den folgenden Kennzahlen gearbeitet: **Einschaltungsgrad** (zeigt an, zu welchem Grad die Bundesagentur von Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung bei der Personalbeschaffung eingeschaltet wird: Abgang an Stellenangeboten/Einstellungen x 100), **Ausschöpfungsgrad** (zeigt an, welchen Anteil die Arbeitsvermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse insgesamt am Stellenabgang haben: Arbeitsvermittlungen/Abgang an Stellenangeboten x 100) sowie **Marktanteil** (zeigt an, welchen Anteil die Bundesagentur bei der Besetzung von Stellen hat: Arbeitsvermittlungen über 7 Tage/Einstellungen x 100). Anders formuliert: **Einschaltungsgrad x Ausschöpfungsgrad = Marktanteil**. Die **Wiederbeschäftigungsquote** zeigt an, in welchem Maß Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder -freien Beschäftigung beendet haben, in Relation zum Gesamtantritt an Arbeitslosen (Abgang Arbeitslose in Arbeit/Abgang an allen Arbeitslosen x 100). Die **Vermittlungsquote** zeigt an, in welchem Umfang Arbeitsvermittlungen durch Auswahl und Vorschlag zur Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen beigetragen haben.

*Nicht mehr veröffentlicht werden Marktanteil und Ausschöpfungsgrad.* Die offizielle Begründung der BA in ihrer Arbeitsmarktberichterstattung: „Der Ausschöpfungsgrad und der Marktanteil können immer weniger als Effizienzmaß der Arbeitsvermittlung dienen, auf die Verwendung dieser Messziffern wird deshalb ... verzichtet. So kommen z.B. erfolgreiche Eigenbewerbungen nicht im Ausschöpfungsgrad zum

*Ausdruck, auch wenn die Arbeitsagenturen dabei geholfen haben. Dabei sind Förderung der Eigeninitiative von Arbeitslosen und Verbesserung ihres Bewerberverhaltens seit jeher Anliegen der Arbeitsagenturen, also wichtige Themen von Gruppeninformationen, individuellen Beratungen und insbesondere von Trainingsmaßnahmen. Verstärkt gilt dies seit Inkrafttreten des Job-AQTIV-Gesetzes ab 1.1.2002. Insoweit kann ein wachsender Teil des Stellenabgangs, der nicht durch Arbeitsvermittlungen bewirkt wird, gleichwohl auf gezielten Aktionen der Arbeitsagenturen beruhen.“*

An dieser Stelle wird ein **strukturelles Nachweis-Dilemma der öffentlichen Arbeitsvermittlung** erkennbar, denn hinter der Zahlenunsicherheit steht ein *nicht mehr auflösbares Abbildungsproblem*: Wenn sich der Dienstleistungsprozess Vermittlung immer öfter vom „klassischen“ Modell des Makelns im Sinne eines direkten und (über den Vermittler) personengebundenen Zusammenführens von Anbieter und Nachfrager von Arbeitskraft – so wie sich der „Normalbürger“ auch heute noch Arbeitsvermittlung sicherlich vorstellt – verabschiedet und neben den vielfältigen Informations- und Vermittlungsdienstleistungen im Internet z.B. durch eine intensive Beratung und Hilfestellung im motivierenden Bereich, also vermittelnd im Vorfeldbereich der eigentlichen Stellenbesetzung eine „erfolgreiche“ Vermittlung generiert, dann taucht aber dieses Ergebnis nicht mehr in den Daten wie dem Marktanteil auf, deren Messpunkte an den klassischen Vermittlungsbegriff gebunden waren bzw. sind. Alle Versuche, die eigene indirekte, aber möglicherweise hoch relevante Beteiligung an Stellenbesetzungen z.B. über Abschätzungen zu bestimmen, sind immer der Gefahr der nicht mehr nachprüfbarer Manipulation ausgesetzt und werden deshalb auch schwerlich als Erfolgsindikatoren akzeptiert werden.

■ Auch das Bestreben innerhalb der Bundesagentur für Arbeit, beispielsweise nur noch die Wiederbeschäftigungsquote zu verwenden, weil ja die BA irgendwie immer an der erfolgreichen Stellenbesetzung beteiligt war, und sei es durch ihre Merkblätter oder die freundlichen Sachbearbeiter während der Arbeitslosigkeit, dann ist dies natürlich mehr als unbefriedigend und nicht wirklich zielführend. Die Arbeitsvermittlung hat die gleiche Problemstellung wie andere „Produkte“ aus dem Bereich der

sozialen Arbeit, die auch immer Argumentationsprobleme haben, wenn sie nach ihren Wirksamkeiten gefragt werden, denn welchen Beitrag hat beispielsweise eine qualitativ hochwertige Ganztagsbetreuung im Kindergartenalter für eine geringere Wahrscheinlichkeit in der Schule zurückzubleiben geleistet? Eine Annäherung an diese Frage kann vielleicht eine fundierte, biografiebezogene Forschung mit Langzeitdaten liefern, aber auch nur mit statistischen Maßstäben.

Grundsätzlich gilt sicherlich: Die Arbeitsvermittlung wird von Unternehmen und Arbeitssuchenden eingeschaltet, wenn diese sich von der Inanspruchnahme etwas versprechen können. Die Einschaltung reflektiert also einen **Vertrauensvorschuss** seitens der Kunden der Arbeitsvermittlung. Aber: Wir haben es auch hier mit einer ausgeprägten Asymmetrie zwischen den beiden Kundengruppen und der Arbeitsvermittlung zu tun, denn die Unternehmen werden die Einschaltung von (mehr oder weniger fundierten) Kosten-Nutzen-Kalkülen abhängig machen, in Abhängigkeit von eigenen Erfahrungen oder einer allgemeinen Reputation der Vermittlung. Bei den Arbeitssuchenden wäre zu berücksichtigen, dass sie – wenn sie Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder der Grundversicherung beziehen – dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und sich deshalb (ob motiviert oder nicht) bei der Arbeitsagentur melden und so der Vermittlung zur Verfügung stehen müssen. Die Unternehmen hingegen sind nicht verpflichtet, ihren Stellenbedarf bei der Arbeitsagentur zu melden, es handelt sich um eine freiwillige Inanspruchnahme.

Vor dem Hintergrund der Frage, wie die Effektivität und Effizienz der Arbeitsvermittlung beschrieben und gemessen werden kann, ist die im Prinzip Transaktionskosten senkende Wirkung erfolgreicher Vermittlung zu betrachten, denn hieraus ergibt sich eine wesentliche Legitimation einer öffentlichen Arbeitsvermittlung. Eine Hauptfunktion besteht also in ihrem **Beitrag zu einer Reduzierung des Mismatches zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage**.

■ In diesem Kontext ist eine Studie von Schmid et al. (2002) über die Frage der Nicht-Besetzung offener Stellen in einem Arbeitsamtsbezirk aufschlussreich: In bisherigen Untersuchungen wurden Ursachen für Mismatch-Probleme ü-

berwiegend aus betrieblicher Perspektive analysiert. Die Gründe für die Nichtbesetzung aus Sicht der Arbeitslosen sind bisher wenig eruiert worden. „Hier setzt die Studie an. Anhand von drei exemplarisch ausgewählten Fällen von offenen Stellen im Arbeitsamtsbezirk Kassel wurde untersucht, welche Gründe die beteiligten Akteure – Betrieb, Arbeitsvermittler, Arbeitslose – angaben, warum eine offene Stelle nicht besetzt werden konnte. Ein erstes ‚unbeabsichtigtes‘ und überraschendes Ergebnis der Untersuchung betrifft die ‚Offenheit‘ der offenen Stellen. Beim Auswahlprozess der drei Untersuchungsfälle stellte sich heraus, dass mehr als die Hälfte der beim Arbeitsamt als offen gemeldeten Stellen bereits besetzt bzw. nicht mehr offen waren ... Unzureichende Informationen auf der Seite der Betriebe und unvollkommene Informationen über die Arbeitslosen beschränken die Effektivität der Vermittlung, zumindest in den untersuchten drei Fällen. Eine zentrale Bedingung für eine Erhöhung der Vermittlungseffizienz besteht daher darin, die Information bei den einzelnen Akteuren zu erhöhen und genauere Informationen an die anderen Akteure weiter zu geben bzw. bei der Vermittlung zu nutzen“ (Schmid et al. 2002: 39ff.).

„Die Vermittlungen hängen aber nicht nur vom Einstellungsbedarf der Wirtschaft sowie dem Ausmaß ab, in dem dieser Bedarf der Arbeitsvermittlung bekannt gemacht wird, sondern auch von dem Ausmaß, in dem von Seiten der Arbeitsvermittlung vorgeschlagene Bewerber von den Betrieben eingestellt werden. Die Beurteilung einer hohen (bzw. niedrigen) **Erfolgsquote bei den Stellenbesetzungsaufträgen** ist jedoch ambivalent. Während die Arbeitsvermittlung bei einer zu niedrigen Erfolgsquote Gefahr läuft, in Zukunft ggf. nicht mehr eingeschaltet zu werden, könnte eine zu hohe Erfolgsquote auch einen zu engen Marktausschnitt und damit stärkeren Stellenakquisitionsbedarf signalisieren ... Die bloße Zahl der Vermittlungen oder auch der Marktanteil der Arbeitsvermittlung an den gesamten Einstellungen gibt keine Auskunft über die Struktur der insgesamt besetzten offenen Stellen, die Zusammensetzung der vermittelten Bewerber und den mit der Vermittlung verbundenen Aufwand. Für die Betriebe stehen eine Reihe von Suchwegen zur Verfügung, mit deren Hilfe

sie ihre vorhandenen offenen Stellen besetzen können ... Aufgrund der vielfältigen Suchwege wird die Arbeitsvermittlung immer nur bei einem Teil der offenen Stellen in Anspruch genommen. Dieser Ausschnitt des Stellenmarktes muß aber keineswegs repräsentativ sein für die Gesamtzahl der offenen Stellen. Vielmehr ist davon auszugehen, daß sich in Abhängigkeit von konkreten Stellenmerkmalen (z.B. Qualifikationsanforderungen, Betriebsgröße, Sektor des Betriebs, Dauer des Beschäftigungsverhältnissen) je nach Segment eine unterschiedliche Einschaltung der Arbeitsvermittlung ergibt. Auch für die Arbeitssuchenden gibt es nicht wenige Alternativen, wie sie einen Arbeitsplatz finden können. Die Arbeitsvermittlung stellt also auch aus ihrem Blickwinkel nur einen der möglichen Suchwege dar. Von Bedeutung ist dabei allerdings, welche Personen in erster Linie die Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen und dann dadurch einen Arbeitsplatz finden können. Dabei macht es natürlich einen Unterschied, ob es sich vornehmlich um eher leicht oder auch um schwer vermittelbare Arbeitssuchende (z.B. Langzeitarbeitslose) handelt“ (Walwei 1995: 517f.)

*„Hinter dem Versuch der Messung des Bruttoeffekts der Arbeitsvermittlung steckt immer und überall der Leitgedanke, daß eine starke, um nicht zu sagen maximale Einschaltung der Arbeitsvermittlung für den Arbeitsmarkt uneingeschränkt von Vorteil wäre. Dabei macht es prinzipiell keinen Unterschied, ob Bruttoeffekte der öffentlichen oder privaten Arbeitsvermittlung betrachtet werden. Im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung werden hohe Vermittlungszahlen für gewöhnlich als Erfolg gefeiert, bei schlechteren Zahlen wird dagegen Trübsal geblasen. Nicht anders ist es im Falle der privaten Arbeitsvermittlung. Als die ersten, oben genannten Zahlen zu den privaten Vermittlungsaktivitäten nach der Liberalisierung bekannt wurden, herrschte allgemein Enttäuschung ob der geringen Inanspruchnahme vor. Viel zu wenig wird jedoch beachtet, daß es bei der Beurteilung der Effizienz der Arbeitsvermittlung weniger auf das quantitative Volumen ankommt, als vielmehr auf den Nettonutzen oder Nettoerfolg für die Kunden der Arbeitsvermittlung und die Volkswirtschaft insgesamt“ (Walwei 1995: 520).*

Hinsichtlich der **Frage des Nettonutzens für Arbeitssuchende** bei Nutzung verschiedener Suchkanäle liegen vor allem aus den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada Forschungsarbeiten vor (vgl. Walwei 1995: 522 mit weiteren Literaturhinweisen). „Auf der Basis eines quasi-experimentellen Designs fragen diese Untersuchungen danach, wie sich bei Arbeitslosen die Wahl des Suchweges (insbesondere die Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsverwaltung) auf die Dauer der Erwerbs-

losigkeit und auf das Einkommen nach Erfolg der Suche ausgewirkt hat. Sie kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste einen nachhaltigen Beitrag zur Verringerung der Dauer der Arbeitslosigkeit leisten können. Gewisse positive Effekte lassen sich auch im Hinblick auf das erzielbare Einkommen nach Vermittlung durch das Arbeitsamt nachweisen. Nach den Studien sind die Vermittlungsaktivitäten der öffentlichen Dienste allerdings effizienter für Frauen als für Männer, effizienter in der Rezession als im Boom und effizienter nach Auslaufen der Arbeitslosenunterstützung als davor. Öffentliche Vermittlungsdienste werden diesen Studien zufolge als ein „**Rettungsanker**“ für Personen gesehen, die über zu wenig Marktinformationen verfügen oder bei denen sich Selbstsuche als nicht erfolgreich erwiesen hat“ (Walwei 1995: 522).

„Die vorliegenden Studien zum Nettonutzen der Inanspruchnahme der öffentlichen Arbeitsvermittlung deuten darauf hin, dass dieser für Arbeitssuchende relevanter zu sein scheint als für die betriebliche Seite. Das ist angesichts der vorrangigen Aufgabe und damit verbundenen Ausrichtung der öffentlichen Arbeitsvermittlung kein überraschendes Ergebnis ... Auch auf der Makroebene geht es letztendlich um den Nettonutzen der Arbeitsvermittlung. Es ist also die Frage zu stellen, wie sich die Aktivitäten der Arbeitsvermittlung auf gesamtwirtschaftliche Größen wie z.B. Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit auswirken könnten bzw. ausgewirkt haben“ (Walwei 1995: 523).

Wie auch bei anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten – z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse – kann es im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung mögliche Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte geben, deren Umfang die Differenz zwischen Brutto- und Nettonutzen bestimmt:

■ **„Mitnahmeeffekte** der Arbeitsvermittlung wären gegeben, wenn Betriebe genau so schnell auch auf anderem Wege einen ähnlich guten Bewerber für ihre Stelle und Arbeitssuchende genau so schnell auch auf anderem Wege eine ähnlich gute Stelle gefunden hätten. Eine Vermeidung oder Verringerung von

Mitnahmeeffekten wäre möglich, wenn die Zielgruppen klar abgegrenzt sein würden“.

■ „Selbst wenn Mitnahmeeffekte der Arbeitsvermittlung (durch eine stärkere Zielgruppenorientierung) verringert werden könnten, sind **Substitutionseffekte** dagegen kaum zu vermeiden. Sie resultieren aus der Annahme, dass wenn Betrieben keine Arbeitskräfte vermittelt worden wären, die Stellen mit anderen, nicht bei der Arbeitsvermittlung registrierten Personen besetzt worden wären. Es wird also möglicherweise ein Problem gelöst, aber zugleich ein anderes geschaffen. Da weder öffentliche noch private Arbeitsvermittlung bei ihren Kunden auf der Arbeitgeberseite Stellen schaffen kann, sorgen ihre Aktivitäten im Ergebnis für eine Umverteilung von Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiken zugunsten ihrer Klientel. Rechtfertigen könnte man dies im Falle privater Agenturen mit deren Beitrag zu einer Verbesserung der Marktallokation und im Falle der öffentlichen Arbeitsvermittlung mit deren Beitrag zur Reintegration der schwervermittelbaren Personengruppen. Dennoch kann es durch die „Bevorzugung“ bestimmter Personen zu negativen Verteilungseffekten für andere Gruppen (wie z.B. Personen aus der sog. „stillen Reserve“) kommen ...“.

■ „Schließlich sind auch noch **Verdrängungseffekte** zu erwägen, die dadurch entstehen können, dass ein möglicher Beschäftigungseffekt in Form von zusätzlichen Arbeitsplätzen aufgrund einer konkreten Maßnahme zu Lasten anderer Arbeitsplätze in der Volkswirtschaft geht. Da jedoch die Arbeitsvermittlung in erster Linie als ein Instrument des Arbeitsmarktausgleichs anzusehen ist und dadurch kaum Stellen geschaffen werden können, dürften solche Verdrängungseffekte eher zu vernachlässigen sein. Sie könnten allerdings im Zusammenspiel von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung eine Rolle spielen, und wären z.B. dann gegeben, wenn öffentliche Ressourcen dazu eingesetzt würden, den privaten Agenturen Marktanteile streitig zu machen“.

(Walwei 1995: 523)

„Konzentriert sich die öffentliche Arbeitsvermittlung ausschließlich auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, kann dies ihre Reputa-

tion vor allem auf der Arbeitgeberseite nachhaltig gefährden, wie das US-amerikanische Beispiel zeigt (vgl. Bishop 1992). In den 50er und frühen 60er Jahren war man in der amerikanischen Arbeitsverwaltung der Überzeugung, daß man den Arbeitssuchenden am besten dienen würde, wenn man Arbeitgeberpräferenzen als gegeben hinnimmt und den besten verfügbaren Arbeitssuchenden für ein Stellenangebot vorschlägt. Diese Strategie sicherte eine relativ hohe Einschaltung und einen relativ hohen Marktanteil. Mitte der 60er Jahre veränderten sich die Prioritäten. Budgetzuweisungen wurden mit der Bedingung verknüpft, daß bestimmte Zielgruppen (z.B. ethnische Minderheiten) in den Arbeitsmarkt integriert werden. Dies führte aber dazu, daß die Arbeitsverwaltung die Betriebe von Bewerbern überzeugen mußte, die diese eigentlich nicht haben wollten. Als Folge setzte ein Reputationsverlust ein, der zunächst dazu führte, daß der Arbeitsverwaltung nicht nur quantitativ weniger, sondern auch qualitativ weniger hochwertige Stellen von den Betrieben gemeldet wurden. Die dadurch bedingten geringeren Aktivitäten veranlaßten staatliche Stellen, den Haushalt der Arbeitsverwaltung (insbesondere der Vermittlungsdienste) zu kürzen. Eine Schraube ohne Ende setzte ein, die in den 80er Jahren beinahe zur Abschaffung der öffentlichen Arbeitsvermittlung geführt hätte. Die Entwicklung in den USA legt die Vermutung nahe, daß wenn Arbeitsverwaltungen massiv an Marktbedeutung und Reputation einbüßen, sie Gefahr laufen, auch den Problemgruppen nicht mehr ausreichende Unterstützung gewähren zu können“ (Walwei 1995: 525).

Um nicht Teil eines solchen „Teufelskreises“ zu werden, bleibt als Alternative nach Auffassung von Walwei lediglich die sog. „**Tragwellentheorie**“ (**carrier-wave theory**). „Diese Strategie hat zwei Ansatzpunkte, die die Integration von Problemgruppen fördern sollen ...:

- einerseits *ein hoher Marktanteil*<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Ein hoher Marktanteil ist nur zu erreichen, wenn die Arbeitsvermittlung auch auf der Arbeitgeberseite über eine gute Reputation verfügt. Jedes Stellenangebot, das bei der Arbeitsverwaltung eingeht, bedeutet zumindest potentiell eine Möglichkeit mehr, Stellen für die eigene Klientel anbieten zu können.

- und andererseits *möglichst viele Betriebskontakte* (Walwei 2005: 525).

Die Herstellung von Akzeptanz für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes und der Abbau von Vorurteilen gegenüber diesen Personen kann über viele Betriebskontakte ermöglicht werden.

In diese Argumentationslinie passen auch die Ausführungen bei Franck (2006: 113f.) – vor allem mit Blick auf die gegenwärtigen Weichenstellungen bei der BA:

„Verschiedene Befragungen zeigen übereinstimmend, dass den Arbeitsagenturen vor allem dann ein qualitativer Sprung „nach vorne“ gelänge, wenn sie den Bewerberpool um mehr „markt-konforme“, gute Kandidaten vergrößerten. Parallel dazu müsste auch der Anteil von attraktiven Stellenangeboten ausgeweitet werden, um exakt jenen Personenkreis stärker für die Arbeitsverwaltung zu erschließen. Es ist ein fundamentaler Fehler, diese strategisch bedeutsamen Zielgruppen – d.h. sowohl für die „guten“ Bewerber wie auch für die „attraktiven“ Unternehmen – auf diverse Selbstbedienungseinrichtungen zu verweisen ... Im Übrigen lehrt die Praxis: Erst durch einen „**Bundling-Effect**“ mit guten Bewerbern können bei Unternehmen auch weniger „markt-konforme“ Arbeitssuchende ins Gespräch gebracht werden, deren Integration ein der BA qua Gesetz zweifelsfrei auferlegtes Anliegen ist.“<sup>74</sup>

„Die Ergebnisse (empirischer Untersuchungen bzw. Evaluationen) unterstützen aber *nur zum Teil* die Tragwellentheorie. Insofern muss ein hohes Aktivitätsvolumen nicht zwangsläufig den Zielgruppen zugute kommen. Für diese ist es wichtig, dass gezielt auch Stellen akquiriert werden, die für sie in Betracht kommen. Zur Erhaltung ihrer Reputation ist es für die Arbeitsverwaltung darüber hinaus wichtig, dass sie bei Stellenbesetzungsaufträgen die qualifiziertesten Leute (ggf. auch nach Einsatz gezielter arbeitsmarktpolitischer Instrumente) vorschlägt. Insofern ist öffentliche Arbeitsvermittlung immer ein „Balanceakt“ zwischen der

Erfüllung sozialpolitischer Aufgaben und der Schaffung von Reputation als kompetente Vermittlungseinrichtung“ (Walwei 1995: 526).

Die öffentliche Arbeitsvermittlung befindet sich in einem **strategischen wie auch operativen Dilemma**: Strategisch deshalb, weil die Dienstleistung Vermittlung unmittelbar mit der Arbeitslosenversicherung verknüpft ist und dadurch aufgeladen wird mit erheblichen Kontroll- und Sanktionierungsaufgaben, die aus der Funktionslogik der Versicherung auch zwingend sind und die zudem noch einem „konjunkturellen“ Muster folgen, was man an den zyklischen „Missbrauchsdebatten“ im Kontext eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit bevorstehenden Wahlen aufzeigen kann.<sup>75</sup> Erwähnt sei hier nur die Debatte über die Zumutbarkeit von Arbeit und die damit zusammenhängende Verfügbarkeit von Arbeitslosen als Voraussetzung für den Leistungsbezug. Hierfür ist aber die Prüfung der Arbeitsbereitschaft zumindest in den Zweifelsfällen eine notwendige Voraussetzung. Nun gehört es zu den elementaren Voraussetzungen der bisherigen Arbeitslosenversicherung, dass der Leistungen beziehende Arbeitslose auch bereit ist, eine ihm angebotene Arbeit anzunehmen. Die tatsächlich dem Arbeitsamt gemeldeten offenen Stellen nun für die Prüfung der Arbeitsbereitschaft zu verwenden, ist nicht nur angesichts der Tatsache, dass wir es mit einem „Käufermarkt“ zu tun haben, aus Sicht der Vermittlung irrelevant. Außerdem wird dadurch die zwingend erforderliche Marktreputation der Vermittlung wesentlich gestört. Der einzelne Vermittler im Kernprozess steckt in einem operativen Dilemma.

■ Dieses grundsätzlich gegebene Dilemma kann dann noch durch (unbeabsichtigte) Folgen „gut gemeinter“ Steuerungseingriffe potenziert werden. So wurde vorgegeben, dass alle Arbeitslosen innerhalb eines bestimmten Zeitintervalls einen Vermittlungsvorschlag erhalten müssen. Damit wollte man verhindern, dass sich die Vermittlung nicht mehr um bestimmte Arbeitslose kümmert. In einer Zeit, in der aber offene Stellen ein mehr als knappes Gut für die Arbeitsvermittlung sind, kann und hat es natürlich desaströse Folgen für die Marktreputation der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Wenn ein Arbeitgeber nach einem Stellenangebot von vielen Bewerbern, von denen einige nur

---

<sup>74</sup> Franck plädiert ausdrücklich für ein „**personalisiertes Dienstleistungsangebot**“, dass diesen strategisch und eben auch operativ wichtigen Kunden zur Verfügung gestellt werden muss – gerade wenn man die Integration von schlechter positionierten Arbeitssuchenden im Auge hat.

<sup>75</sup> Vgl. hierzu die instruktive Arbeit von Oschmiansky/Kull/Schmid (2001).

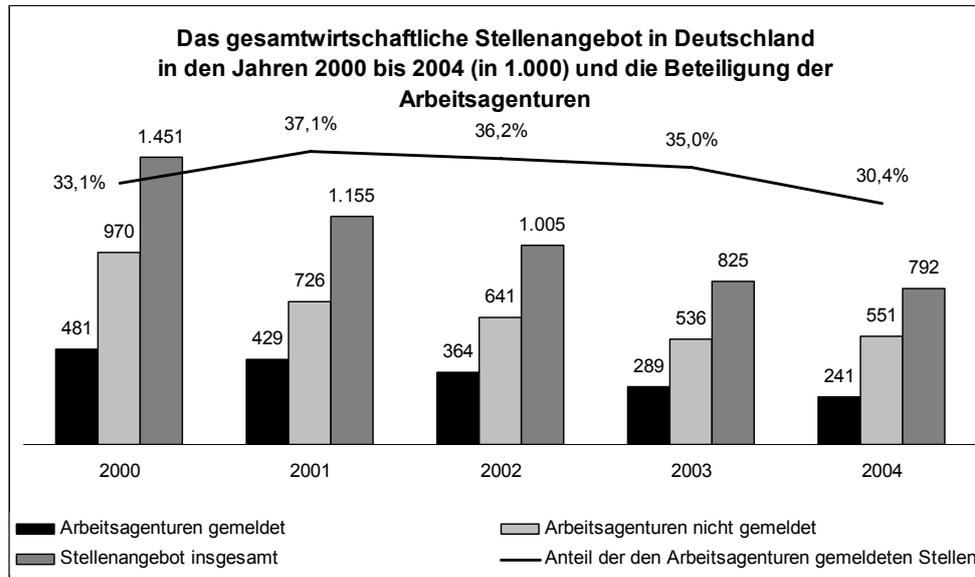
„müssen“, überschwemmt wird, sollte eigentlich schon eine qualifizierte Vorauswahl getroffen sein.

Aufgrund der ökonomischen wie auch psychologischen Grundlagen der Arbeitsvermittlung ist es unabdingbar, dass der Vermittler ein „marktorientiertes“ Vertrauensverhältnis zum Arbeitgeber aufbauen kann (und es dann auch tut). Das

setzt voraus, dass die Freiheitsgrade des Vermittlers nicht zu sehr durch „hoheitliche“ Verpflichtungen gegenüber der Arbeitslosenversicherung wie auch durch hypertrophierte Verwaltungsregularien eingeengt sind, die den Vermittler in der Beziehung zum Arbeitgeber zum „Bürokraten“ mutieren lassen. Aber genau diese nicht-auflösbare Polarisierung in der Person des Vermittlers hat die Bundesanstalt für Arbeit in den Jahren vor dem Vermittlungsskandal stabilisiert.<sup>76</sup> Man darf sich auch nicht wundern, dass die Arbeitgeber angesichts der Rahmenbedingungen nur noch 20 bis maximal 30% aller offenen Stellen den Arbeitsämtern überhaupt melden und auch die Erwartungshaltung gegenüber der staatlichen Arbeitsvermittlung auf ein Minimum gesunken ist.

Allerdings muss man gerechterweise auch nach den realistisch erreichbaren Vermittlungspotenzialen seitens der öffentlichen Arbeitsvermittlung fragen. Die Gesamtheit der offenen, unmittelbaren oder in absehbarer Zeit zu besetzenden Stellen ist sicherlich nicht die relevante Grundgesamtheit.

■ Zum einen sind „dimensionale Inkongruen-



zen“ zu berücksichtigen: Beispielsweise werden Umsetzungen von Mitarbeitern zwischen verwandten Unternehmen mit eigener Betriebsnummer – etwa von der Konzernmutter zu einem Tochterunternehmen – statistisch als beendete und neu begonnene Beschäftigungsverhältnisse gezählt. Neue Beschäftigungsverhältnisse können ferner bei Ausgliederungen, aber auch bei Betriebsübernahmen entstehen, etwa dann, wenn der Käufer formal eine neue Firma gründet. Der Markt, auf dem Stellen besetzt werden können, ist also kleiner, als es die Zahl der Einstellungen zum Ausdruck bringt.

■ Zum anderen gibt es für den Arbeitgeber neben der öffentlichen Arbeitsvermittlung zahlreiche andere mögliche Suchwege, die er bei der Besetzung einer offenen Stelle einschlagen kann. Und genau das tun die Arbeitgeber auch.

In diesem Zusammenhang sind die Befunde des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zum **gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot** und zu den **verschiedenen Suchwegen** von Interesse.

Die Abbildung zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot<sup>77</sup> verdeutlicht, dass das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot in den Jahren seit 2000 um mehr als 45% zurückgegangen ist. Hinzu kommt, dass mittlerweile nicht ein-

<sup>76</sup> So auch zumindest teilweise durch das Konzept „Arbeitsamt 2000“ mit seiner Zusammenlegung von Arbeitsvermittlung und Leistungssachbearbeitung, dem die strategische Überlegung einer Verhinderung einer möglichen Aufspaltung durch politische Maßnahmen über eine institutionelle Vermischung der beiden Bereiche Vermittlung und Leistungsgewährung zugrunde lag (also ein strategisches Anliegen der damaligen BA).

<sup>77</sup> Quelle der Daten: IAB-Kurzbericht Nr. 6/2005.

mal mehr jede dritte offene Stelle den Arbeitsagenturen überhaupt gemeldet wird.

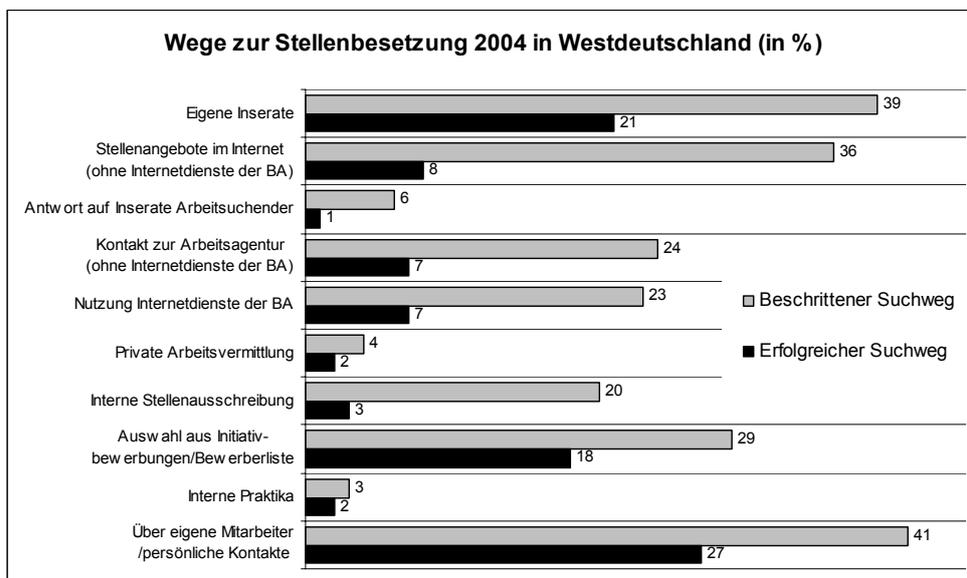
■ Streng genommen können nur die den Arbeitsagenturen gemeldeten Stellen als Grundgesamtheit für weitergehende Fragen nach der Effektivität und Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung fungieren. Denn nur bei diesen Stellen haben sie grundsätzlich die Möglichkeit, vermittelnd aktiv zu werden.

■ In einem weiteren Sinne kann man allerdings die Frage stellen, warum der Einschaltungsgrad so niedrig ist und ob es nicht auch eine Aufgabe der Vermittlung wäre, den offensichtlichen Stellenbedarfsbedarf – auch und gerade im Interesse der eigenen Kunden – zu einem größeren Anteil auf die öffentliche Vermittlung zu lenken.

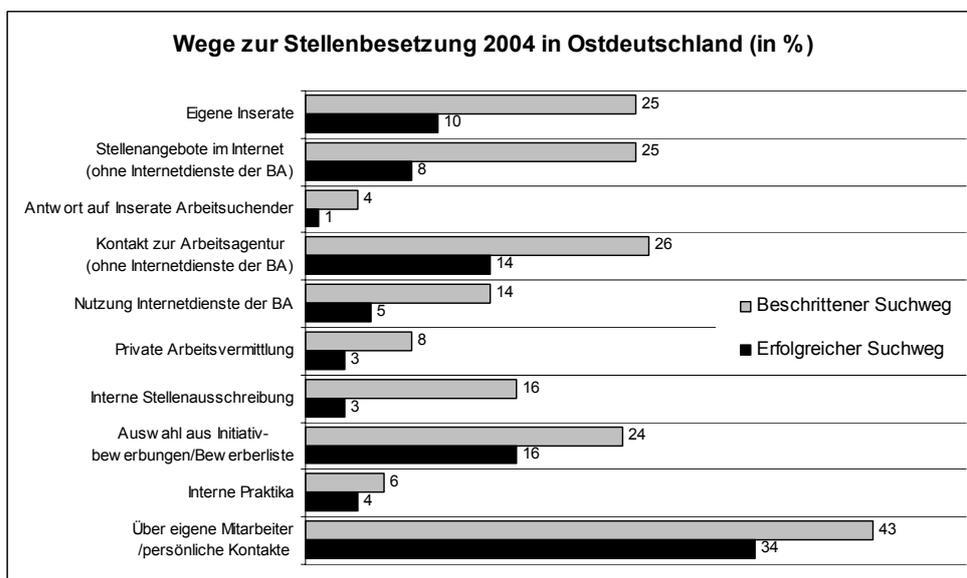
Mehr als die Hälfte der sofort zu besetzenden Stellen (56%) wurde von Betrieben mit weniger als 50 Mitarbeitern angeboten, allein 30% von kleinen Betrieben mit weniger als 10 Mitarbeitern. Die meisten Stellenangebote gab es innerhalb der wirtschaftsnahen Dienstleistungen. Ein Indikator für Anspannungen auf Arbeitsmärkten ist die Vakanzrate, das Verhältnis zwischen Vakanzen und aktuell Beschäftigten. Sie hat seit dem Jahr 2000 von 2,5% auf 1,2% im Jahr 2004 abgenommen und

liegt damit fast auf ihrem Tiefststand im Rezessionsjahr 1993 (1,1%). Dies spiegelt die anhaltende Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft und die schwache Arbeitsnachfrage wider.

Die Betriebe und Verwaltungen nutzen bei der Personalsuche im Allgemeinen mehrere Such-



wege zugleich – Inserate, Vermittlungsdienste der Arbeitsagenturen oder betriebsinterne Möglichkeiten. Demnach nimmt zwar die klas-



sische Meldung bei der Arbeitsagentur eher ab, aber die Internetdienste der BA gewinnen bei der Suche nach Bewerbern an Boden, ebenso wie das Internet allgemein. Bei 25%<sup>78</sup> der Neu-

<sup>78</sup> Die folgenden Zahlen beziehen sich auf Gesamtdeutschland.

einstellungen wurde direkt Kontakt mit der Arbeitsagentur aufgenommen, bei 21% haben die Betriebe die BA-Jobbörse unter [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de) genutzt. Da mitunter beide Suchwege zugleich beschrritten wurden, spielten die Dienste der BA bei insgesamt 35% der Neueinstellungen eine Rolle. Mit Hilfe von Internetdiensten anderer Anbieter suchten im Jahr 2004 ca. 34% der Betriebe nach Bewerbern. Allgemein rückläufig war dagegen die Suche über Inserate (36%) – wohl auch aus Kostengründen – sowie über interne Ausschreibungen (19%). Bemerkenswert ist der hohe Anteil der Bewerbersuche über Hinweise eigener Mitarbeiter und persönliche Kontakte (42%).

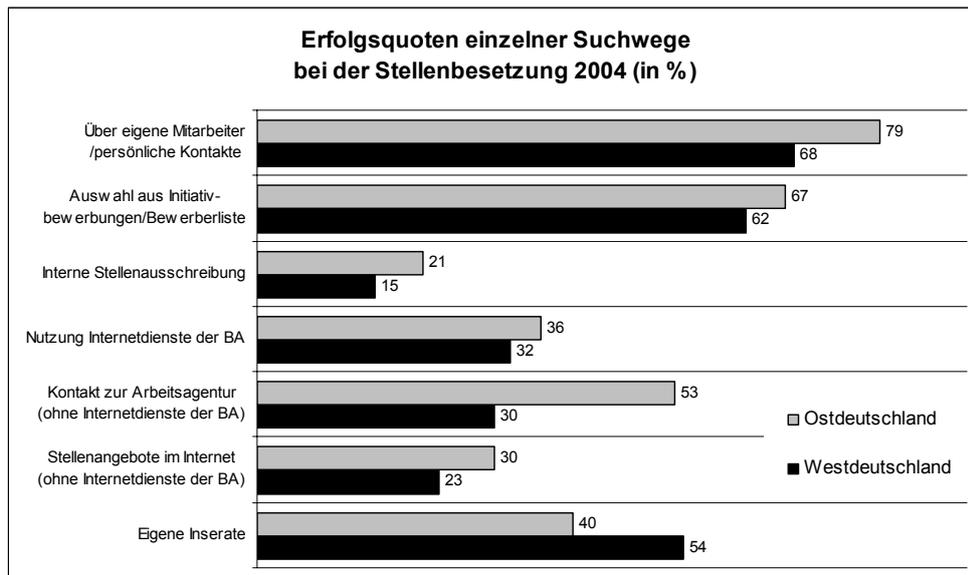
Die größten Erfolge bei der Bewerbersuche schreiben die Betriebe, wie bisher schon, den internen Suchwegen zu. An zweiter Stelle liegt

dings ist die zunehmende Nutzung des Internets – auch der Internet-Dienste der Bundesagentur – bemerkenswert.

Stellenbesetzungen sind Ausgleichsvorgänge zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt und benötigen mehr oder weniger Zeit. Die Spanne vom Beginn der Bewerbersuche durch den Betrieb bis zur Arbeitsaufnahme betrug im Jahr 2004 in Westdeutschland durchschnittlich 74 Tage, in Ostdeutschland 63 Tage.

Strotmann (2005) berichtet über die Intensität und die Struktur der Einschaltung der Arbeitsagenturen in die betriebliche Personalsuche bei der Besetzung offener Stellen im Jahr 2004 auf der Grundlage einer Auswertung des IAB-Betriebspanels Baden-Württemberg, einer repräsentativen jährlichen Befragung von rund

1.200 Betrieben in diesem Bundesland. Die Besonderheit der verwendeten Datengrundlage besteht darin, dass im IAB-Betriebspanel – im Gegensatz zu den Statistiken der Bundesagentur – auch Strukturinformationen über diejenigen offenen Stellen verfügbar sind, die nicht den Ar-



die Suche per Inserat. So führte von zwei betrieblichen Inseraten im Durchschnitt eines zur Einstellung. Die Einschaltung der Arbeitsagenturen auf dem klassischen Weg der Stellenmeldung war in einem Drittel aller Fälle erfolgreich. Auch die Nutzung der BA-Jobbörse führte in 33% aller Fälle zum Erfolg. Bei den Internet-Diensten anderer Anbieter waren es nur 25%.

Insgesamt haben die Betriebe noch mehr als in früheren Jahren auf die interne Suche und weniger auf den externen Arbeitsmarkt gesetzt. Dieser Fakt dürfte insbesondere auf die wirtschaftliche Stagnation der vergangenen Jahre mit schwacher Arbeitsnachfrage und steigender Arbeitslosigkeit zurückzuführen sein. Aller-

dings ist die zunehmende Nutzung des Internets – auch der Internet-Dienste der Bundesagentur – bemerkenswert. Darüber hinaus erlaubt der Datensatz die Untersuchung der Frage, welcher Anteil der betrieblichen Personaleinstellungen in Baden-Württemberg sich letztlich aus Sicht der Betriebe auf die Vermittlungstätigkeit der Arbeitsagenturen zurückführen lässt.

■ „Betrachtet man zunächst die Anteile der Betriebe, welche die Arbeitsagenturen in ihre Stellensuche einschalteten, so zeigt sich, dass Ende Juni 2004 gut vier von zehn Betrieben mit offenen Stellen (42%) diese ganz oder teilweise der Arbeitsagentur gemeldet haben. Und wenn ein Betrieb seine Stellen der Arbeitsagentur meldet, so sind dies in der überwiegenden

Mehrzahl der Fälle dann auch sämtliche offenen Stellen ... Etwa 45%<sup>79</sup> ... der in den Betrieben im Südwesten zum 30. Juni 2004 offenen Stellen waren bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet“ (Strotmann 2005: 7f.)

■ „ ... im ersten Halbjahr 2004 konnten 13%<sup>80</sup> der Personaleinstellungen auf die Tätigkeiten der Agenturen zurückgeführt werden. Etwa jede achte Einstellung erfolgte somit im ersten Halbjahr 2004 im Südwesten mit Hilfe der Arbeitsagenturen ... Der Anteil der Betriebe, die bei der Personalsuche erfolgreich die Arbeitsagentur eingeschaltet haben, fällt etwas höher aus als der Anteil an den Einstellungen selbst: 18% der Betriebe, die im ersten Halbjahr 2004 tatsächlich Einstellungen vorgenommen haben, haben dazu auch die Arbeitsagentur genutzt“ (Strotmann 2005: 12f.).

### 2.3 Eigenaktivitäten und personale Netzwerke hinsichtlich ihrer besonderen Bedeutung für eine professionelle Arbeitsvermittlung

Betrachtet man die beschrittenen und vor allem die erfolgreichen Suchwege bei der Personalbeschaffung, dann ist ein Befund ganz offensichtlich: Die beiden von ihrer „Produktionseffizienz“ erfolgreichsten Suchwege sind Stellenbesetzung „über eigene Mitarbeiter/persönliche Kontakte“ sowie „Auswahl aus Initiativbewerbungen/Bewerberliste“. Wenn es eine inhaltliche Begründung für moderne „Aktivierungsstrategien“ gibt, dann kann man sie hier finden. Ganz offensichtlich prämiieren die Arbeitgeber zum einen die Eigenbemühungen von Arbeitsuchenden, die eben auch als Screening-Instrument genutzt werden, zum anderen werden Stellenbesetzungsprozesse häufig in das soziale Gefüge der eigenen Belegschaft eingebettet bzw. persönliche Kontakte strukturieren den Besetzungsprozess.

■ Auch Pischner/Schupp/Wagner (2002) kommen in ihrer Analyse der Informationsge-

winnung von erfolgreichen Arbeitsuchenden auf der Basis von SOEP-Befragungsdaten zu dem Ergebnis, dass die wichtigste Quelle für Informationen über neue Arbeitsplätze private Beziehungsnetzwerke unter Freunden, Bekannten und Angehörigen sind.<sup>81</sup> An zweiter Stelle standen Stellenanzeigen in Zeitungen.

Das legitimiert Ansätze einer **Vermittlungsberatung**, die eine **Stärkung der Eigenbemühungen der Arbeitsuchenden** in das Zentrum der Aktivitäten stellt – gleichsam eine Art „indirekte Arbeitsvermittlungsstrategie“.<sup>82</sup>

Festzuhalten bleibt vor dem Hintergrund der präsentierten Daten, dass der (gemessene) direkte Beitrag der öffentlichen Arbeitsvermittlung zum Arbeitsmarktausgleich und zur Integration in Arbeit gering ist. Angesichts der Vermittlungsquoten und der generellen Beteiligung der Arbeitsagenturen an den Stellenbesetzungsprozessen kann man durchaus die Frage stellen, ob der Aufwand gerechtfertigt werden kann.

Neben einer grundsätzlichen Infragestellung der öffentlichen Arbeitsvermittlung kann aber auch die Perspektive verfolgt werden, ob nicht die neueren Erkenntnisse zur erfolgreichen Personalrekrutierung für eine Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung verwendet werden können.

---

<sup>79</sup> Diese 45% bilden den **Einschaltungsgrad** der BA in Baden-Württemberg ab. Der Einschaltungsgrad in Westdeutschland insgesamt entspricht den baden-württembergischen Werten.

<sup>80</sup> Bei diesem Wert handelt es sich um die **Vermittlungsquote** bzw. **Marktanteil** der Arbeitsagenturen an den Einstellungen.

---

<sup>81</sup> Interessanterweise wurde bereits damals vor dem Hintergrund der diskutierten Einführung von Vermittlungsgutscheinen für alle arbeitslos Gemeldeten kritisch darauf hingewiesen, dass angesichts der Tatsache, dass über die Hälfte der Stellenfindungsprozesse informell laufen, die Gutscheine eine Einladung zu neuem Missbrauch sowie zu Prämienmitnahmen durch Absprachen zwischen Arbeitsuchenden und privaten Vermittlern darstellen (vgl. Pischner/Schupp/Wagner 2002: 152).

<sup>82</sup> Woraus sich allerdings auch wieder neue Fragen generieren: Wenn es eine Schwerpunktverlagerung auf indirekte Vermittlung gibt, dann muss dies natürlich auch bei der Erfolgsbewertung der öffentlichen Arbeitsvermittlung seinen Niederschlag finden. Nur – wie will man die dahinter stehenden Effekte messen und zuordnen? Natürlich besteht auch die Gefahr, dass die Bezugnahme auf eine „Irgendwie-Beteiligung“ an einer letztendlich erfolgreichen Vermittlung strategisch zur „Nicht-Bewertbarkeit“ der Dienstleistung instrumentalisiert wird. Unabhängig davon stellt sich die gegenwärtig höchst relevante Frage, bis zu welchem Grad sich „Eigenbemühungen“ erzwingen lassen.

Bereits Anfang der 1970er Jahre hat **Granovetter**<sup>83</sup> in einer grundlegenden Arbeit die **Bedeutung informeller Beziehungen für die Stellensuche** mit der Formel „**strength of weak ties**“ auf den Punkt gebracht. Schwache Beziehungen, also Beziehungen zu entfernten Bekannten, erleichtern im Unterschied zu starken Beziehungen, also zu engen Freunden und Verwandten, die Gewinnung von Informationen über vakante Stellen und ermöglichen bessere Verhandlungen der Arbeitsbedingungen. Aus dieser Erkenntnis heraus stellt sich die Frage, wie Beziehungen bzw. die personalen Netzwerke Arbeitssuchender innerhalb der öffentlichen Arbeitsvermittlung genutzt werden können.

Granovetter hat am Beispiel der Stellenbesetzungsprozesse seines Untersuchungssamples zeigen können, dass **informelle Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt** von zentraler Bedeutung sind.<sup>84</sup> Die meisten Stellen in der Untersuchung von Granovetter wurden ohne Ausschreibung und teilweise ohne systematische Suchprozesse besetzt. Im Unterschied dazu verschaffen starke Beziehungen, also enge Freunde oder Verwandte, kaum zusätzliche oder neue Informationen über Stellen. Grundsätzlich haben also Arbeitssuchende mit „weak ties“ Vorteile und bessere Chancen, allerdings nur, wenn die Informationen nicht über zu viele Personen transferiert werden müssen. Bei einer Informationskette über mehr als zwei Informanten gleichen sich die Ergebnisse informeller und formeller Suchstrategien einander an.

Ältere Untersuchungen aus Deutschland haben zeigen können, dass die Suche über Freunde und Bekannte vor allem für formal Nichtquali-

fizierte und Arbeitssuchende mit geringen formalen Qualifikationen der wichtigste „Erfolgsweg“ zum neuen Arbeitsplatz darstellt (Blaschke 1987). Vor diesem Hintergrund kommt Blaschke zu folgendem Fazit:

„Ausgangspunkt der darauf bezogenen Argumentation ist, daß Arbeitssuchende und Arbeitgeber anstreben müssen, in einer Situation unvollkommener Information möglichst vertrauenswürdige Informationen zu erhalten. Bekannte etc. erleichtern die Informationssuche. Zum einen dadurch, daß die Informationsquelle selbst bekannt ist. Zum anderen, daß die Information sowohl leichter zugänglich (man kann leichter zusätzliche Informationen einholen oder man bekommt sogar solche geliefert, nach denen man sonst gar nicht fragen kann – was für beide gilt, den Arbeitssuchenden sowohl wie den Arbeitgeber), als auch in ihrer Vertrauenswürdigkeit besser einzuschätzen ist ... Die praktische Nutzenanwendung der Ergebnisse Granovetters (1973) zu den „sozialen Kontaktnetzen“ für die einzelnen Erwerbspersonen wäre ja die Empfehlung, man soll möglichst viele Personen aus möglichst unterschiedlichen sozialen Kreisen kennenlernen, da sich damit die Chance erhöhe, bei freiwilligem wie bei unfreiwilligem Arbeitgeberwechsel eine neue Stelle zu finden. Das aber läßt sich eben nicht beliebig herstellen; es hat vielmehr eine deutlich schichtspezifische und berufsspezifische Komponente, wieweit die Kontaktnetze ausgreifen und zu wie vielen Kontaktnetzen jemand gehört. Je weniger *verschiedenen* sozialen Kontaktnetzen jemand angehört, um so eher wird Nolls Vermutung zutreffen, daß diese auch die Einbindung in das soziale Herkunftsmilieu festigen. Wo soziale Kontaktnetze zugleich der bevorzugte Rekrutierungskanal der Unternehmen sind, da ist klar, daß jene, die nicht über einen Anschluß an die relevanten Kontaktnetze verfügen, sondern nur Zugang zum „offenen externen Arbeitsmarkt“ ... haben, in ihren „Erwerbchancen zweifellos beeinträchtigt“ sind ... Der genannte Vorteil der Zugangsanbahnung zum neuen Arbeitsplatz über private Kontakte dürfte zugleich oft sein, dass die Formalitäten der Bewerbung nicht so bedeutend sind wie bei den anderen Wegen ...“ (Blaschke 1987: 179).

■ Blaschke hat bereits damals präzise auf ein - gerade aktuell höchst relevantes - Zurechnungsproblem bei der

<sup>83</sup> Vgl. ausführlich zur Bedeutung für die Stellensuche Granovetter (1974) sowie zur „Stärke schwacher Beziehungen“ als grundlegende Kategorie der modernen Netzwerkforschung am Beispiel der Stellensuche Granovetter (1973). Für die neuere Netzwerk-Diskussion mit einem besonderen Fokus auf die Vermittlungsfunktionalität sozialer Netzwerke entlang der Differenzierung von Erreichbarkeit und Zugänglichkeit vgl. Aderhold (2004). Eine interessante Analyse der Differenz von weak und strong ties am Beispiel Ostdeutschland vor und nach der Wende liefert Schmelzer (2005).

<sup>84</sup> Vgl. für die deutsche Diskussion über informelle Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt und ihrer Bedeutung für die Chancenverteilung durch Arbeitsvermittlung auch grundlegend die Arbeit von Deeke (1991). Neuere empirische Daten finden sich bei Bielenski et al. (2004) zum Thema Übergänge zu einem neuen Arbeitsplatz.

Messung der Effektivität (und darauf aufbauend der Effizienz) der öffentlichen Arbeitsvermittlung hingewiesen: „Das macht ... auf Gegebenheiten aufmerksam, mit denen es die Arbeitsvermittlung der Arbeitsämter demnach häufig zu tun hat, die sie auch in überdurchschnittlichem Maße zeitlich beanspruchen, ohne daß daraus eine Erfolgszurechnung für das Arbeitsamt i. S. dieses Aufsatzes herauskäme. Denn es muß natürlich gesehen werden, daß zu den zentralen Aufgaben der Arbeitsämter auch gehört, Arbeitsuchende persönlich und mit Hilfe verschiedener Medien zu beraten und zu informieren. Das wird auch in hohem Maße wahrgenommen. Hierbei spielt der Rat oder die Aufforderung an den Klienten – verbunden mit konkreten Hinweisen, wie das zu tun wäre – eine große Rolle, sich möglichst stark selbst zu engagieren und Eigeninitiative zu entfalten. Hat der Arbeitsuchende dann einen Arbeitsplatz gefunden, so wird der Beitrag, den das Arbeitsamt durch seine Beratungs- und Informationstätigkeit daran hatte, leicht vergessen. Sicher wird auch gelegentlich, wenn man von den Vorbehalten einiger Betriebe gegen jene, „die das Arbeitsamt schickt“, weiß, der Tip gegeben, dies nicht erkennen zu lassen. Ob ein Befragter das dann später noch dem Arbeitsamt zurechnet, ist ebenfalls fraglich“ (Blaschke 1987: 179f.).

Netzwerke setzen partiell Konkurrenzmechanismen außer Kraft und erlauben es auch benachteiligten Personengruppen, sich in der Konkurrenz durchzusetzen. Allerdings weisen die empirischen Befunde darauf hin, dass gerade die Arbeitslosen häufig nur wenige oder wenn, dann die „falschen“ sozialen Kontakt-netze haben. Das kann sogar zu einer „Verriegelung“ im Sinne einer Verfestigung der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Milieu mit Arbeitslosigkeit führen.

Soziale Netzwerke sind aber ebenfalls hoch relevant für (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte, z.B. Führungskräfte, die über diesen Weg oft Stellen finden. Gerade hier zeigt sich der „Nutzen entfernter Bekannter“.<sup>85</sup>

Eine ökonomische Begründung für die Rekrutierung über soziale Netzwerke liefert die **Transaktionskostentheorie**. Transaktionskosten setzen sich aus Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Kontroll- und Anpassungskosten zusammen. In den Fällen, in denen spezifische Qualifikationen benötigt werden und/oder eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der Leis-

tungserfüllung bestehen, senken geschlossene Rekrutierungswege die Transaktionskosten. Die Befürworter einer Einstellung treten als „Bürge“ auf, betreiben „Qualitätssicherung“ mittels sozialer Kontrolle, verbreiten Informationen über den Arbeitsplatz und die Arbeitsbedingungen und können so das Risiko einer Fehlselektion reduzieren. Hinzu kommt eine Produktivitätssteigerung, denn die neuen Beschäftigten versuchen, ihren Bürgen nicht zu enttäuschen. Aber auch beim Arbeitsuchenden werden die Risiken durch die Einbettung in soziale Netzwerke reduziert, denn er verfügt über einen besseren Einblick in den Betrieb als bei den anderen Rekrutierungswegen. Geschlossene Rekrutierungswege werden auch wegen der begrenzten Informationsverarbeitungsfähigkeit von Menschen und Organisationen genutzt.

Welche Konsequenzen für die Praktiken der Arbeitsvermittlung und für die Organisation der Bundesagentur für Arbeit können aus den Ausführungen über die Bedeutung personaler Netzwerke abgeleitet werden? (vgl. zu den folgenden Ausführungen die sehr gelungene Aufarbeitung des Stellenwerts personaler Netzwerke für die Arbeitsvermittlung bei Wirth 2005):

■ Wenn der Zugang zu Stellen bzw. Informationen über offene Stellen häufig über personale Netzwerke läuft, dann macht das eine **Reflexion über die personalen Netzwerke Arbeitsuchender** erforderlich.

■ Das **Erstgespräch bei der Arbeitsvermittlung** ist der geeignete Ort und Zeitpunkt für diese Aktivität und das damit verbundene Profiling bzw. Standortbestimmung. Neben den Stärken und Schwächen des Arbeitsuchenden hinsichtlich seiner Qualifikation sollten also auch seine personalen Netzwerke integriert werden. Die Formulierung der Vermittlungsstrategie sollte neben den Kompetenzen und Talenten gleichberechtigt die personalen Netzwerke berücksichtigen. Besonders bei der Steuerung der Umsetzung der Vermittlungsstrategie sollten die Netzwerkaspekte eine Rolle spielen.

■ Zur Vorbereitung des Erstgesprächs sind die personalen Netzwerke soweit das möglich ist z.B. **mittels eines Fragenkatalogs** zu erfassen. Aus diesen Basisinformationen aufbauend kann

---

<sup>85</sup> Allerdings gibt es Konstellationen, bei denen auch starke Beziehungen außerordentlich nützlich sind. Man denke hier an die Karrieren von „Vorstandskindern“ oder auch an die berühmten „old boys networks“ bei den Burschenschaften.

man dann die Beziehungszusammenhänge im Gespräch ergänzen, systematisieren und in die Vermittlungsstrategie im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik einbetten.

■ Hinsichtlich der Reflexion der personalen Netzwerke der Arbeitssuchenden bietet sich neben den eigenen Vorarbeiten der Arbeitssuchenden eine **lebenslauf- und lebensgeschichtliche Analyse des Werdegangs** an.<sup>86</sup>

■ Notwendig ist auch eine „**Lückenanalyse**“. Mit ihr werden Defizite im personalen Netzwerk aufgedeckt.

■ Die personalen Netzwerke sind in einem weiteren Schritt zu **qualifizieren**, wobei es bei der Qualifizierung hier natürlich *vor allem um die arbeitsmarktbezogene Verwertbarkeit* geht.

■ Beziehungen in personalen Netzwerken sind zu **evaluieren**. In welchen Fällen ist es sinnvoll, eine Beziehung zu intensivieren, sie abzubrechen oder neue einzugehen?

■ Personale Netzwerke sind nicht immer für die Integration in Arbeit unterstützend, sie bergen **auch Gefahren für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt**. Verriegelungen durch die Integration in bestimmte Netzwerke und die Orientierung an deren Normen und Werte können Eingliederungsprozesse in den Arbeitsmarkt be- oder sogar verhindern.

■ In der Vermittlungspraxis dürfen **starke und schwache Beziehungen nicht gegeneinander ausgespielt** werden. Schwache Beziehungen transportieren vor allem Informationen über vakante Stellen; starke Beziehungen verschaffen den Arbeitslosen emotionale und praktische Unterstützung. Starke Beziehungen formieren vor allem ein Unterstützungsnetzwerk bei Übergängen am Arbeitsmarkt.

■ Die Arbeitsvermittlung über personale Netzwerke ist dann zum Scheitern verurteilt, wenn die Unternehmen nicht oder kaum über diesen Weg Stellen besetzen. Dies kann man nur durch einen **Ausbau der Kontakte zum Arbeitgeber über Betriebsbesuche** in den Griff bekommen.

■ Die reflexive Nutzung der personalen Netzwerke von Arbeitssuchenden hat organisatorische Konsequenzen: Eine **nach Branchen ausdifferenzierte Arbeitsvermittlung** verspricht mehr Erfolg, um den Rekrutierungsstrategien der Unternehmen Rechnung zu tragen.

■ Die Vermittlungsfachkräfte benötigen **ausreichend Zeit** für die Analyse der personalen Netzwerke Arbeitssuchender und für die gemeinsame Entwicklung von Vermittlungsstrategien, die auch die personalen Netzwerke berücksichtigen. Bei kompetenter Gesprächsführung werden hierfür mindestens 45 Minuten zu veranschlagen sein.

■ Arbeitsvermittlung ist – wenn man die personalen Netzwerke nutzt bzw. nutzen will – ein **Beratungsprozess**, in dem beide Seiten vertrauensvoll kooperieren (müssen). Vermittlung darf eben nicht auf das Aushändigen von irgendwelchen Vermittlungsvorschlägen reduziert werden.

■ Das hat personalpolitische Konsequenzen: Vermittler brauchen vor allem **beraterische Kompetenzen, Kreativität und ökonomischen Sachverstand**.

■ Die Arbeitsvermittlung mittels personaler Netzwerke hat Potenziale, aber sie ist **kein Königsweg**. Unternehmen rekrutieren auf multiple(n) Wegen. Notwendig ist eine **mehrdimensionale Vermittlungsstrategie**.<sup>87</sup>

■ In bestimmten Fällen sind die personalen Netzwerke der Arbeitssuchenden so dysfunktional, dass sie als Ansatzpunkt für eine Ausdifferenzierung der Vermittlungsstrategie ausscheiden. In diesen Fällen wäre zunächst durch ein entsprechend fundiertes „**Case-Management**“ innerhalb der Arbeitsvermittlung **Netzwerkentwicklung** zu betreiben.

<sup>86</sup> Neben dem beruflichen Werdegang soll hier auch das **private Umfeld und die damit verknüpften Aktivitäten** (z.B. Mitgliedschaften in Sportvereinen, Ehrenämter usw.) betrachtet werden. Besondere Aufmerksamkeit sollen dabei „**Entscheider-Personen**“ erhalten sowie **Personen, die Brücken in andere soziale Welten schlagen können**. Allein diese Aufzählung kann verdeutlichen, wie elementar voraussetzungsvoll hier die Ko-Produzentenrolle des Arbeitssuchenden ist und wie fragil dieser Ansatz wird, wenn er mit einer negativen Funktionalisierung des Arbeitsvermittlers im asymmetrischen Universum der Sanktionen und des Drucks vermischt wird.

<sup>87</sup> Darunter versteht Wirth (2005: 230) die Verbindung personaler Netzwerke mit Elementen von Talentmarketing, kompetenzbasierter Selbstvermarktung, klassischer Arbeitsvermittlung mittels Vermittlungsvorschläge und dem Einsatz der relevanten arbeitsmarktpolitischen Instrumente des SGB II und III.

Wirth verweist hier auf Bohrke-Petrovic (2004), deren differenzierte Position gerade an dieser Stelle innerhalb der „neuen“ BA nicht unumstritten ist. Da hier eine starke sozialarbeiterische Konnotation erfolgt, geht dieses Verständnis über das geschäftspolitisch gewünschte „Lean Case-Management“ mit einem eindimensionalen Zuschnitt auf schnelle Integration hinaus. Für praktische Umsetzungsmöglichkeiten der geforderten persönlichen Netzwerkentwicklung vgl. auch die Ausführungen zur „Arbeit mit dem persönlichen Klientennetzwerk“ bei Göckler/Kraatz (2004: 37-48), wobei allein die Terminologie der Überschrift den sozialpädagogischen Ansatz offen legt. Durchaus hilfreich kann die dort vorgestellte Arbeit mit einer „Netzwerkkarte“ sein, die eine Visualisierungsmöglichkeit für die Bewertung der Qualität des persönlichen Netzwerks darstellt (Göckler/Kraatz 2004: 44).

■ Die Nutzung personaler Netzwerke Arbeit-suchender – so sinnvoll sie sein mag – wirft allerdings für die Bundesagentur für Arbeit **Legitimationsprobleme** auf, weil darüber realisierte Integrationen in das Erwerbsleben der Organisation nicht zugerechnet werden. Die BA steht aber vor dem Hintergrund des Vermittlungsskandals „im Schatten der großen Zahlen“, da niedrige Vermittlungszahlen, die dem Personal konkret zugerechnet werden können, in der kritischen Beobachtung durch die Öffentlichkeit nicht (mehr) legitim sind. Wirth plädiert hier für eine neue Konfiguration der Außendarstellung der vermittelnden Arbeit der BA dadurch, dass neben den Arbeitslosenzahlen auch die Integrationszahlen ausgewiesen werden – nur löst das nicht wirklich das bereits thematisierte grundsätzliche Zurechnungsproblem. Kritiker hätten ja bislang nicht oder nur schwer zu widerlegen behaupten können, dass die Integration auch ohne die in dem hier interessierenden Fall beratende Mithilfe der BA zustande gekommen wäre.

■ Die **Vermittlungsgespräche benötigen andere Inhalte**. Langwierige Erklärungen über die Zumutbarkeit von Arbeit, Sanktionen usw. tragen kaum zur Integration in Arbeit bei, können in der Interaktion Arbeitsvermittler – Arbeit-suchender unterbleiben und in Gruppenveranstaltungen ausgelagert werden.

Auf der Basis einer konkreten Fallstudie kommt Wirth (2005: 258) zusammenfassend zu *vier zentralen Schlussfolgerungen für die Nutzung personaler Netzwerke in der konkreten Vermittlungsarbeit*, die angesichts ihrer Bedeutung für eine weitere Professionalisierung der Arbeitsvermittlung hervorgehoben werden sollen:

(1) Für den Integrationsprozess von großer Bedeutung ist das **reflexive Zusammenspiel starker und schwacher Beziehungen des Arbeit-suchenden**, denn über sie werden unterschiedliche Ressourcen transferiert. Während schwache Ressourcen besonders geeignet sind, Informationen aus anderen Welten zu transferieren, wird über starke Beziehungen vor allem Unterstützung mobilisiert. Diese kann sich einerseits auf ganz praktische Unterstützung z.B. im Bewerbungsprozess beziehen, andererseits aber auch Zusagen von bestimmten Aktivitäten der starken Beziehungspartner – beispielsweise Aufträge oder Veränderung des Einkaufsverhaltens – gegenüber dem potenziellen Arbeitgeber beinhalten (wenn es die konkret vorhandenen starken Beziehungspartner hergeben).

(2) Es empfiehlt sich, **differenziert die Interessenlagen des potenziellen Arbeitgebers zu reflektieren** und sie in die eigene Strategieentwicklung einzubeziehen.

(3) **Beratung** ist im Bewerbungsprozess zentral. Sie muss dementsprechend innerhalb der BA institutionell, mengenmäßig und praktisch abgesichert werden. Allerdings kann der Beitrag der Beratung zum Integrationserfolg nicht direkt gemessen werden.

(4) Letztendlich zeigt sich, dass Arbeitsvermittlung bzw. Integration in Erwerbsarbeit ein (häufig) **höchst komplexer Prozess** ist, der einfache Antworten ausschließt und entsprechend **professionalisiert** erfolgen muss.

### 2.4 Handlungsspielräume und Begrenzungen der Arbeitsvermittlung im Kontext ihrer Einbettung in die Arbeitslosenversicherung

Die öffentliche Arbeitsvermittlung muss immer auch analysiert und bewertet werden im Kon-

text ihrer **systematischen Verknüpfung mit der Arbeitslosenversicherung** – wobei hier nur darauf hingewiesen werden soll, dass die gegebene Verknüpfung mit der Arbeitslosenversicherung keineswegs zwingend erforderlich ist. Ein Teil der später zu diskutierenden Reformvorschläge zielt gerade auf eine stärkere Trennung beider Systeme ab und erhofft sich davon Effektivitäts- und Effizienzgewinne für die Vermittlung.

Auf alle Fälle hat allein die Existenz einer Arbeitslosenversicherung **Einfluss auf das Verhalten der Arbeitssuchenden** – und genau diese Dimension war von Anfang an Auslöser starker Widerstände gerade im Arbeitgeberlager gegen die Installierung einer Arbeitslosenversicherung.<sup>88</sup> Letztendlich geht es um die mit den Leistungen der Arbeitslosenversicherung verbundenen Eingriffe in das Preisbildungssystem auf den Arbeitsmärkten durch den faktischen Charakter einer „oberen“ Lohnuntergrenze<sup>89</sup> und dem zumindest temporär dekommodifizierenden Effekt beim Arbeitsangebot – in der Literatur auch als „Sperrklinkeneffekt“ bekannt. Die Arbeitslosenversicherung hat neben dem **gesamtwirtschaftlich relevanten Lohnniveaueffekt** zugleich auf der individuellen Ebene die Determinierung des „**Anspruchslohnes**“ zur Folge – und genau dies steht im Mittelpunkt vieler modelltheoretisch fundierter Aussagen des ökonomischen Mainstreams zu den vermittlungsrelevanten Auswirkungen der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung.

**Exkurs: Ziele der Arbeitslosenversicherung**

■ **Sozialpolitische Funktion** | Finanzielle und soziale Absicherung der Arbeitslosen nach Verlust des Arbeitsplatzes: Durch entgeltbezogene Versicherungsleistungen sollen abrupte und tiefe bis hin zur Armut führende Ein-

brüche im Lebensstandard durch eine intertemporale Einkommensumverteilung vermieden werden.

■ **Arbeitsmarktpolitische Funktion** | Materielle Absicherung einer längeren Suchphase auf dem Arbeitsmarkt: Statt aus einer Notlage heraus den erstbesten, möglicherweise qualifikationsinadäquaten Arbeitsplatz annehmen zu müssen, soll Zeit für die Arbeitsplatzsuche gewährleistet werden. Dadurch kann die Qualität der beruflichen Wiedereingliederung im Sinne einer höheren Passgenauigkeit zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage verbessert und minderwertige Beschäftigung verhindert werden, was sowohl zu individuellen wie auch gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen führt.

■ **Konjunkturpolitische Funktion** | Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage: Durch die Zahlung von Unterstützungsleistungen übernimmt die Arbeitslosenversicherung die Rolle eines antizyklischen automatischen Stabilisators in der Phase eines konjunkturellen Rückgangs.

■ **Wachstums- und strukturpolitische Funktion** | Förderung der Risikobereitschaft bei Ausbildungs- und Berufsentscheidungen: Die Bereitschaft wächst, sich positiv auf unsichere wirtschaftliche Entwicklungen und die Erfordernisse eines schnellen Strukturwandels einzustellen, statt aus Angst und Unsicherheit diesen Prozess zu blockieren.

■ **Regionalpolitische Ausgleichsfunktion** | Auffangen der regional ungleichen Verteilung der Arbeitslosigkeit und der daraus resultierenden Kosten: Durch das vorgelegte Versicherungssystem werden die Kommunen und Regionen, die besonders stark von den Folgen einer hohen Arbeitslosigkeit betroffen sind, entlastet.

■ **Verteilungspolitische Funktion** | Herstellung eines sozialen Ausgleichs zwischen den unterschiedlichen Beschäftigtengruppen: Bei einem einheitlichen, entgelt- und nicht risikobezogenen Beitrag kommen Beschäftigte mit günstigen Risikoprofilen im Solidarverbund für die Beschäftigten mit schlechten Risiken auf.

■ **Gesellschaftspolitische Funktion** | Sicherung des sozialen Friedens in der Gesellschaft und Verhinderung negativer Rückkopplungseffekte der Arbeitslosigkeit auf das gesamte Entgelt- und Tarifgefüge: Der Druck der „industriellen Reservearmee“ soll begrenzt werden.

(Bäcker/Neubauer 2003: 234)

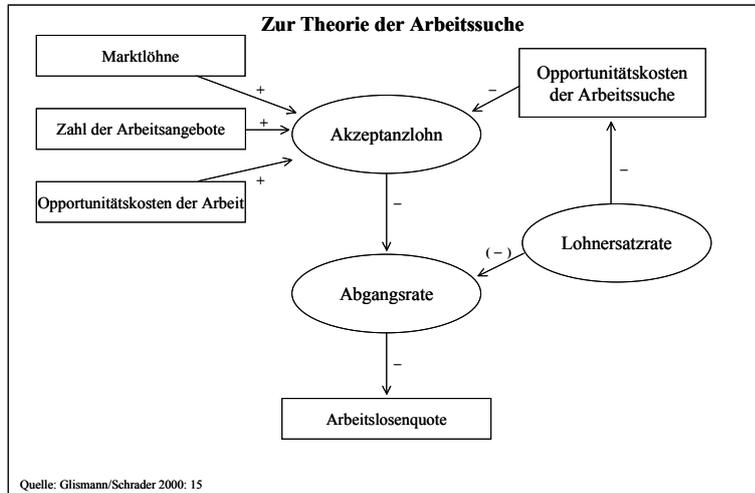
<sup>88</sup> Die erst 1927 reichseinheitlich eingeführte Arbeitslosenversicherung kann als „Nachzüglerprojekt“ in der Etablierungsphase der Sozialversicherung in Deutschland bezeichnet werden. Schon immer waren die Leistungen dieses Versicherungszweiges wenig „konsensgefestigt“ (Leibfried 1985, zit. nach Neubauer/Bäcker 2003: 234). Daraus resultierte eine zyklische Infragestellung der Arbeitslosenversicherung als solidarischer Pflichtenwahrung zur Lebensstandardsicherung. Es geht also nicht nur um das „Wie“, sondern auch um das „Ob“ einer solchen Versicherung.

<sup>89</sup> Die „untere“ Lohnuntergrenze wird durch die Sozialhilfe bzw. seit Hartz IV durch die Grundsicherungsleistung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II) generiert.

Der fachwissenschaftliche Diskurs über die Effekte der Arbeitslosenversicherung ist durch eine **unbefriedigende Dichotomie** der Diskussionsanker gekennzeichnet:

Zum einen die Vertreter des „klassischen“ sozialstaatlichen Ansatzes, denen es primär um den Nachweis einer zu geringen Sicherungshöhe und einer unzureichenden Sicherungstiefe geht und die sich auf Forderungen nach Leistungs-

Die Diskussionslinie, die sich mit der Arbeitsangebotsseite auseinandersetzt, hat ausschließlich nur die Effekte im Blick, die von den Lohnersatzleistungen auf den **Anspruchs- bzw. Akzeptanzlohn der Arbeitssuchenden** ausgehen



ausweitungen fokussieren bzw. angesichts des Gegendrucks auf eine defensive Haltung im Sinne einer Verteidigung aller bestehenden Leistungen zurückgezogen haben. Auf der anderen Seite – und zumindest im ökonomischen und damit auch im wirtschaftspolitischen Diskurs sicherlich der Mainstream – kreist die Diskussion um den Aspekt der **negativen Anreizeffekte**, die tatsächlich oder vermeintlich mit der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung verbunden sind.

Versucht man eine sehr grobe Zuspitzung der inhaltlichen Argumentationslinien in den meisten Abhandlungen aus modellökonomischer Sicht zur Frage der Wirkungen der Arbeitslosenversicherung, dann muss eine sehr negative Wahrnehmung der Funktionalität der Lohnersatzleistung konstatiert werden. Danach wird der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld **eine die Suchintensität reduzierende, den Anspruchslohn der Arbeitslosen „überhöhen- de“ und damit die Arbeitslosigkeit tendenziell verlängernde Wirkung** zugeschrieben. Zugleich könne die Höhe der Lohnersatzleistungen bei den Gewerkschaften zu einem „moral hazard“-Verhalten führen und damit eine „zu hohe“ Lohnpolitik absichern helfen, die wiederum „markträumende“ Löhne verhin-  
dere.<sup>90</sup>

Der **Anspruchslohn**<sup>91</sup> spielt eine wichtige Rolle in der modelltheoretischen Sichtweise auf die Wirkungen der Arbeitslosenversicherung. Für Deutschland relevant sind die Arbeiten hierzu von Christensen (2003 und 2005). Er kommt zu folgenden Befunden:

„Die Lohnforderungen deutscher Arbeitsloser (Reservations- oder Anspruchslöhne) liegen im Mittel über den Löhnen, die sie vor ihrer Arbeitslosigkeit erzielt haben. Im Laufe der Arbeitslosigkeit korrigieren sie ihre Lohnforderungen kaum

nach unten, obwohl ihre Wiederbeschäftigungschancen mit zunehmender Arbeitslosigkeitsdauer massiv sinken. Eine höhere Konzessionsbereitschaft bei den Lohnforderungen könnte die Aussichten auf einen neuen Arbeitsplatz spürbar verbessern. So würde eine Absenkung der Lohnforderungen in der Früh-

spiel von Tarifautonomie und Arbeitslosenversicherung befasst. Im Kern geht es bei dieser Diskussionslinie um die Problemstellung, dass der Lohnverhandlungsprozess Externalitäten produziert: Die Tarifparteien verhandeln Löhne, die für einen Großteil der abhängig Beschäftigten gelten, wobei aber nur eine Minderheit Mitglied in einer Gewerkschaft ist. Die Kosten der Arbeitslosigkeit, die durch „zu hohe“ Lohnabschlüsse erzeugt werden, muss hingegen ein Großteil der Bevölkerung direkt durch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bzw. allgemeine Steuermittel für Arbeitslosengeld II und indirekt über höhere Beiträge zur Sozialversicherung (weniger Beitragszahler) und einen generellen Wohlstandsverlust tragen. Als Lösungsvorschlag wurde z.B. von Risch (1983) gefordert, die Arbeitslosenversicherung sollte nur von den Gewerkschaften übernommen werden. Allerdings besteht die Tarifautonomie bekanntlich aus zwei Parteien, und insofern ist der Vorschlag von Freytag/Renaud (2005) konsequent, die eine Übergabe der Arbeitslosenversicherung an Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vorschlagen.

<sup>91</sup> Ein Arbeitsloser auf Arbeitssuche wird Kosten und Nutzen eines Arbeitsangebots abwägen. Ein Nutzen entsteht dadurch, dass bei Arbeitsaufnahme Einkommen anfällt. Kosten entstehen durch den Wegfall arbeitsfreier Zeit und Aufgabe der Chance, einen besser bezahlten Arbeitsplatz zu finden. In diesem Modell ist also der **Anspruchslohn = Wahrscheinlichkeit eines besseren Arbeitsangebots x verbleibende Dauer der Erwerbstätigkeit x Faktor, mit dem künftige Einkommen abdiskontiert werden.**

<sup>90</sup> Es gibt eine längere Traditionslinie im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs, die sich mit dem Zusammen-

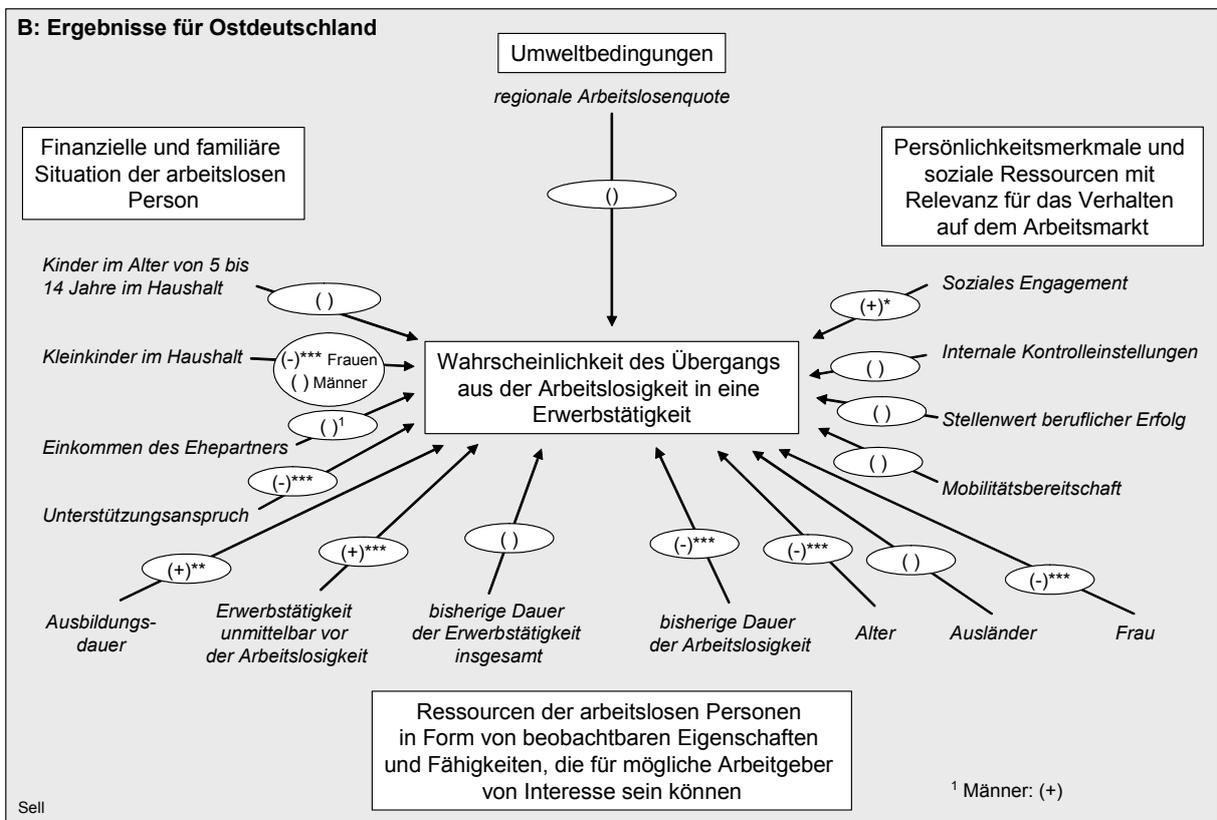
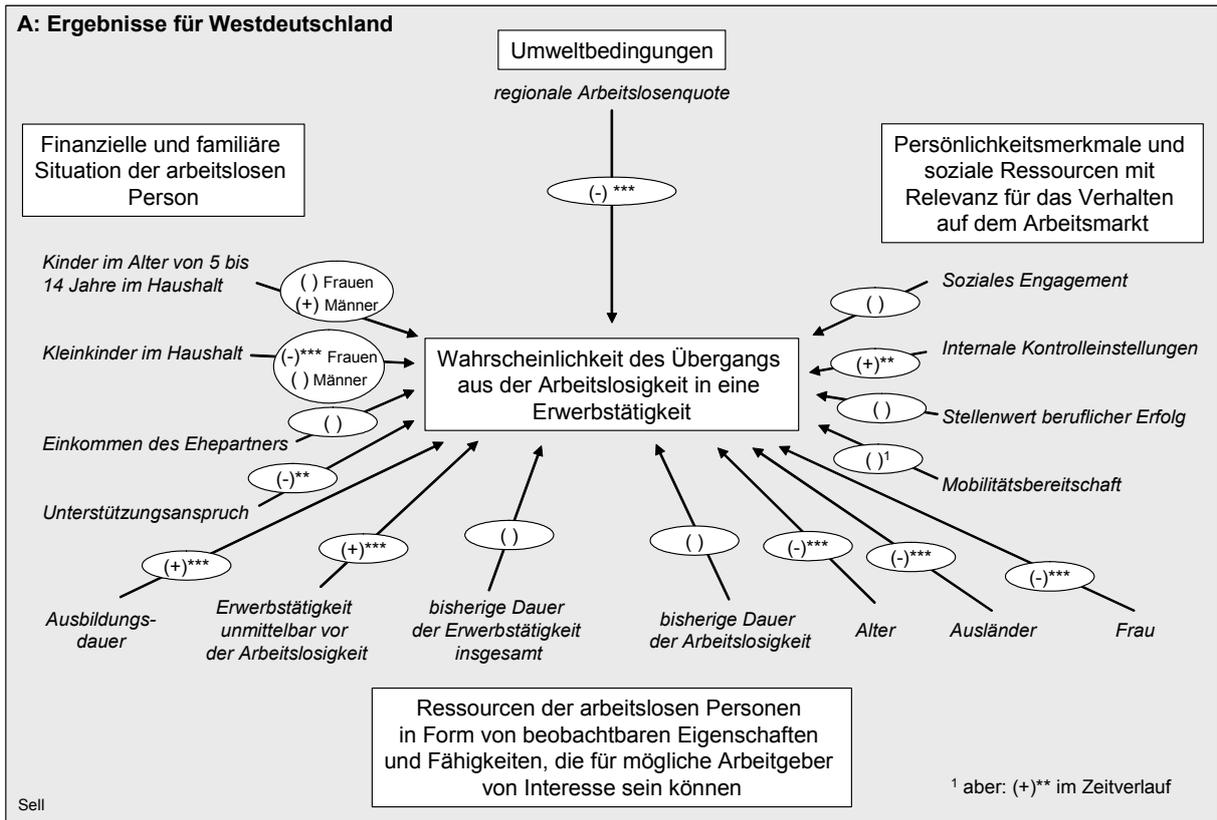
phase der Arbeitslosigkeit um 10 Prozent die Wahrscheinlichkeit, eine neue Anstellung zu bekommen, um 20 Prozent erhöhen ...“ (Kieler Kurzberichte aus dem Institut für Weltwirtschaft Nr. 15/05).

„Der Anspruchslohn, also der Lohnsatz, den der Arbeitslose von seinem neuen Arbeitgeber erwartet, hat einen wesentlichen Einfluss auf die Dauer der Arbeitslosigkeit. Denn er beeinflusst das Suchverhalten der Arbeitslosen nach einem neuen Arbeitsplatz und die Bereitschaft, einen neuen Arbeitsplatz anzunehmen. In Deutschland liegt der Anspruchslohn der Arbeitslosen im Mittel um 10 Prozent über dem Lohn, den sie auf ihrem letzten Arbeitsplatz erzielt haben. Dies ist im internationalen Vergleich ein sehr hoher Wert ... In Deutschland variiert die Bereitschaft, Konzessionen bei der Lohnforderung zu machen, stark mit dem erzielten Einkommen vor Arbeitslosigkeit. Während ehemalige Geringverdiener von ihrem neuen Arbeitgeber einen Aufschlag von 19–55 Prozent auf ihr letztes Einkommen erwarten, sind ehemals Höherverdienende bereit, Abschläge in Höhe von 5–18 Prozent zu akzeptieren. Diese Ergebnisse sind insbesondere auf die relativ geringen Unterschiede zwischen Arbeitseinkommen und Arbeitslosengeld II (früher: Arbeitslosenhilfe) in den unteren Einkommensklassen zurückzuführen. Das Transfereinkommen wirkt hier wie ein Mindestlohn, der die Lohnforderungen nach oben treibt und die Anreize zur Aufnahme einer Arbeit deutlich reduziert. Dagegen zeigt sich vor allem in angelsächsischen Ländern mit ihren niedrigen und zeitlich sehr beschränkten Transferzahlungen häufig sogar eine deutliche Lohnabschlagsbereitschaft ... Auffällig ist, dass Arbeitslose in Deutschland ihre Lohnforderungen mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit nicht absenken, obwohl ihre Wiederbeschäftigungschancen stetig und massiv sinken. Dies führt dazu, dass sie sich auf diejenigen offenen Stellen bewerben, auf die sie aufgrund ihrer langen Arbeitslosigkeit und der daraus resultierenden Abwertungen ihrer Qualifikationen und Fertigkeiten kaum mehr eine Chance haben. Als Folge nimmt die Dauer der Arbeitslosigkeit noch weiter zu. Dieses Verhalten der Arbeitslosen erklärt sich ... vor allem daraus, dass sie bei der Ermittlung ihrer Lohnforderungen in erster Linie ihre persönlichen Lebensumstände und

Bedürfnisse berücksichtigen, d.h., sich in der Regel am eigenen Einkommen vor Arbeitslosigkeit orientieren.<sup>92</sup> Dagegen spielen makroökonomische Faktoren, die – wie etwa die Höhe der Arbeitslosigkeit in der Region oder in der Branche des Arbeitslosen oder die allgemeine konjunkturelle Lage – die grundsätzlichen Wiederbeschäftigungsaussichten beeinflussen, keine Rolle für die Höhe der Anspruchslöhne“ (Kieler Kurzberichte aus dem Institut für Weltwirtschaft Nr. 15/05). Christensen (2005) unterbreitet auf dieser Argumentationsgrundlage folgende Lösungsvorschläge: „Als Reaktion auf die hohen Anspruchslöhne sollte den Arbeitslosen gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit durch die Arbeitsagenturen verdeutlicht werden, wie stark ihre Wiederbeschäftigungschancen durch zu hohe Lohnforderungen und eine längere Phase der Arbeitslosigkeit sinken. Auch auf das potentiell am Arbeitsmarkt zu erzielende Einkommen sollte hingewiesen werden. Denn gerade zu Beginn der Arbeitslosigkeit erhöhen Konzessionen bei den Lohnforderungen die Aussichten auf einen neuen Arbeitsplatz ganz erheblich: ein um 10 Prozent geringerer Anspruchslohn erhöht die Übergangsrate in Arbeit um 20 Prozent. Als flankierende Maßnahme sollten durch nicht-monetäre Sanktionen die Anreize zur Aufnahme einer Tätigkeit erhöht werden. Zu denken ist hier in erster Linie an einen „Freizeitentzug“ durch eine überwachte Arbeitsplatzsuche, die auch das Problem der Schwarzarbeit während der Arbeitslosigkeit mildern könnte. Darüber hinaus ist es unabdingbar, den Lohnabstand zwischen Arbeitseinkommen und Arbeitslosengeld II in den unteren Einkommensklassen zu erhöhen“ (Kieler Kurzberichte aus dem Institut für Weltwirtschaft Nr. 15/05).

Nun gibt es sicherlich keinen grundsätzlichen Zweifel daran, dass die Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen – also deren Generosität – einen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit vor allem hinsichtlich ihrer Dauer haben. Allerdings ist die Realität eben vielfältiger und zuweilen auch sperriger als die Annahmen ökonomischer Modelle.

<sup>92</sup> Vor allem individuelle Persönlichkeitsmerkmale und weniger nachfragebedingte Einflüsse determinieren die erfragten Anspruchslöhne.



Legende: (+)/(-): Hypothesen über die Einflussrichtung der einzelnen Faktoren auf die Übergangswahrscheinlichkeit; ( ): kein signifikanter Einfluss; \*: 10% Signifikanzniveau; \*\*: 5% Signifikanzniveau; \*\*\*: 1% Signifikanzniveau

Quelle der Daten: Uhlendorff (2003)

So kann Uhlendorff (2003) in einer neuen Untersuchung zeigen, dass die Bestimmungsfaktoren für den Übergang aus der Arbeitslosigkeit in eine neue Beschäftigung vielfältiger gestrickt sind als es die einfachen modelltheoretischen Ausmalungen der Ökonomen nahe legen. Die Betrachtung der empirisch erhobenen Einflussfaktoren auf die Übergangsraten in eine neue Beschäftigung verdeutlichen darüber hinaus auch die grundsätzlichen Ansatzpunkte, aber eben auch die systematischen Grenzen der Arbeitsvermittlung als intermediäre Instanz zwischen der Arbeitsangebots- und -nachfrageseite.

Wenn man sich verdeutlicht, dass es vor allem die Faktoren aus dem Bereich „Ressourcen der arbeitslosen Personen in Form von beobachtbaren Eigenschaften und Fähigkeiten, die für mögliche Arbeitgeber von Interesse sein können“ sind, die hochsignifikante Effekte auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt haben, dann muss die Zentralität des Konzepts des Anspruchslohnes mehr als irritieren. Aber auch wenn man ein Anhänger dieses Ansatzes ist und bleiben möchte, wird man bei der derzeitigen empirischen Forschungslage konzederen müssen, dass es in einem weitaus geringerem Maße als angenommen die Höhe der Lohnersatzleistungen, die sich negativ auswirkt, sondern die Dauer der Leistungen ist, die einen Teil der beklagten Effekte verursacht.

Was folgt aus diesen Befunden für die praktische Arbeitsvermittlung?

■ Die empirisch sichtbar gewordenen **Einflussfaktoren auf die tatsächlich erfolgreichen Übergänge in eine neue Beschäftigung** liegen zu einem großen Teil außerhalb des unmittelbar erreichbaren Interventionsrahmens des einzelnen Arbeitsvermittlers. Die Begrenzung der Freiheitsgrade des Handelns muss man realistisch sehen. Gerade bei einer „schlechten“ Prognose aufgrund der objektiv zu Tage tretenden Eigenschaften des Arbeitsuchenden steigt die Bedeutung der personalen Netzwerke des Klienten, deren gezielte Nutzung und Entwicklung allerdings zeit- und personalintensiv ist. Punktuell kann man auch kompensierend über Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung versuchen, Merkmalsdefizite (immer aus der Sicht der marktbeherrschenden Arbeitgeber so benannt) auszugleichen.

■ Hinsichtlich der Befunde aus der Forschung über die **Anspruchslohne** muss eine moderne und professionelle Vermittlungsberatung das offensichtliche Phänomen der „Überschätzung“ des eigenen Marktwerts gerade bei den nicht oder nur gering Qualifizierten adressieren, auch wenn gerade hier der eben „nur“ beratnerische Aspekt deutlich wird, denn ein entsprechender Umorientierungsprozess kann ausschließlich in einem gemeinsamen Prozess erfolgen. Zugleich werden aber auch hier erhebliche Restriktionen der vermittelnden Arbeit erkennbar. Ohne ein **aktives Mitarbeiten des Arbeitsuchenden** kann dies nicht gelingen – und das bei einer erheblich ausgeprägten Enttäuschungswahrscheinlichkeit auf Seiten des Arbeitsuchenden, denn oft wird er oder sie alles „richtig“ machen. Aber aufgrund eines allgemeinen Arbeitsplatzdefizits kann es trotzdem nicht gelingen, daraus auch einen realen Übergang in eine neue Beschäftigung zu erreichen.

■ Die **konkrete Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung** hat sicherlich einen Einfluss auf die Suchintensität, wobei eine differenzierte Position sich weniger an der Höhe der Leistung als an ihrer Dauer orientieren muss. Insofern könnte theoretisch – in Grenzen – eine klare Befristung der Bezugsdauer der Versicherungsleistung in Verbindung mit einer anfangs durchaus größeren Generosität auf der Leistungsseite, die dann degressiv abgebaut wird, einen zusätzlichen förderlichen Impuls für den Arbeitsuchenden auslösen und dadurch den Vermittlungsprozess befördern. Allerdings sollte man die These einer sozialstaatsinduzierten Arbeitslosigkeit aufgrund ihrer Eindimensionalität nicht zu stark gewichten.

■ Die systematische Verknüpfung der Arbeitsvermittlung mit der Arbeitslosenversicherung generiert ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes, allerdings immer vorhandenes **strukturelles Dilemma zwischen der Marktorientierung der „reinen“ Vermittlung und den Anforderungen der Leistungsverwaltung**. Das kann zu einer Funktionsschädigung der Vermittlung führen, wenn die strukturelle Problematik der öffentlichen Pflichtversicherung – also vor allem mögliche Ausprägungen des „Moral Hazard“-Phänomens – die operative Dimension der Arbeitsverwaltung zu stark

determiniert.<sup>93</sup> Diese Funktionsschädigung wird umso wahrscheinlicher, je stärker das Wettbewerbsumfeld der öffentlichen Arbeitsvermittlung ausdifferenziert ist, was aufgrund der Optionen der Stellen besetzenden Seite des Arbeitsmarktes hinsichtlich unterschiedlicher (und parallel nutzbarer) Suchwege der Fall ist.

■ Zusammenfassend muss man festhalten, dass die Arbeitsvermittlung im operativen Sinne in einem **doppelten Dilemma** eingeklemmt erscheint: Zum einen benötigt sie die aktive Ko-Produzentenrolle des Arbeitsuchenden für eine erfolgreiche Vermittlung, was aber eine spezifische Vermittler-Kunden-Beziehung voraussetzt, die nicht selten durch die sanktionierende Funktion des Vermittlers in seiner Doppelrolle als Makler und Vertreter der Versicherung oder gar zerstört wird (bzw. werden muss). Zum anderen benötigt sie Reputation und positiv erfahrungsgesättigte Vertrauensbeziehungen zu den Arbeitgebern, was angesichts der Alternativen für die Arbeitgeber nur durch eine professionelle, „market-driven“ Vermittlung (und auch Beratung) erreicht werden kann. Dies verträgt aber keine Instrumentalisierungen der Arbeitgeber z.B. für die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der Leistungsempfänger

### Exkurs: „Moral Hazard“ durch die Arbeitslosenversicherung?

Moral Hazard beschreibt grundsätzlich die Gefahr einer Verhaltensänderung nach (vermeintlichem) Wegfall des Risikos. Ein Moral Hazard droht, wenn es einen Widerspruch gibt zwischen dem, was für die Allgemeinheit (für das Kollektiv) und dem, was für das Individuum vernünftig ist, wenn also ein Widerspruch zwischen Kollektivrationalität und Individualrationalität vorliegt. In der Arbeitslosenversicherung können wir theoretisch zwei Grundformen des Moral Hazards annehmen:

■ **Ex ante-Moral Hazard:** Die Existenz einer Arbeitslosenversicherung kann auf der individuellen Ebene zu einer stärkeren Risikoneigung bis hin zur vorsätzlichen Aufgabe des Beschäftigungsverhältnisses im Wissen um die Absicherung durch die Versichertengemeinschaft führen. Auf der Kollektivebene wären eine Ausprägung von ex ante-Moral Hazard die „Verträge zu Lasten Dritter“, die von den Tarifparteien abgeschlossen werden oder streng genommen auch die Sozialisierung betrieblicher Strategien wie Frühverrentung oder eine überdurchschnittliche Entlassungshäufigkeit.

■ **Ex post-Moral Hazard:** Nach Eintritt des „Schadensfalles“ kann die Existenz und Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung dazu führen, dass zu wenig oder gar keine eigenen Aktivitäten zur Beendigung des Schadensfalles Arbeitslosigkeit unternommen werden. Es kann sogar bei rational kalkulierenden Versicherungsnehmern passieren, dass sie den maximal möglichen Inanspruchnahmezeitraum auszuschöpfen versuchen.

---

<sup>93</sup> Ein Beispiel für eine solche Überlagerung war die Veränderung der branchenbezogenen Arbeitsweise der Vermittlung (und Beratung) im Gefolge der Umsetzung des Konzepts „Arbeitsamt 2000“, die im Kern eine Zusammenlegung der bis dahin getrennten Arbeitsvermittlung und Leistungsabteilung beinhaltete. Sie hat dazu geführt, dass in vielen Ämtern nicht mehr nach Berufen oder Berufsbereichen vermittelt wurde, sondern nach den Buchstaben der Antragsteller, weil dies eine gleichmäßigere Auslastung der Leistungssachbearbeitung sicherstellte, aber zugleich natürlich auch zu einer Entleerung der Vermittlung hinsichtlich der Qualifikation. Wer kann denn schon das gesamte Berufsspektrum abdecken?

### 3. DER GEGENWÄRTIGE UMBAU DER ARBEITSVERMITTLUNG UND SEINE AUSWIRKUNGEN AUF DIE ARBEITSVERMITTLUNG

#### 3.1 „Operation am offenen Herzen ohne Narkose“ – Das strukturelle Dilemma des organisatorischen Umbaus der BA

Um es noch einmal in Erinnerung zu rufen: Auftrag der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter Leitung von Peter Hartz war es gewesen, Reformvorschläge für einen organisatorischen Umbau der Arbeitsverwaltung zu machen. Ergebnis der Arbeit sollten also moderne Strukturen und professionelle Dienstleistungen sein. Während des Arbeitsprozesses hatte sich aber das Selbstverständnis der Kommission – zumindest des Kommissionsvorsitzenden – dahingehend verschoben, dass man nun ein Gesamtpaket an Maßnahmen vorschlagen wollte, mit denen eine „Halbierung“ der Arbeitslosigkeit in kurzer Zeit erreichbar sein sollte. Das mag dann – in Verbindung mit der Übergabe des Abschlussberichts im August 2002 kurz vor der Bundestagswahl – mit *ein* Faktor für den knappen Wahlsieg der Regierungskoalition gewesen sein, aber faktisch war nicht nur die Zielvorgabe Halbierung der Arbeitslosigkeit eine Achillesferse für den weiteren Gang der Dinge, sondern auch das transportierte Bild der Arbeitslosigkeit war völlig mangelhaft, was sich schon alleine daran erkennen lässt, dass die Arbeitslosigkeitsursachen an keiner Stelle des Kommissionsberichts überhaupt thematisiert, geschweige denn Kausalitäten zugeordnet worden sind. Nun bleibt es aber ein unverrückbares Faktum, dass vor einer Therapie die Diagnose kommen muss, und genau diese Aufgabe wurde nicht geleistet.<sup>94</sup>

Hinsichtlich des eigentlichen Auftrags – also Vorschläge zur Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsverwaltung zu machen –

<sup>94</sup> Das Vorgehen der Kommission beförderte sogar die arbeitsmarktökonomisch völlig irrierte Vorstellung, eine optimierte Arbeitsvermittlung könne Arbeitslosigkeit *kausal* bekämpfen – genau das kann sie nicht. Sie kann vielleicht die Umsetzungsgeschwindigkeit auf den Arbeitsmärkten beschleunigen und Matchingprozesse auch qualitativ optimieren, keinesfalls aber als Substitut für Beschäftigungspolitik fungieren.

hat die Kommission wesentliche Weichenstellungen für den weiteren organisatorischen Entwicklungsprozess der BA vorgenommen. Hierbei vor allem durch die Forderung, dass die Betriebsform des „Arbeitsamtes neu“ das **Job-Center** als einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden sein soll und zum anderen durch die (folgeschwere) Empfehlung einer Abschaffung des Trennsystems zwischen Arbeitslosen- und Sozialhilfe und die Einführung eines neuen Grundsicherungssystems mit dem „**Arbeitslosengeld II**“ im Mittelpunkt. Hinzu kam die Konstruktion der „**Personal-Service-Agenturen**“ (PSA), oft als „Kernstück“ der Hartz-Vorschläge benannt, die mittels der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung bis zu 500.000 Arbeitslose wieder in den regulären Arbeitsmarkt überführen sollten. Allein damit wären schon Riesepakete zu stemmen gewesen, aber es bildet nur einen Aspekt der Kontextfaktoren ab, mit denen die BA in den Jahren 2002 bis 2005 konfrontiert war.

Ein Wesensmerkmal der zurückliegenden Jahre hinsichtlich der Neuausrichtung der BA war die hyperkomplexe, mehrdimensionale Konditionierung des Umbauprozesses unter Gleichzeitigkeitsbedingungen – und genau diese Gemengelage hat dazu geführt, dass wir es gegenwärtig mit einer Summe von suboptimalen Ergebnissen zu tun haben.

Ein kurzer Blick zurück auf die Jahre 2002 bis 2005 kann verdeutlichen, was damit gemeint ist:<sup>95</sup>

**2002** | Am Jahresanfang befand sich die BA zum einen in der Auslaufphase der flächendeckenden Umsetzung des neuen Organisationsmodells „Arbeitsamt 2000“, und zum anderen sollten die Regelungen des Job-AQTIV-Gesetzes mit seiner Schwerpunktsetzung auf präventive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umgesetzt werden. Zugleich war eine „Vermitt-

<sup>95</sup> Vgl. zu diesem Zeitraum auch die Darstellung bei Schütz (2005a).

lungsoffensive“ beschlossen worden und in diesem Kontext die Bereitstellung von zusätzlichen Kapazitäten für die Arbeitsvermittlung in einer Größenordnung von insgesamt 3.000 Stellen.<sup>96</sup>

Die Rezeption und politische Verarbeitung des „Vermittlungsskandals“ (Zweistufenplan der Bundesregierung und „Hartz-Kommission“) führten nicht nur unmittelbar zu gravierenden Änderungen innerhalb der BA (neues Leitungsmodell, Ablösung von Jagoda und Übergang zu Gerster, Freigabe der privaten Arbeitsvermittler, Einführung des Vermittlungsgutscheines), sondern stürzte die Mitarbeiter der BA in eine existenzielle Krise. Das führte zu Lähmungen in vielen Ämtern und einer massiven Verunsicherung der bislang in sehr festen Strukturen operierenden Belegschaften. Die Diskussionen über die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ und der mit ihnen erkennbare Strukturbruch förderte die abwartende und verunsicherte Haltung vieler BA-Mitarbeiter weiter.

Der Stopp der Umsetzung der Implementierung des Modells „Arbeitsamt 2000“ und die offensichtliche Distanzierung von einigen Kernelementen dieses Modells verstärkten in Verbindung mit dem erkennbaren Ziel, die Arbeitsämtern zu „Job-Centern“ umbauen zu müssen, die produktivitätshemmende Verunsicherung.

**2003** | Mit diesem Jahr begann nicht nur die Verarbeitung der neuen „Hartz-Gesetze“, von denen die ersten beiden zum 1.1.2003 in Kraft traten, sondern es wurden auch die Umbauvorstellungen der neuen Leitungsebene der BA auf der Basis der unter maßgeblichem Einfluss von externen Unternehmensberatern entwickelten neuen Strukturvorstellungen („BA – die Agentur“) in der ersten Jahreshälfte konzeptionell

präzisiert<sup>97</sup> und getestet – vor allem das „Kundenzentrum der Zukunft“ hat sich im weiteren Verlauf als organisatorischer Kristallisationspunkt herausgebildet. Die BA selbst sprach hinsichtlich des eigenen Umbaus von einem „*Jahr der Konzepte*“. Sie wird nach „modernen“ betriebswirtschaftlichen Vorstellungen umgebaut. Massive Personalum- und -neubesetzungen betrafen den gesamten Personalkörper der BA, einschließlich zahlreicher Veränderungen an der Führungsspitze vieler Arbeitsagenturen. Die internen Arbeitsabläufe wurden einem zunehmend rigider werdenden Controlling unterworfen, das auch die Unternehmenskultur drastisch veränderte. Hinzu kam in diesem Jahr – aufgrund der Fokussierung auf die Arbeitsvermittlung gerade in der Berichterstattung und damit in der öffentlichen Wahrnehmung der BA – *einerseits* eine Intensivierung der Vermittlungsbemühungen (auch durch die Wiederzulassung einer stellen- und damit arbeitgeberorientierten Vermittlung), *andererseits* aber war das Jahr vor allem durch die geschäftspolitische Vorgabe einer rigiden Sanktionierungspolitik<sup>98</sup> geprägt, die unter dem Stichwort „Bestandsbereinigung“ zwar zu signifikanten Einsparungen beim Arbeitslosengeld und zu statistischen Erfolgen im Sinne „sauberer Datenbestände“ geführt hat, zugleich aber – transportiert über mancherorts mutwillige Überziehung der „Bewerberaktivierung“ („Sperrzeiten jagen“) – wurde die Servicereputation der BA als „kundenorientierter erster Dienstleister am Arbeitsmarkt“ massiv beschädigt.<sup>99</sup> Die auf der Ebene der Arbeitslosen durchgeführte Sanktionierungspolitik wurde durch eine fundamentale Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente ergänzt, wobei das „klassische“ Instrumentarium vor allem im Bereich der beruflichen Wei-

---

<sup>96</sup> Im Rahmen der „Vermittlungsoffensive“ wurden ab 1.1.2002 für drei Jahre 2.000 zusätzliche Vermittlerstellen geschaffen (davon 1.000 Stellen durch direkte Umschichtung und weitere 1.000 Stellen durch befristete Neueinstellungen). Zusätzlich wurden für die Einschaltung von Dritten Finanzmittel für etwa 1.000 Stellen zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2003 wurden erneut 2.000 zusätzliche Vermittlerstellen geschaffen (1.000 durch interne Umschichtungen und 1.000 Ermächtigungen für befristet Beschäftigte), finanziert durch Einsparungen im Eingliederungstitel.

<sup>97</sup> In 25 Projektgruppen arbeiteten 200 Mitarbeiter der BA mit externen Unternehmensberatern an den Konzepten. Die Konzeptphase wurde im Juni 2003 abgeschlossen.

<sup>98</sup> Grundlage war der BA-Rundbrief 55/03, der später wieder außer Kraft gesetzt wurde

<sup>99</sup> Hier bündelt sich das bereits angesprochene Grunddilemma zwischen Dienstleistungs- und Ordnungsfunktionalität wie in einem Brennglas. In Verbindung mit dem gleichzeitigen Abbau der „klassischen“ arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente und einer Ausrichtung auf kurze und billige Maßnahmen wurde diese Entwicklung im Kontext der Leitphilosophie des „Förderns und Förderens“ als massives Ungleichgewicht zugunsten des „Förderns“ der Arbeitslosen wahrgenommen.

terbildungsförderung zugunsten kurzer und billiger Maßnahmen abgebaut wurde, wie den Trainings- und Eignungsfeststellungsmaßnahmen. Diese sind auch zur statistischen Beeinflussung der Arbeitslosenzahlen sowie zur „Missbrauchsbekämpfung“ instrumentalisiert worden.

Am Jahresende 2003 kumulierte wieder einmal eine Aufsehen erregende Medienberichterstattung über die BA, in diesem Fall fokussiert auf den ersten Vorstandsvorsitzenden der BA, Florian Gerster, angesichts der öffentlichen Empörung über millionenschwere Beraterverträge. Die Auseinandersetzung führte schließlich zum Rücktritt von Gerster und dem Nachrücken von Weise als neuen Vorstandsvorsitzenden. Natürlich belastete auch diese Diskussion die bereits stark angeschlagene Belegschaft der BA.

**2004** | In diesem Jahr – in der Bundesagentur hinsichtlich des eigenen Reformprozesses als „Jahr der Umsetzung“ titulierte – wurde BA-intern der angelaufene Umbauprozess in Richtung Agenturmodell mit dem neuen organisatorischen Leitmodell des „Kundenzentrums“ weiter vorangetrieben. Auch die Regionaldirektionen (also die ehemaligen Landesarbeitsämter) wurden entgegen der ursprünglichen Vorstellungen der „Hartz-Kommission“ auf der Steuerungsseite deutlich auf- und nicht abgewertet. Das „Controlling-Regime“ innerhalb der BA begann ein höchst ambivalentes Eigenleben zu entfalten und vor Ort wurde mit unterschiedlichen „lokalen Geschäftsmodellen“ auf diese Entwicklung reagiert. In dieser Phase kam dann die Entscheidung zur konkreten Umsetzung des „größten Brockens“ der Hartz-Vorschläge – Einführung eines neuen Grundsicherungssystems mit dem Arbeitslosengeld II („Hartz IV“). Im wahrsten Sinne des Wortes konnte sich bis zur letzten Minute die Politik nicht auf ein konsensfähiges Modell der Umsetzung dieser „größten Sozialreform“ der bundesdeutschen Geschichte verständigen. Die Frontlinien verliefen zwischen den beiden Polen „BA-Modell“ der Zuständigkeit für die Alg II-Empfänger versus „Kommunalisierung“ der Betreuung und Verwaltung. Herausgekommen ist mit dem Kommunalen Optionsgesetz, das erst am 30. Juli 2004 nach einem Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat in Kraft getreten ist, bekanntlich ein völlig unzureichender Kompromiss. Neben der gemein-

samen Aufgabenerbringung in der neuen Organisationsform der Arbeitsgemeinschaften (ARGen) lässt er eine experimentelle Öffnung dieses Systems für 69 „Optionskommunen“ zu, die den Kommunalisierungsansatz erproben sollen bzw. dürfen.<sup>100</sup> Das eigentlich als „Jahr der Umsetzung“ seitens der BA-Führung geplante Jahr 2004 endete in einem „halben Hartz IV-Jahr“, das nicht nur erhebliche Ressourcen der BA aufgrund der Vorbereitung der rechtzeitigen Auszahlung von Arbeitslosengeld II ab dem 1.1.2005 gebunden hat, sondern auch die Organisationsform der ARGen war bis Ende des Jahres wenn überhaupt nur in Grundzügen erkennbar und viele notwendige Verträge mit den Kommunen noch nicht oder erst kurz vor Toresschluss unterzeichnet.

**2005** | Aus dem „halben“ wurde ein „volles Hartz IV-Jahr“. Die überstürzte Einführung des neuen Grundsicherungssystems und die – in der Gesamtschau erstaunlich geringen – Anlaufschwierigkeiten angesichts einer parallel zum Echtbetrieb überhaupt erst entstehenden Infrastruktur hat die BA kapazitätsmäßig stark gebunden und damit viele andere Baustellen blockiert. Wieder einmal bewies die – letztendlich immer noch zentralistisch strukturierte – BA hinsichtlich des Berechnungs- und Auszahlungsmanagements des Arbeitslosengeldes II ihre Organisationskraft bei der Bewältigung von Mammutprojekten. Auf der Ebene der Arbeitsagenturen musste durch die Einrichtung der ARGen ein Personalentzug von 30-50% der operativen Mitarbeiterschaft bewältigt werden – bei gleichzeitiger flächendeckender Implementierung des neuen Geschäftssystems „Kundenzentrum“. Als weitere Dimension muss für das Jahr gesehen werden, dass die Führungsspitze der BA vor allem ein geschäftspolitisches Ziel vehement verfolgt hat: Angesichts der maroden Haushaltslage des Bundes wollte man an die Politik ein klares Signal senden: Wir führen durch unsere Maßnahmen die BA in ein budgetsicheres Fahrwasser hinein, wir werden nicht mehr ein Fass ohne Boden sein. Insofern überrascht es nicht, dass in dem am 26. Januar 2006 vorgelegten Finanzbericht für das Jahr 2005 gleich am Anfang der folgende Passus zu finden ist: „Das Finanzergebnis der BA spiegelt das

<sup>100</sup> Daneben gibt es sogar noch die Variante einer weiteren **getrennten Aufgabenwahrnehmung** von BA und Kommunen.

gute operative Ergebnis wieder. Obwohl der Bund einen Zuschuss von 4 Mrd. € genehmigt hatte, benötigte die BA lediglich einen Zuschuss von 396,7 Mio. € – also 3,6 Mrd. € weniger als geplant. Unter Berücksichtigung der Einnahmeausfälle (1,3 Mrd. €) und Mehrausgaben bei einzelnen Pflichtleistungen (1,1 Mrd. €) erbringt die BA damit einen **Konsolidierungsbeitrag von insgesamt 5,9 Mrd. € nach 3,4 Mrd. € im Jahr 2004.** Für das laufende Jahr (2006) hat die BA nicht nur in Aussicht gestellt, dass man gar keinen Bundeszuschuss mehr benötige, sondern sie will über ihren Konsolidierungsbeitrag sogar Mittel freischaufeln, die eine Absenkung der Beitrags zur Arbeitslosenversicherung ermöglichen – eine von der Politik natürlich gern gesehene Option, der Bevölkerung eine Trendwende bei den bislang steigenden Sozialversicherungsbeiträgen signalisieren zu können<sup>101</sup>. Für 2006 erwartet die BA einen Überschuss in Höhe von 9,6 Mrd. € – und sogleich begann der Streit der Politiker über eine mögliche Verwendung der Mittel zusätzlich zu der für 2007 beschlossenen Beitragssatzsenkung zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% auf 4,5%, die zum Teil aber aus den Mittel der Mehrwertsteuererhöhung gegenfinanziert werden soll. Dem Existenzsicherungsziel der finanzwirtschaftlichen Konsolidierung werden nun aber alle anderen Zieldimensionen untergeordnet, wenn nicht sogar angepasst. Das erklärt eben auch den massiven Abbau der aktiven Arbeitsmarktförderung vor allem im Bereich der beruflichen Weiterbildung – und hierfür hat nicht selten die „Wirksamkeitsargumentation“ keinen eigenständigen Charakter, sondern fungiert als Legitimationsfolie für den deutlichen Abbau der Förderung.

Bis Ende 2005 wurden alle Arbeitsagenturen in neun Wellen auf das neue Organisationsmodell „**Kundenzentrum**“ umgestellt. In 75 Agenturen wurden die neuen **Handlungsprogramme Arbeitnehmer und Arbeitgeber** eingeführt, die als „Herzstück“ der Reform im Bereich Vermittlung und Beratung definiert werden.

Das strukturelle Dilemma des organisatorischen Umbaus der BA besteht zugespielt for-

muliert darin, dass die Überführung der Arbeitsämter in ein Agenturmodell in einem mehr als ehrgeizigen Zeitkorridor durchgezogen wird (bzw. werden soll), gleichzeitig aber die externen Störungen des Systems nicht nur quantitativ bedeutsam sind, sondern mit der Entscheidung im Kontext der „Hartz IV“-Umsetzung einen neuen Organisationstypus einzuführen auch qualitativ eine bislang nicht gekannte Herausforderung generiert hat – diese dann auch noch unter fast schon surrealistisch anmutenden Zeitvorgaben der Umsetzung. Letztendlich steht die BA heute vor dem Doppelproblem, nicht nur ein eigenes neues Organisationsmodell der Arbeit einzuführen („Kundenzentrum“), sondern zugleich ein weiteres „halbes“ Modell in den Arbeitsgemeinschaften mit den Kommunen für die Arbeitssuchenden mit Grundsicherungsleistungen.

### 3.2 „Job-Center“ war mal: „Kundenzentren“ und „Arbeitsgemeinschaften“ – Vielgestaltige Organisationswelten und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsvermittlung

Am Anfang stand eine – auf den ersten Blick – bestechend einfache Idee: Die „Hartz-Kommission“ wollte eines der zentralen Zuordnungsprobleme im Bereich der Verwaltung und Betreuung von Arbeitslosen mit einem einheitlichen Lösungsmodell beseitigen: Die Dreiteilung in ein beitragsfinanziertes Arbeitslosenversicherungssystem mit dem Arbeitslosengeld, ein (vom Bund) steuerfinanziertes „Fürsorgesystem mit Lohnbezug“<sup>102</sup> in Form der Arbeitslosenhilfe sowie dem ebenfalls steuerfinanzierten Fürsorgesystem der Sozialhilfe. Damit waren vielfältige Schnittstellenprobleme verbunden, in der Fachdiskussion am Beispiel der „Verschiebebahnhöfe“ zwischen Kommunen und BA seit vielen Jahren diskutiert und kritisiert. Daraus entsprang dann die – politisch durch den Zweistufenplan der Bundesregierung vom Februar 2002 der Kommission mit auf den Weg gegebene – Forderung, die beiden

---

<sup>101</sup> Letztendlich geht es bei dieser nur dem Grunde nach *finanzwirtschaftlichen Konditionierung* der Arbeit der BA um den Versuch, die eigene Existenz auf Dauer zu sichern bzw. entsprechende Angriffe auf die gegebene Struktur (wie z.B. das von der FDP vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell) abwehren zu können.

---

<sup>102</sup> Angesprochen ist hier die „**Zwitterstellung**“ der ehemaligen Arbeitslosenhilfe zwischen bedürftigkeitsabhängiger Fürsorgeleistung (= Sozialhilfecharakter) bei gleichzeitigem Lohnbezug der Leistung, deren Höhe sich an dem früheren Erwerbseinkommen orientierte. Vgl. ausführlicher z.B. Sell (1999a).

Systeme Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzuführen. Die Kommission hat dies mit den terminologisch leider völlig missglückten Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II dann auch für die erwerbsfähigen Personen geleistet. Alle Nicht-Erwerbsfähigen sollten dann als „Restgruppe“ von der Sozialhilfe aufgefangen werden.

Auch hinsichtlich der Organisation der Verwaltung sowie vor allem Betreuung und Vermittlung der Arbeitsuchenden hatte die Kommission einen scheinbar mehr als einfachen Lösungsvorschlag vorgelegt:

### ■ Aus dem Abschlussbericht der „Hartz-Kommission“ zum Thema Job-Center

„Job Center werden zukünftig das lokale Zentrum für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sein. Das Arbeitsamt wird in seiner Betriebsform zu einem Job Center umgestaltet. Daraus ergibt sich eine grundlegende, Institutionen übergreifende Neugestaltung der arbeitsmarktrelevanten Prozesse. Jenseits der bisherigen Zuständigkeitsorganisation entsteht für den Vermittlungsprozess ein ganzheitlicher Service für die Kunden. Die hierbei wesentlichen Informations-, Beratungs- und Betreuungsleistungen werden unter einem Dach organisiert und durch ein gemeinsames Schnittstellenmanagement koordiniert. Das Job Center ist für alle Arbeitgeber der Region und für alle Erwerbsfähigen zuständig, die arbeitslos bzw. arbeitsuchend sind, einschließlich der bisherigen erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger ... Mit dem Job Center wird die grundsätzlich doppelte Zuständigkeit zwischen Arbeitsamt und Sozialamt für Arbeitslose und erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger aufgehoben. Dies drückt sich zum einen in der Zusammenführung der bisherigen Leistungsarten Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (für Erwerbsfähige) aus. Dadurch wird der bisherige „Verschiebebahnhof“ bei wechselnden Leistungsansprüchen gegenüber Arbeitsamt und Trägern der Sozialhilfe beseitigt. Zum anderen bringt sich das Sozialamt mit seinen bisherigen Beratungs- und Betreuungsleistungen (z.B. Gesundheitsberatung, Schuldnerberatung) direkt in das Job Center ein ... Die für die Betreuung der Erwerbsfähigen notwendigen und sinnvollen Dienstleistungen aus den Bereichen Jugendamt, Wohnungsamt, Drogen-, Sucht- und Schuldnerberatung werden mit den neu strukturierten Dienstleistungen der [BA-neu] unter einem Dach organisatorisch zusammengefasst und in neu definierte Prozesse eingebunden. Mit der Integration der Dienstleistungen der unterschiedlichen Träger im Front-Office geht eine klare Trennung der Finanzierungsverantwortlichkeiten im Back-Office einher. Notwendige Leistungen werden unter Beachtung des Versicherungsprinzips durch die kommunalen und sonstigen Partner beim [AA-neu] eingekauft und umgekehrt.“

Die zentrale Botschaft der Kommission war also eine „**one-stop-agency**“-Lösung für alle Arbeitsuchenden – unabhängig von ihrer finanzierungsseitigen Zuordnung. Die Finanzierungsseite bzw. deren Neuordnung wurde von der „Hartz-Kommission“ gar nicht thematisiert (sie verwies hierzu auf eine andere Kommission, die sich mit der Gemeindefinanzreform befasst hat). Ihr ging es primär um eine institutionelle Modernisierung mit Blick auf den Vermittlungsprozess. Damit orientierte sich dieser Vorschlag an der seit Jahren geführten Fachdiskussion.<sup>103</sup>

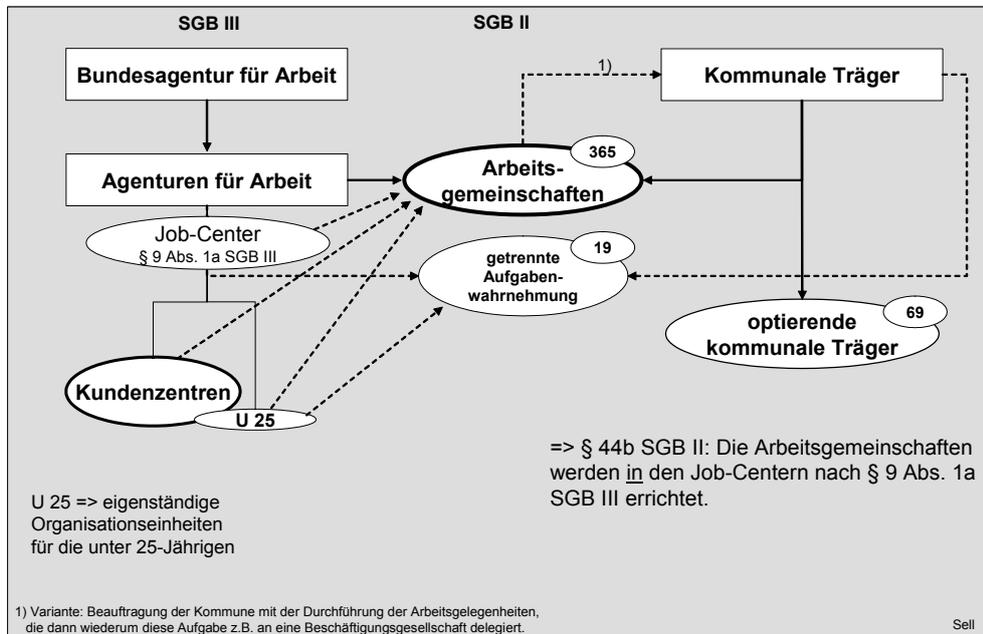
Aber was ist daraus geworden?

Ganz offensichtlich nicht das, was sich die „Hartz-Kommission“ gedacht hatte. Während ursprünglich an eine Stelle für die Arbeitsuchende gedacht war, die von den beteiligten Akteuren entsprechend bestückt wird, haben wir nun einerseits eine Trennung in zwei Geschäftssysteme für die Arbeitslosen aus dem Versicherungskreis (= Kundenzentrum) und für Arbeitslose aus dem Grundsicherungssystem (= ARGE als Normalfall), und andererseits innerhalb des Grundsicherungssystems noch mal die Trennung in ARGen, Optionskommunen und getrennte Aufgabenwahrnehmung. Die ursprüngliche Idee des Job-Centers, alle Akteure und Kräfte unter einem Dach zu bün-

verbunden ist, diese aber auf alle Fälle Back Office zu klären wäre.

<sup>103</sup> Vgl. z.B. Sell (1999a) mit dem Vorschlag, „Kompetenzzentren für Beschäftigung und Einkommen“ einzurichten. Auch bei diesem Vorschlag ging es primär um eine institutionelle Zusammenlegung auf der Prozessebene (also Front-Office bezogen), während die Lösung der Finanzierungszuständigkeit damit nicht unmittelbar

deln, um dadurch die Arbeitsvermittlung zu modernisieren und gleichzeitig die Streuverluste aufgrund von institutionellen Schnittstellen zu minimieren und damit die Vermittlungseffekte zu maximieren, ist in sein Gegenteil verkehrt worden.



### 3.2.1 Das „Kundenzentrum“ als Kernstück der Arbeitsvermittlung für Versicherungskunden<sup>104</sup>

„Das Kernstück dieser innerorganisatorischen Neugestaltung der BA zur Reform der Arbeitsvermittlung ist zweifellos das so genannte „Kundenzentrum der Zukunft“ (sieht man von der bisher erst in Ansätzen realisierten Entwicklung des „virtuellen Arbeitsmarktes“ (VAM) ab). Zunächst von einer BA-Projektgruppe auf Basis von Eckpunkten der Hartz-Kommission in den Grundzügen konzipiert, sodann 2003/2004 in der Pilotagentur Heilbronn erstmals eingeführt und nachfolgend in insgesamt zehn Modellagenturen praktisch getestet, wurde das neue Organisationsmodell im Jahr 2005 flächendeckend in den Arbeitsagenturen eingeführt“ (Ochs/Schütz 2005a: 1).

Konzeptionell ist das Kundenzentrum folgendermaßen aufgestellt:

<sup>104</sup> Zum „Kundenzentrum“ vgl. ausführlich die instruktive Darstellung der ersten empirischen Befunde bei Ochs/Schütz (2005a) und (2005b).

### Arbeitsagentur

■ „Vergrößerung der integrierten Basiseinheiten von der Teamkonstellation des Arbeitsamtes 2000 zu Geschäftseinheiten mit einer einheitlichen Führungs- und Ergebnisverantwortung (Bereichsleiter) ...

■ Einziehen einer neuen Führungsebene (Teamleiter) für homogene Funktionseinheiten innerhalb der Geschäftseinheit

■ Konsequentes Controlling der Zielerreichung geschäftspolitischer Ziele

### Geschäftsprozesse

■ Telefonische

Annahme und Abarbeitung von Kundenanliegen durch die neu eingerichteten (und zukünftig regionalisierten) Servicecenter

■ Differenzierung der Kunden in vier Kundengruppen (Marktkunden; Beratungskunden Aktivieren; Beratungskunden Förderung; Betreuungskunden)

■ Dezierte Standortbestimmung der Bewerber (Profiling neu) und daraus abgeleitete bedarfsgerechte Handlungsprogramme mit zugeordneten Produkten und klaren Entscheidungsregeln für den Produkteinsatz

■ Terminierung von Vermittlungsberatungsgesprächen und der Arbeitslosengeldbeantragung (=> störungsfreie Beratung und Sachbearbeitung) ...

■ Festes Ressourcenkontingent für qualifizierte Arbeitgeber-Betreuung und stellenorientierte Vermittlung

■ Arbeitgeber-Kundendifferenzierung und daraus abgeleitete Handlungsprogramme für Arbeitgeber (analog zu bewerberorientiertem Geschäft)

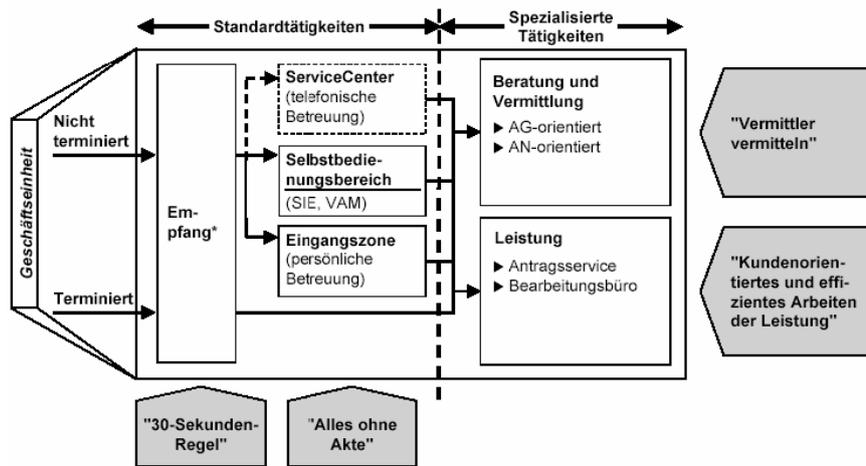
Das **operative Funktionsprinzip des Kundenzentrums** für das bewerberorientierte Vermittlungsberatungsgeschäft ist relativ einfach (gestrickt):

■ Durch erhöhte, dezidierte Vorschaltung der Eingangsbereiche in der Agentur (Empfang und Eingangszone) oder alternativ telefonisch durch die Servicecenter soll erstens gewährleistet werden, dass die Arbeitsvermittlerinnen sich tatsächlich auf das Vermittlungsberatungsgespräch mit ihrer Klientel konzentrieren können. Insbesondere leistungsrechtliche Fragen sollen fortan kein inhaltlicher Zeitfresser des Vermittlungsgesprächs mehr sein, da diese und andere Fragen bereits ausdrücklich anderweitig abgearbeitet worden sind. Formale Zeitfresser wie insbesondere die Störung durch eingehende Telefonanrufe sollen das Vermittlungsberatungsgespräch ebenfalls nicht mehr belasten, da Telefonanrufe generell nun über das Servicecenter laufen.

■ Zweitens erfolgt die Vorsprache bei den Vermittlern ausschließlich nur noch auf Terminvergabe („terminierte Beratung“). Der freie Zugang zu den Vermittlern, was bei hohem Publikumsandrang den viel zitierten „Druck der Flure“ verursachte, ist im Kundenzentrum nicht mehr zulässig. Ergänzende Hilfsmittel wie das sog. „Arbeitspaket“ (eine Art schriftlicher Fragebogen zu vermittlungsrelevanten Fragen, das vor dem Ersttermin beim Vermittler abgegeben werden muss), sollen eine optimale Vorbereitung auf das Beratungsgespräch für Bewerber und Vermittler ermöglichen. Die Terminierung beinhaltet nicht zuletzt auch ein festgelegtes Zeitfenster für die Beratung, wobei dessen Länge durch eine erste (grobe) Kundengruppendifferenzierung von Eingangszone oder Servicecenter bestimmt wird“.<sup>105</sup>

Die *formalen* Ansatzpunkte zur Verbesserung der Vermittlung im neuen Kundenzentrum sind Filterung der Kundenanliegen und externer Störfaktoren sowie das terminierte Beratungsgespräch. Inhaltlich soll die Vermittlungsberatung durch eine neu fundierte arbeitsmarktbezogene Standortbestimmung der Einzelkunden verbessert werden, welche dann die Auswahl und sukzessive Anwendung bestimmter Instrumentgruppen („Handlungsprogramme“) und Einzelinstrumente („Produkte“) nach sich zieht. Die Standortbestimmung – eine neue Variante der in der BA bisher gescheiterten Profiling-Idee – und die Umsetzung der differenziert am Individualbedarf und Kostenaspekten ansetzenden Handlungsprogramme zielen darauf ab, den neu gewonnenen Zeitraum für Beratung hinreichend mit Systematik, Strukturiertheit und Zielorientierung zu füllen. (Ochs/Schütz 2005a: 6)

Ablauforganisation im neuen Kundenzentrum



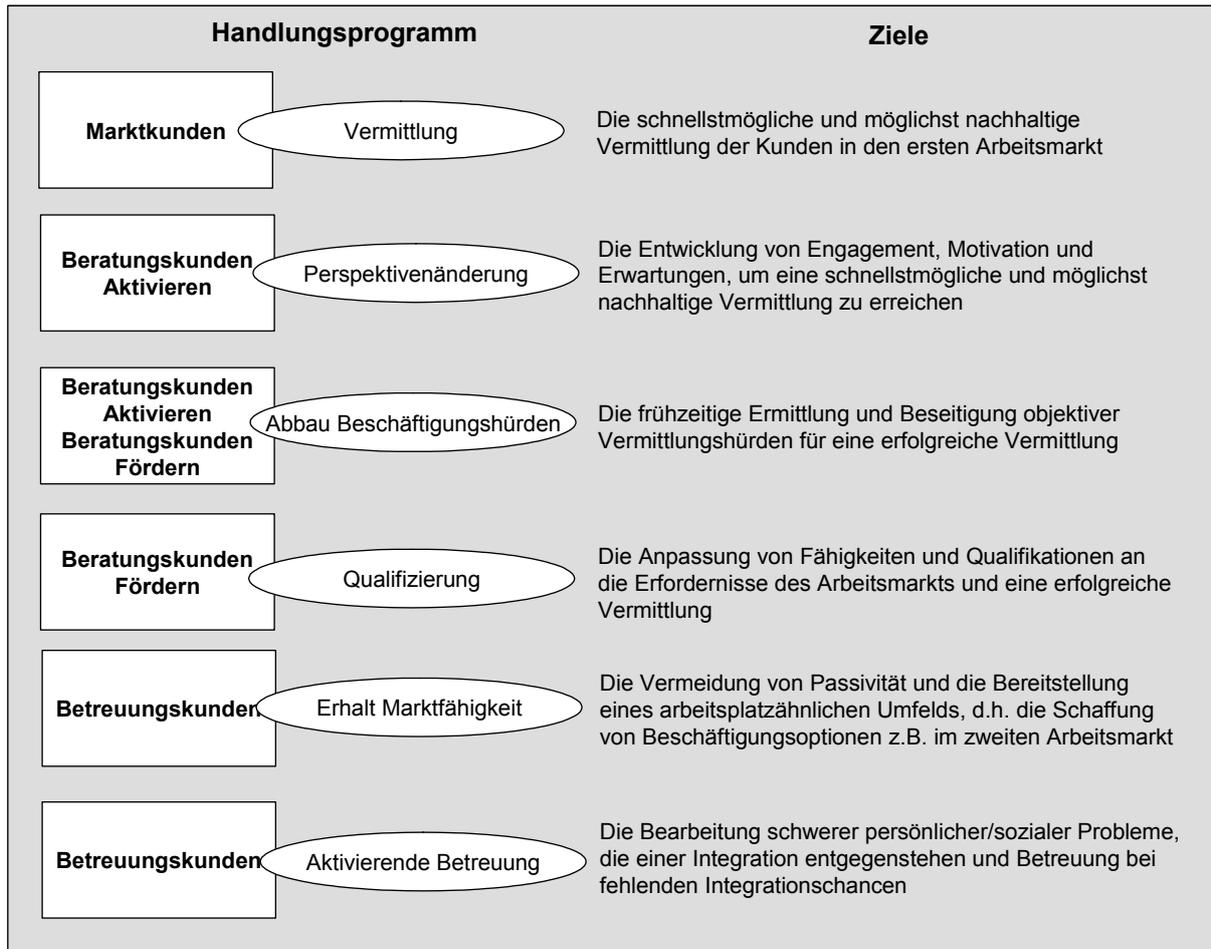
\* Bei mehreren Geschäftseinheiten ein übergreifender Empfang vorgesehen

Quelle: Ochs/Schütz 2005a: 6)

Für die **vier Kundengruppen** (Marktkunden; Beratungskunden Aktivieren; Beratungskunden Förderung; Betreuungskunden) stehen insgesamt **sechs Handlungsprogramme** zur Verfügung, die ihrerseits mit passenden Instrumenten und Maßnahmen („**Produkte**“) unterlegt sind. Diese sind im so genannten Produktkatalog zusammengefasst, der auch Kostenangaben für die alternativen Instrumente enthält.

der Folge, dass entweder der Gesprächstermin verschoben wird oder doch der Vermittler die notwendigen Informationen zusammen sucht – zu Lasten der Beratungszeit.

<sup>105</sup> Ochs/Schütz 2005: 5-6. Allerdings: Viele Kunden kommen mit den neuen Abläufen nicht zurecht. Das „**Arbeitspaket**“ beispielsweise, in dem wesentliche Informationen zu Ausbildung und Berufswünschen vor dem Beratungsgespräch eingetragen werden sollen, reicht im Schnitt nur jeder zweite Kunde rechtzeitig ein. Mit



Die Vermittler sind aufgefordert, im Rahmen des terminierten Erstgesprächs die Kundengruppenzuordnung im Rahmen einer ausführlichen individuellen Standortbestimmung zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Die Standortbestimmung zieht sodann die Bestimmung des passenden Handlungsprogramms, die Produktauswahl (Handlungsregel: eine Auswahl aus drei Optionen) in Absprache mit dem Kunden und die verbindliche Befestigung der Absprache in Form einer schriftlichen „Zielvereinbarung“ (neue Terminologie für das, was früher Eingliederungsvereinbarung genannt wurde) nach sich (vgl. Ochs/Schütz 2005a: 8).

■ Klar erkennbar ist der Versuch, den Vermittlungsberatungsprozess zu standardisieren und die Konsequenzen hinsichtlich der aus der Kundengruppenzuordnung resultierenden Handlungen der Arbeitsvermittler zu normieren. Die schematisierende Herstellung von (scheinbarer) Einheitlichkeit über alle Arbeitsagenturen scheint ein Wesensmerkmal der

„neuen“ BA-Welt zu sein.<sup>106</sup> Es sei an dieser Stelle durchaus kritisch angemerkt, dass damit die Gefahr verbunden ist, dass es keinen wirklichen Wettbewerb der Ideen mehr gibt – eine Komponente, die von den Befürwortern einer radikaleren funktionellen Privatisierung als ein Effizienztreiber immer wieder hervorgehoben wird. So argumentiert z.B. Bruttel (2005a: 176), dass ein Wettbewerb der Anbieter auch ein Wettbewerb zwischen Ideen bedeutet. Dadurch ist eine zentrale Formulierung von „Produkten“ und „Programmen“ nicht mehr erforderlich, sondern es bleibt den privaten Anbietern über-

<sup>106</sup> Hier manifestieren sich die Interessen des immer stärker ausdifferenzierenden Controlling-Regimes innerhalb der Bundesagentur für Arbeit, das auf Vergleichbarkeit der Daten orientiert ist. Hierfür ist eine relative Einheitlichkeit der Prozesse natürlich Voraussetzung. Dies ist im Konflikt aber – so meine These – mit der ausgesprochen hohen Diversität erfolgreicher Vermittlungsstrategien in praxi, die sich nur sehr begrenzt standardisieren lassen. Hier liegt eine große Gefahr für eine faktische Qualitätsabsenkung durch die in der BA dominierenden Einführungsversuche „tayloristischer“ Vermittlungsstrategien.

lassen, innovative Methoden zur Arbeitsvermittlung zu entwickeln. Der Innovationszyklus im privaten Markt dürfte deutlich schneller sein als in einer großen Behörde mit verschiedenen Interessengruppen und Hierarchiestufen. Denn der Gewinn, der durch eine Innovation entsteht, ist direkt dem Anbieter bzw. dem einzelnen Mitarbeiter zurechenbar und kann entsprechend honoriert werden.

Interessant ist die Ausdifferenzierung der allseits geforderten Arbeitgeberorientierung in den neuen Kundenzentren: In Bezug auf die **Kundengruppe Arbeitgeber** wird im Kundenzentrum ein Mindest-Ressourcenkontingent von 20% der Gesamtvermittlerarbeitszeit verbindlich festgelegt – ein deutlicher Fortschritt im Vergleich zu den Zeiten des „Arbeitsamtes 2000“. Allerdings: Eigenständige Arbeitgebervermittlerteams – die nach der Aufhebung des Einführungserlasses zum Arbeitsamt 2000 in vielen Ämtern wieder entstanden sind – sind im Kundenzentrum nicht mehr zulässig. Gerade dies ist ein weiteres Beispiel für die „Übersteuerung“ der Organisation und die beobachtbare fast schon zwanghafte Vereinheitlichung der Aufbau- und Ablauforganisation. Aus Sicht moderner Managementansätze ist das absolut kontraproduktiv und man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass hier mit Organisationsformen experimentiert wird, die eher einer industriellen Massenproduktion adäquat sind.

■ Mit Blick auf die arbeitgeberorientierte Vermittlung kritisiert Schütz (2005a: 173) zu Recht: *„Ärgerlich ist für die arbeitgeberseitig eher umtriebigen Agenturen die zu Jahresbeginn 2005 zwingende Abschaffung eigenständiger Arbeitgerteams. Solche internen Reformvorgaben gehören genau zu den Dingen, die einen Benchmarking-Wettbewerb auf der Basis von unterschiedlichen Prozessorganisationen unmöglich machen. Warum kann es nicht bei einer Rahmenvorgabe bleiben, die die Umsetzung arbeitgeberorientierter Vermittlung hinreichend garantiert, aber ohne die Agenturen auf bestimmte aufbau- und ablauforganisatorische Prinzipien festzulegen?“*

Experimentiert wird auch mit einer der anspruchsvollsten Organisationsformen, die man in der Organisationsentwicklung kennt: der Matrixorganisation. Eine neu geschaffene Führungskraft „Bereichsleiter Arbeitgeber“ (in kleinen Agenturen: Teamleiter Arbeitgeber)

ohne Linienverantwortung (unterhalb des Geschäftsführers Operativ) soll dem Arbeitsgebiet das notwendige Gewicht nach innen und außen verleihen. Formal auf der Ebene der Bereichsleiter angesiedelt (also der Ebene des gehobenen Managements direkt unterhalb der Geschäftsführung) und dem operativen Geschäftsführer zugeordnet, sind dem Bereichsleiter Arbeitgeber keine Teams in direkter Linienverantwortlichkeit unterstellt. Vielmehr verfügt sie oder er über die fachliche Verantwortung für die arbeitgeberorientierten Vermittler, welche wiederum in den Vermittlungsteams integriert sind. Die Vermittlungsteams stehen ihrerseits in der Linienverantwortung von Bereichsleiter (regional) und Teamleitern. Der Bereichsleiter Arbeitgeber nimmt die Aufgabenverantwortung im Arbeitgebergeschäft also quer zur Vertikalorganisationsstruktur des Kundenzentrums wahr.<sup>107</sup>

■ Die bekannten – und für die Anwendung in den Kundenzentren auch besonders relevanten – Nachteile der Matrixorganisation sind: Konfliktgefahr durch Mehrfachunterstellung, Überforderung der Matrix-Stelleninhaber, kein klarer Instanzenweg und eine geringere Übersichtlichkeit. Grundsätzlich ist die Nutzung der Matrixorganisation für die Arbeitsagenturen durchaus bedenkenswert, gilt sie doch bei instabiler Umgebung und einem heterogenen Leistungsspektrum als geeignet. Ihre Anwendung allerdings ist mehr als voraussetzungs-voll. Auch auf der Ebene der Regionaldirektionen wurden Elemente der Matrixorganisation einbezogen (zum einen gibt es die „Führungsunterstützungsteams“ mit der Aufgabe der Führung und Steuerung der Arbeitsagenturen, zum anderen die „Programmbereiche“ mit der Aufgabe, sich um die Produkte und Programme zu kümmern). Derzeit gibt es erhebliche Irritationen hinsichtlich der funktionalen Abgrenzung, was für nicht eindeutig strukturierte Matrixorganisationen typisch ist (vgl. hierzu auch den Beitrag von Norden (2005) am Beispiel der Regionaldirektionen, der auch die Implikationen für die operative Arbeit der Agenturen behandelt).

<sup>107</sup> In der Praxis der Arbeitsagenturen führt die von Vermittlern (faktisch so wahrgenommene) *Doppel-Linie der Führung* (hier Teamleiter, dort Bereichsleiter Arbeitgeber) durchaus zu Irritationen, die Vermittler arrangieren sich damit aber letztlich pragmatisch.

Auch bei der Arbeitgeberseite werden Handlungsprogramme zur differenzierten Handhabung unterschiedlicher Kundengruppen eingeführt. Bei den Arbeitgebern wird sich dabei auf zwei Kundengruppen beschränkt, **Standardkunden** (Arbeitgeber ohne Entwicklungsziel) und **Zielkunden** (Arbeitgeber mit Entwicklungsziel; informell auch Premiumkunden genannt). Die Zielkunden sind die Arbeitgeber mit hohem Einstellungspotenzial, wobei die an der Ausdifferenzierung dieses Modells beteiligte Unternehmensberatung davon ausgeht, dass rund 20% der potenzialträchtigen Arbeitgeber ca. 80% der neuen Beschäftigten einstellen. Diese Zielkunden sollen besonders hochwertige Dienstleistungen und intensivere Aufmerksamkeit im Sinne eines „Entwicklungsprogramms“ bekommen; den Standardkunden soll aber auch die Einhaltung bestimmter Qualitätsmindeststandards garantiert werden (z.B. die Abfrage nach einer Obergrenze von Vermittlungsvorschlägen; Frist nächster Kontakt usw.). Das Akquisegeschäft im Rahmen persönlicher Kontakte wird vor allem an die Zielkunden adressiert. Ein weiterer Unterschied zwischen Standard- und Entwicklungsprogramm besteht darin, dass im Standardfall eine telefonische Prüfung der Bewerbungsbereignung durch Unterstützungskräfte erfolgen kann, im Premiumfall der Vermittler diese Aufgabe hingegen selber wahrnehmen soll.<sup>108</sup>

Ochs/Schütz (2005a) haben erste Ergebnisse einer Fallstudienarbeit mit drei Kundenzentren vorgelegt, die erste Hinweise auf die Auswirkungen auf die Arbeitsvermittlung geben:

■ In der Praxis des Kundenzentrums erweisen sich insbesondere die Terminierung und die störungsfreie Beratung und Sachbearbeitung als **wirksam**. Grundlage hierfür sind *gut funktionierende Servicecenter und Eingangszonen*. Insbesondere die Besetzung der Servicecenter mit versierten Mitarbeitern stellt sich als erfolgreiches Modell dar. Die Kräfte der Leistungsabtei-

lung – und dabei insbesondere der Antragservice – sowie die Arbeitsvermittler bilden die „Reformgewinner“, da die Änderungen im Arbeitsalltag als überwiegend positiv erlebt werden.

■ Im Kernbereich der „bewerberorientierten Vermittlungsberatung“ gibt es grundsätzlich eine große Zustimmung zu den Veränderungen wie der Terminierung und der Störungsreduktion. In der Praxis der Gespräche zeigen sich allerdings Widersprüchlichkeiten: Das definierte Zeitfenster – auch in maximaler Länge von 45 Minuten – wird von Teilen der Vermittlungsfachkräfte als im Grunde noch immer nicht ausreichend für eine Qualitätsberatung angesehen. Auf der anderen Seite liegen Befunde dafür vor, dass einzelne Vermittler mit der Aufgabe, ein halbstündiges qualifiziertes Beratungsgespräch zu führen – und ohne die Rückgriffsmöglichkeit auf Rechtsbelehrungen und Ähnliches – offenkundig überfordert sind.<sup>109</sup> Von der im Konzept für das Kundenzentrum vorgesehenen reinen Beratungszeit von 25 Stunden pro Woche und Vermittler ist die Wirklichkeit noch um einiges entfernt. Über Rechte und Pflichten informieren und dokumentieren auch in den neuen Kundenzentren wenigstens teilweise die Vermittler. Damit gehen bis zu 20 Minuten verloren, die zur Beratung genutzt werden sollten. Die zeitsparende Rechtsfolgenbelehrung in Gruppenveranstaltungen gab es bereits, wurde jedoch in zwei der drei untersuchten Kundenzentren „wegen der Bindung personeller Ressourcen“ wieder gestrichen.

Zu den **Schwachstellen** des neuen Geschäftssystems: „Durch die starke Ausdifferenzierung der Funktionseinheiten ist das System Kundenzentrum **in hohem Maße störanfällig** angelegt. Überlastungseffekte in einem Teilsystem (typisch: Servicecenter, Eingangszone) übertragen sich schnell auf die anderen Teilsysteme und

---

<sup>108</sup> Es ist ganz offensichtlich, dass die Unternehmensberater hier nichts Neues erfunden haben, sondern im Prinzip Kundensegmentierungsansätze aus dem Bankbereich transferiert haben. Es sei an dieser Stelle nur vorsichtig daran erinnert, zu welchem Fiasko die radikale Umsetzung der aus dem Marketing bekannten „80-20“-Regelung in einem Teil des Bankensektors geführt hat. Man kann ja auch mal „negatives Benchmarking“ betreiben und eine absehbare Fehlentwicklung vermeiden.

---

<sup>109</sup> „Die Leistungsniveaus der Vermittler sind unterschiedlich, und sie haben in der Arbeitspraxis über Jahre vor allem Rechts- und Computeranwendung geübt, aber kaum professionelle Beratung gelernt und praktiziert (wie etwa die höher qualifizierten und -dotierten Arbeits- und Berufsberater). Insofern liegt ein Defizit bei der systematischen Förderung der kommunikativen Beratungskompetenz der Vermittlungsfachkräfte vor, da die Beratungspraxis bisher i. d. R. stark vom Abarbeiten der verbindlichen Computervorlagen geprägt war.“ (Ochs/Schütz 2005a: 11)

gefährden so die Entlastungseffekte bei Vermittlung und Leistung. Auch ist durch die Organisationsform Kundenzentrum ein erhöhter Kommunikationsaufwand und Schnittstellenmanagement bedingt – und dies überwiegend zwischen den Führungskräften.

Das ist ebenfalls auf die verstärkte funktionale Trennung der Aufgabenbereiche zurückzuführen, während noch im Vorgängerkonzept die größere Aufgabenintegration der Arbeitseinheiten zum Teil Kommunikationswege verkürzte und vereinfachte. Eine auf **breitere Basis gestellte Prozess- und Ergebnisverantwortung der Arbeitseinheiten (Teams)** sowie institutionalisierte Formen aktiver Mitarbeiterbeteiligung (wie noch im Arbeitsamt 2000) finden sich im Kundenzentrum hingegen nicht, was eine Leerstelle der derzeitigen Reformkonzeption markiert.

Eine zusätzliche Kommunikationsschnittstelle ist im Kundenzentrum überdies durch die neu geschaffene Führungsfunktion im Arbeitgeberbereich (Bereichsleiter Arbeitgeber) entstanden, die quer zur Linienorganisation aufgestellt ist (Ochs/Schütz 2005a: 9f). Auch die Handlungsprogramme sind zumindest ambivalent, wenn nicht problematisch: „Zum einen zielt die Einführung von Handlungsprogrammen (eigentlich) auf einen individuell bedarfsgerechten Produkteinsatz. Dieses Prinzip wird aber dadurch gebrochen, dass Vermittler aufgrund der (überwiegend zentral) eingekauften Maßnahmen wiederum dazu angehalten sind, zu „bestücken“.

Die Aufrechterhaltung dieser Beschickungsmentalität (aus den Zeiten der Punktladung) wird auch in der neuen Zeit der Effizienzorientierung zusätzlich befördert, wenn die Kosten der Maßnahme laut Controlling zu hoch sind; dann wird eben bestückt, um die Kosten zu senken“ (Ochs/Schütz 2005a: 11).

Unübersehbar ist der Umstand, dass auch im neuen Kundenzentrum die Entlastung der Vermittler von sachbearbeitenden Tätigkeiten nur bedingt erfolgt ist. So sind ab Mitte August 2004 die Vermittler für die Datenerfassung und die Bewirtschaftung aller Maßnahmen in dem modernisierten Computerfachverfahren zuständig. Der Aufwand dafür ist als erheblich einzustufen.

### 3.2.2 Die zweite Welt der Arbeitsvermittlung – die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn)

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Arbeitsagenturen mit der Einführung der Arbeitsgemeinschaften (ARGEn)<sup>110</sup> als Regelmodell der Betreuung der Grundsicherungs-Arbeitslosen zwischen 30–50% der operativen Belegschaft haben abgeben müssen. Dieser Personalentzug wird nicht ohne Folgen bleiben und sich bei den kleinen und kleinsten Agenturen schnell zur Existenzfrage auswachsen: Erhalt einer funktionellen Mindestgröße oder zu klein, Fortbestand oder Schließung?

Für das Jahr 2005 muss wohl zusammenfassend bilanziert werden, dass die Arbeitsgemeinschaften neben der Riesenaufgabe des Zahlbarmachens der Leistungen an die Grundsicherungsempfänger vorwiegend mit der eigenen institutionellen Ausformung befasst waren und gerade der Bereich Vermittlung wie auch die Anwendung der zur Verfügung stehenden Förderinstrumente und –mittel „gelitten“ haben. Dazu hat sicherlich auch das rechtliche Neuland beigetragen, das mit den ARGEn betreten worden ist.

■ Zahlreiche organisationsrechtliche Fragen im Spektrum der privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Konstruktion sind derzeit noch nicht abschließend geklärt, hinzukommen erhebliche praktische Probleme personalrechtlicher Natur, da in den Arbeitsgemeinschaften Mitarbeiter der BA und der Kommunen zusammen angesetzt werden,<sup>111</sup> sowie die Tatsache, dass mit dem Optionsgesetz eine geteilte Trägerschaft in Form von ARGEn und kommunaler Alleinträgerschaft eröffnet worden ist, die explizit als organisatorisches Großexperiment mit Wettbewerbscharakter verkauft wird.

Besonders relevant für die Qualität der Arbeit und damit auch der Arbeitsvermittlung sind arbeitsorganisatorische Aspekte in den ARGEn. Erste Befunde aus einer vergleichenden Analyse von ARGE und Optionsmodell finden sich bei Greifenstein/Kißler/Wiechmann (2005).

<sup>110</sup> Vgl. als erste umfassende Einführung in die neue Welt der Arbeitsgemeinschaften den Abschlussbericht einer Pilotstudie von Czommer/Knuth/Schweer (2005).

<sup>111</sup> Vgl. aus dem juristischen Schrifttum z.B. Tapper (2005) zu den organisationsrechtlichen Aspekten sowie Trümner (2005) zu den organisations- und mitbestimmungsrechtlichen Aspekten.

Erkennbar ist ein hoher Arbeitsdruck, insbesondere im Bereich der Leistungsgewährung. In der Startphase wurden Fallmanagementkompetenzen im Bereich der Leistungsgewährung „missbraucht“. Neue Aufgaben und Positionen induzieren einen Tarif- bzw. Stellenbewertungspoker. Für die Praxis des ARGE-Modells wurde beobachtet, dass das Herzstück der Reform, das Fallmanagement, lange Zeit nicht zum Einsatz kam, da Personallücken im Leistungsbereich gestopft worden sind. Darüber hinaus differiert die Fallmanagementkompetenz und das dahinter stehende Selbstverständnis der Beschäftigten aus den beiden Mutterorganisationen. Während die aus den Sozialverwaltungen stammenden Beschäftigten ein „**sozialintegratives Fallmanagement**“ mit oft schwieriger Klientel in ihren Konzepten verfolgen, liegt der Schwerpunkt der Fallmanagementkonzeption aus der Arbeitsverwaltung auf dem „**vermittlungsorientierten Fallmanagement**“ mit dem Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt.<sup>112</sup> Es sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass die Fachleute in der BA, die mit der konzeptionellen Verdichtung des Fallmanagements beauftragt waren, durchaus im Kontrast zu den Vorstellungen der eher „praxisfernen“ Leitungsebene zu einem ganzheitlichen Fallmanagementansatz nach professionellen Standards der sozialarbeiterischen und beraterischen Traditionslinie tendierten, während geschäftspolitisch das Fallmanagement dem Ziel einer Integration in den Arbeitsmarkt (und das so schnell und billig wie möglich) subsumiert werden sollte. Aus Sicht des Unternehmens BA durchaus verständlich, aus Sicht einer lebenslagenorientierten Fachpraxis greift aber das reduzierte vermittlungsorientierte Fallmanagementkonzept eindeutig zu kurz und wird sich angesichts der Multidimensionalität der Problemlagen auch nicht bewähren.

Unterschiedliche Tarife, Dienstvereinbarungen und Qualifikationsvoraussetzungen von Beschäftigten der Sozialverwaltung und der BA behindern eine gerechte Verteilung der Arbeit. Während die kommunalen Bediensteten bis zu drei Gehaltsstufen höher als ihre Kollegen von der Arbeitsagentur entlohnt werden, entfallen nun für sie wichtige Handlungs- und Gestal-

tungsspielräume (z.B. bezogen auf die Einschätzung von Fällen, eigene Maßnahmenentwicklung oder Verhandlungen mit Bildungsträgern), weshalb sie eine „Entwertung“ ihrer Arbeit befürchten bzw. wahrnehmen. Anders bei den Beschäftigten aus den Arbeitsagenturen: Sie setzen auf ihre kommunalen „Vorreiter“ und hoffen auf eine „Aufwertung“ ihrer Arbeit, was allerdings nicht ohne zusätzliche Qualifizierung erreichbar sein wird

---

### Zur Konstruktion der ARGEn:

**Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung** von Bundesagentur für Arbeit (BA) und Kommune in einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE)

Klar geregelte Trennung zwischen den Zuständigkeiten für verschiedene Aufgaben innerhalb der ARGE (**getrennte Aufgabenträgerschaft**)

Zuständigkeit der Kommune für

- Leistungen für Unterkunft und Heizung
- Spezielle Eingliederungsleistungen (Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung)
- Leistungen für Erstausstattungen für Wohnung und Bekleidung sowie für mehrtätige Klassenfahrten

Zuständigkeiten der Bundesagentur für Arbeit für

- Arbeitslosengeld II
- Eingliederungsleistungen
- alle übrigen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Kostenträgerschaft Bund

- Kosten für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, soweit sie von der BA erbracht werden (gilt aber auch für die Optionskommunen)
- Verwaltungskosten
- 29,1% von den Kosten für Unterkunft und Heizung

Kostenträgerschaft Kommunen

- Kosten für Unterkunft und Heizung abzgl. des Bundesanteils
  - Kosten für spezielle Eingliederungsleistungen gem. § 16 Abs. 2 Ziff. 1-4 SGB II
  - Kosten für einmalige Leistungen gem. § 23 Abs. 3 SGB II
  - Kosten für Personal und Sachmittel im Bereich der Wohnungsfürsorge
  - Wohnkosten anderer Sozialleistungsempfänger
- 

<sup>112</sup> Auf dieses Spannungsverhältnis verweisen auch Mäder/Schmidt (2005).

Eigentlich sollte mit der Möglichkeit einer alleinigen kommunalen Trägerschaft (Optionsmodell) eine **Systemkonkurrenz** zwischen den beiden Ansätzen Kommunalisierung und Zentralisierung der Betreuung und Vermittlung der Hartz IV-Empfänger implementiert werden. Dahinter stand und steht die Annahme, dass die Kommunen die Betreuung der Langzeitarbeitslosen besser bewerkstelligen können als die BA. Dies konnte im Vermittlungsverfahren dann aber nicht realisiert werden:

„Die im Vermittlungsausschuss im Dezember 2003 verabschiedete Einigung sah die *generelle* Optionsmöglichkeit für alle Optionskommunen vor, die die Aufgabe in *alleiniger* Trägerschaft wahrnehmen wollten. Nähere Bestimmungen sollten im Frühjahr 2004 durch ein sog. Kommunales Optionsgesetz geregelt werden. Der von der Bundesregierung im April 2004 vorgelegte Gesetzentwurf sah dann jedoch mit dem juristischen Konstrukt der Organleihe eine erhebliche Beschränkung der zugesagten Selbstständigkeit der optionswilligen Kommunen vor. In einem weiteren Vermittlungsverfahren im Juni 2004 wurde auf der Basis einer juristisch fragwürdigen Konstruktion dann die zeitliche und quantitative Beschränkung der Optionsmöglichkeit beschlossen“ (Mauer 2006: 9, FN 22)

„Mit der ... Konstruktion der ARGen aus BA und Kommunen mussten innerhalb weniger Monate zwei völlig unterschiedliche Organisationskulturen mit verschiedenen Verwaltungsabläufen, Zentralisierungsgraden und Fachkenntnissen bis hin zu arbeits-, dienst- und tarifrechtlichen Unterschieden zu einer Einheit mit dem Ziel der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zusammengeführt werden. Dieses Ansinnen musste scheitern“ (Mauer 2006: 10).

Als zentrale Problematik der ARGen lässt sich die **getrennte Trägerschaft in Verbindung mit der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung** identifizieren. Allerdings – zumindest bislang sind auch bei den Optionskommunen nennenswerte Erfolge ausgeblieben, vor allem im Bereich einer qualifizierten Betreuung der Arbeitslosen.

Ein nicht geringer Teil der bisherigen ernüchternden Erfahrungen im Hartz IV-Bereich hat sicherlich mit dem Charakter der **„Operation am offenen Herzen“ im Kontext eines vollständigen und völlig überstürzten Systemwechsels (in Verbindung mit einem administrativen „clash of cultures“)** innerhalb einer

Massenverwaltung zu tun. Insofern – so die *optimistische* Variante – könnte man die z.B. vom Bundesrechnungshof vorgelegten Befunde über Effektivitäts- und Effizienzmängel in der Arbeit der Grundsicherungsträger als eine *Übergangsproblematik* interpretieren, die sich mit einer ansteigenden Lern- und Erfahrungskurve der ARGen bzw. Optionskommunen verflüchtigen wird.

Zusammenfassung der wichtigsten Prüfergebnisse des Bundesrechnungshofes (2006) zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II)*	
Identifizierte Mängel	Häufigkeit bzw. Dauer
Keine strategischen Erstgespräche mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen <ul style="list-style-type: none"> <li>davon durchschnittliche Dauer des Leistungsbezugs</li> </ul>	33%
Durchschnittliche Wartezeit auf ein qualifiziertes Erstgespräch zur Abstimmung der Vermittlungsstrategie	7,5 Monate
Kein Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung (entgegen der gesetzlichen Verpflichtung)	3 Monate
Wartezeit bis zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung (Durchschnitt)	50%
Keine nachhaltige Verfolgung der Integrationsempfehlungen	4 Monate
Keine Verfolgung sanktionsrelevanter Sachverhalte	40%
	60%
Nicht-Vorliegen der Fördervoraussetzungen bei Ein-Euro-Jobs (fehlende Zusätzlichkeit, kein öffentliches Interesse oder nicht wettbewerbsneutral) <ul style="list-style-type: none"> <li>bei weiteren 50% der Maßnahmen keine verlässlichen Kenntnisse über die Maßnahmeninhalte</li> </ul>	25%
Pauschaler monatlicher Zuschuss für die Ein-Euro-Jobber an die Träger von durchschnittlich 255 € ohne Kalkulationsnachweis der Kosten und Kostenprüfung bei den Beschäftigungsträgern	
Keine überzeugende Feststellung der Erwerbsfähigkeit	10%
Fehlende/mangelhafte Prüfung der Vermögensverhältnisse der Antragsteller	70%
Keine Prüfung von Unterhaltsleistungen von Angehörigen	60%
Keine erfolgreiche Aktivierung (keine Vermittlung in Arbeit, Ausbildung oder arbeitsmarktpolitische Maßnahme)	70%
* Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2005 und im ersten Quartal 2006 mehrere Schwerpunktprüfungen zu ausgewählten Fragen der Organisation und der Aufgabenerledigung im Rechtskreis des SGB II durchgeführt. Quelle der Daten: Bundesrechnungshof (2006)	

Der Bundesrechnungshof benennt das Spannungsfeld aus der BA übertragener **Gewährleistungsverantwortung** (hinsichtlich der Sicherstellung der Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung und der Mittelverwendung sowie des Erreichens gemeinsam vereinbarter Ziele) und der den ARGen obliegenden **Umset-**

**zungsverantwortung** (hinsichtlich der Eigenständigkeit bei der konkreten Umsetzung der Leistungen vor Ort.

Der Bundesrechnungshof kritisiert die Beschränkung der BA auf die Gewährleistungsverantwortung. Die BA dürfe in ihren unmittelbaren Einflussmöglichkeiten und in ihrer „Durchgriffsmöglichkeit“ nicht beschränkt werden. Es wird für den Abschluss und die Umsetzung **bundeseinheitlicher Zielvorgaben für die ARGEn** plädiert. Der Bundesrechnungshof kritisiert das Auseinanderfallen von Finanz- und Fachverantwortung des Bundes bei den Optionskommunen und plädiert auch hier **für eine stärkere zentrale Steuerung durch den Bund**, um eine einheitliche Ausführung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu gewährleisten.

Auch der **Ombudsrat**<sup>113</sup> hat in seinem Schlussbericht vom 23. Juni 2006<sup>114</sup> eine Reform der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende eingefordert.

Der Ombudsrat fordert eine Auflösung der drei verschiedenen Organisationsformen für die Grundsicherung (ARGEn zwischen Kommunen und Arbeitsagenturen, eigenständige kommunale Zuständigkeit und getrennte Aufgabenwahrnehmung). Der „größte öffentlich finanzierte Fürsorgekomplex“ sollte in einer Organisation mit weitgehendem Ermessensspielraum verselbständigt werden. Die Zuständigkeit für das SGB II und damit auch für die Vermittlung der Langzeitarbeitslosen sollte bei *„weitgehend selbständigen Organisationen der Bundesagentur für Arbeit“* liegen, die vor Ort die Verantwortung tragen.

Trotz der geforderten Verklammerung mit der bzw. Integration in die BA (und hier den Forderungen des Bundesrechnungshofes durchaus entsprechend) – die allerdings nicht operationalisiert und damit fragwürdig wird, denn die

---

<sup>113</sup> Der „Ombudsrat – Grundsicherung für Arbeitsuchende“ wurde am 1.12.2004 eingesetzt, um organisatorische und administrative Schwachstellen beim SGB II zu identifizieren und Vorschläge zur Beseitigung vorzulegen. Am 29. Juni 2005 wurde von diesem dreiköpfigen Gremium (Christine Bergmann, Kurt Biedenkopf und Hermann Rappe) ein erster Zwischenbericht vorgelegt. Beide Berichte finden sich unter [www.ombudsrat.de](http://www.ombudsrat.de).

<sup>114</sup> Vgl. hierzu auch Rexin (2006) unter Berücksichtigung der Positionen des DGB zu den Empfehlungen des Ombudsrates.

verselbständigten ARGEn sollen weiterhin die Kommunen vertreten und außerdem soll die Rechts- und Fachaufsicht der Bundesländer gestärkt werden – weisen die Vorschläge in Richtung auf eine Intensivierung und strikte Fixierung des **Trennsystems** zwischen den Betroffenen aus dem SGB II- und -III-Bereich, die ja bereits heute zahlreiche (neue) Schnittstellenprobleme und Verschiebebahnhöfe induziert. Die Umsetzung der Ombudsratsvorschläge liefe *„der Intention des Bundesgesetzgebers zuwider, mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Organisationsmodellen um die besten Wege der Betreuung von Hilfebedürftigen und der Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in Beschäftigung in Gang zu setzen“* (Mauer 2006: 17), denn die Ausgestaltung der ARGEn als eine Organisation der BA würde – trotz der in Aussicht gestellten Verselbständigung – die Einflussmöglichkeiten der Kommunen in den ARGEn weitgehend marginalisieren. Die bisherige Geschäftsgrundlage einer „gleichberechtigten Partnerschaft auf Augenhöhe“ würde entfallen.

„Nach Ansicht des Ombudsrates handelt es sich ... bei der **Arbeitsvermittlung** nach SGB III und SGB II um *qualitativ unterschiedliche Aufgaben*, die auch unterschiedlich organisiert werden sollten ... Die Arbeitsvermittlung im klassischen Arbeitsmarkt, mit viel Eigeninitiative und Mobilität, finde in der Struktur der Bundesagentur ihre adäquate Organisationsform. Die Betreuung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen im SGB II-Bereich überfordere dagegen jede zentral angelegte Organisationsform ...“ (Rexin 2006: 245)

Diese Separierung kommt durchaus der geschäftspolitischen Strategie des Vorstands der BA entgegen, die sich wenn möglich auf die „guten“ Versicherungskunden fokussieren würde, während die „arbeitsmarktfernen“ Personen dann von einer anderen Stelle betreut werden sollten.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Hier ist die Kritik, dass eine zu strikte Trennung der Betreuung zwischen SGB III- und SGB II-Betroffenen wenig zielführend sei, berechtigt. Besonders fraglich ist die „historisch fortgeschriebene Regelgrenze von 12 Monaten Arbeitslosigkeit für die beiden Rechtskreise. Andere Kriterien wie Erwerbsfähigkeit, berufliche Erfahrungen und Qualifikationen und auch die regionale Arbeitsmarktlage seien hier bessere Indikatoren.

Seitens der BA gibt es massive Bestrebungen, die Steuerungskompetenz hinsichtlich der ARGEn zu erhöhen und diese dem zentralistischen Zielvorgaben aus Nürnberg zu unterwerfen.

**FOCUS: BA will mit 448 neuen Stellen ARGEn kontrollieren**

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) will 448 neue Stellen schaffen, um die Betreuung der Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) schärfer zu kontrollieren. Das geht dem Nachrichtenmagazin FOCUS zufolge aus einer internen Rund-Mail der BA-Zentrale in Nürnberg hervor. In dem Schreiben vom 21. Juli heißt es: „Zur personalwirtschaftlichen Realisierung des Konzeptes Führungsunterstützung, interne Beratung und Controlling werden 448 Stellen für Plankräfte benötigt.“ Diese sollten die Führungskräfte in der BA bei der Steuerung der ARGEn unterstützen.

En BA-Sprecherin bestätigte FOCUS, das „zusätzliche Personal“ werde zum Beispiel Leistungsvergleiche zwischen den Arbeitsgemeinschaften erstellen. Neue Mitarbeiter würden jedoch nur eingestellt, wenn die Positionen intern nicht besetzt werden könnten. Die Kosten beziffert die BA auf rund 20 Millionen Euro jährlich.

Massive Kritik an den Personalplänen kommt aus den Arbeitsgemeinschaften. Der Vize-Geschäftsführer der ARGE Freiburg, Stefan Kaiser, sagte FOCUS, er empfinde das Vorhaben als „Affront“. Die Stellen würden für die Betreuung und bessere Vermittlung der Arbeitslosen fehlen. „Da soll nicht die Arbeit am Bürger unterstützt werden, sondern die Verwaltung versorgt sich selbst.“

Quelle: FOCUS online, 18.08.2006

In der öffentlichen Debatte über die Umsetzung der Hartz IV-Gesetzgebung dominiert der Streit über die „richtige“ organisatorische Aufhängung der Grundsicherung. Die eine Seite plädiert für eine Kommunalisierung im Sinne des Optionsmodells, die andere Seite möchte eine „BA-Lösung“.

Erste empirische Ergebnisse einer **vergleichen den Evaluierung der Aufgabenträgerschaft in dem Spannungsfeld zwischen ARGEn und Optionskommunen** liefert Hesse (2005 und 2006), dessen Untersuchung vom Deutschen Landkreistag<sup>116</sup> in Auftrag gegeben wurde.

Im ersten Zwischenbericht (Hesse 2005) wurde eine Synopse der Stärken und Schwächen von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen vorgelegt, die für die grundsätzliche Einordnung überaus hilfreich erscheint:

<b>Stärken-Schwächen-Profil von Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen (Hesse 2005: 30-33)</b>	
<b>Stärken der ARGEn</b>	<b>Schwächen der ARGEn</b>
(+) potenzielle Vernetzung kommunaler Erfahrungen (etwa im Leistungsrecht und bei der Fallmanagement-Orientierung) mit den Kompetenzen einer in Massengeschäften und Vermittlungsaktivitäten routinierten Bundesbehörde (+) Rückgriff auf die bestehenden Software-Systeme der BA im Vermittlungs- und Aktivierungsbereich (vor allem das sich derzeit in der Einführung befindliche integrierte System Verbis) – <i>ausgenommen von dieser positiven Zuordnung ist allerdings ausdrücklich die katastrophale Leistungssoftware A2LL</i> (+)unbeschränkter Zugang zu den von den Agenturen für Arbeit akquirierten bzw. diesen von den Arbeitgebern gemeldeten Stellen (überregionaler Arbeitsmarkt) (+) direkte Nutzung der den Aufgaben nach dem SGB II nahe stehenden Dienstleistungen der BA bzw. ihren Einrichtungen (Hochschulteams, Arbeitgeberservice, Berufs- und Reha-Beratung, regionale Einkaufszentren als Beispiele) (+) Reformimpulse für die Modernisierung der BA durch den Kontakt und die Zusammenarbeit mit dezentralen selbstverwalteten Aufgabenträgern (+) mögliche räumliche Einheit und verknüpfte Außenwahrnehmung mit den Aufgaben nach dem SGB III	(-) erhebliche Diskrepanzen im Besoldungs- und Tarifgefüge sowie bei den Stellenbewertungen (-) Einflussnahme der BA auf den operativen Geschäftsbetrieb (mottels Berichtswesen, Empfehlungen, Handreichungen, Vorgaben usw.) (-) Kulturunterschiede zwischen den Mitarbeitern der Agenturen (höhere Arbeitsteilung, Erfahrung einer zentral gesteuerten und hierarchisch geführten Bundesbehörde) und der Kommunen (kleinere Organisationszusammenhänge, größere und unmittelbarere Entscheidungskompetenzen) (-) bislang nicht ausreichend abgebautes Bindungsgefühl der von der BA stammenden Mitarbeiter an ihren Dienstherrn (-) erheblicher Organisations- und Koordinationsaufwand aufgrund multipler Dienstherrenschaften (BA, Kommune, kreisangehörige Städte und Gemeinden, Sonstige) (-) stark eingeschränkte Möglichkeiten einer eigenständigen Personalentwicklung aufgrund der unterschiedlichen Zugehörigkeiten, Tarif- und Besoldungssysteme sowie der zeitlichen Befristung der Gesamtorganisation (-) Abhängigkeit von den zentralen Dienstleistungen der BA (-) anhaltende und offenbare irreparable Fehler der Leistungssoftware A2LL mit der Folge einer für Controllingzwecke unzureichenden Datenverfügbarkeit vor Ort, einer für Leistungsempfänger intransparenten Bescheidung (individuelle Erläuterungen des Sachbearbeiters sind nicht möglich) sowie ein unverhältnismäßiger Mehraufwand in der Sachbearbeitung aufgrund der gegebenen Instabilität des Systems (-) keine einheitliche Ressourcenverantwortung und -verwaltung

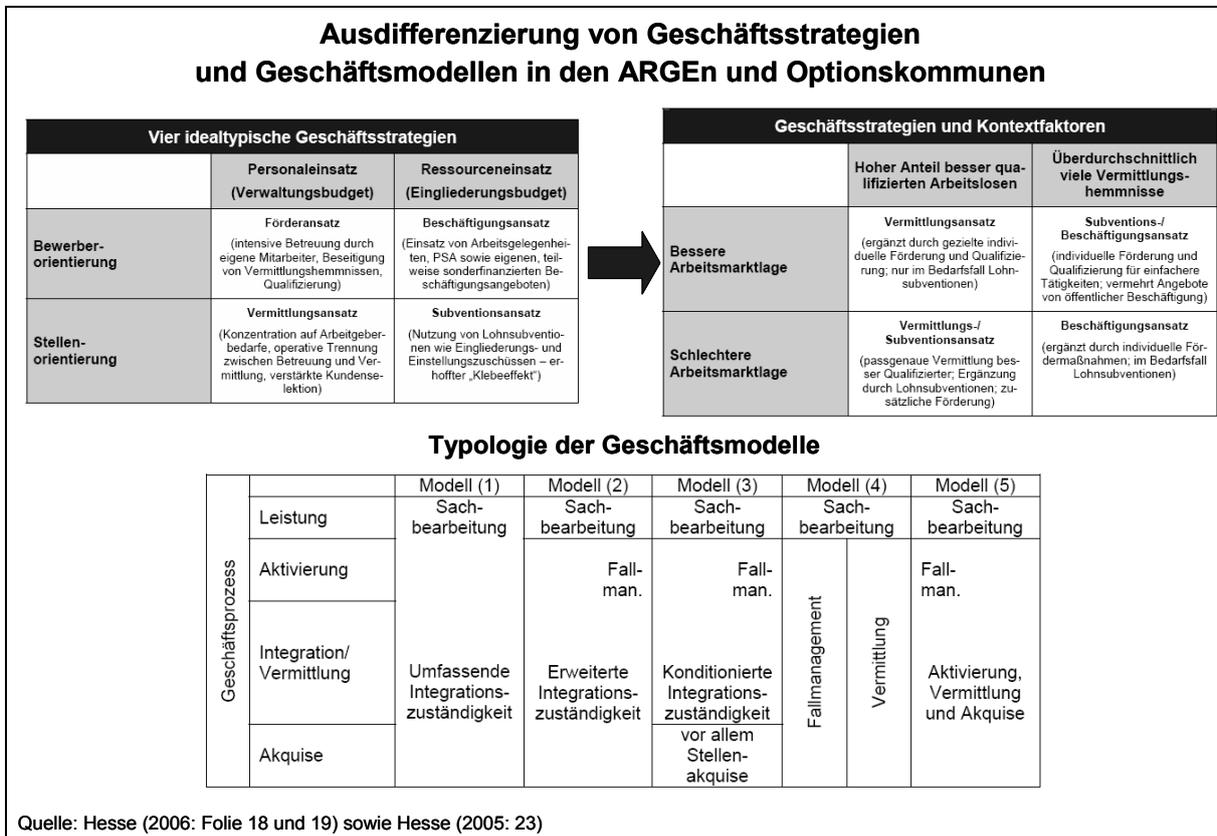
<sup>116</sup> Zur Einordnung der Auftraggeberschaft der Studie wäre anzumerken, dass der Deutsche Landkreistag anders als z.B. der Deutsche Städtetag für eine konsequente Kommunalisierung der SGB II-Klientel eintritt.

	<p>(-) komplexe Abrechnungsroutinen infolge der getrennten Zur-Verfügung-Stellung der kommunalen und BA-Ressourcen</p> <p>(-) Schwerfälligkeit der Trägerversammlung aufgrund der Kreuzung unterschiedlicher Hierarchie- und Steuerungsprinzipien</p> <p>(-) ungleichgewichtiges Verhältnis zwischen den Geschäftsführern der lokalen Agenturen für Arbeit und den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten (deutlich geringere Entscheidungsspielräume und materielle Verfügungsrechte der BA-Vertreter - etwa im Hinblick auf Personal und Sachmittel.</p>	<p>einen einzigen Träger bestimmbarer Vorgaben für die Ausrichtung und Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik</p> <p>(+) dadurch bessere Anpassung an die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse</p> <p>(+) Einbindung der Erfahrungen aus der aktivierenden Sozialhilfe und Nutzung der aus diesen Zusammenhängen stammenden Infrastruktur (Beschäftigungsgesellschaften, Angebote und Leistungsstrukturen freier Träger</p> <p>(+) unmittelbare Realisierung kommunalseitiger Schnittstellen (Jugendamt, Wirtschaftsförderung, Schulträgerschaft usw.)</p> <p>(+) technische und inhaltliche Modernisierungsimpulse für die übrige Kreisverwaltung infolge der Neuschaffung eines ganzen Aufgabenbereichs</p> <p>(+) hoher Erwartungs- und Erfolgsdruck seitens der kommunalen Hauptorgane, der kreisangehörigen Gemeinden und der lokalen Öffentlichkeit</p> <p>(+) indirekte Unterstützung der in den ARGEn engagierten Kommunen über die Möglichkeit, diese nach einer gesetzlichen Änderung verlassen zu können (Stärkung der kommunalen Position in den ARGEn aufgrund einer Exit-Option); dadurch zugleich Stärkung der ARGEn als gegenüber der BA eigenständige Organisationseinheiten</p>	<p>abgesicherte Finanzierung) sowie im Hinblick auf die Dauer der Option und die Gefahr einer Rückabwicklung</p>
Stärken der Optionskommunen	Schwächen der Optionskommunen		
<p>(+) unmittelbare Effektivitäts- und Haushaltskontrolle über gewählte kommunale Hauptorgane</p> <p>(+) im Fall von Landkreisen zusätzlicher Effektivitätsdruck durch das Interesse der kreisangehörigen Kommunen, eine Ko-Finanzierung über die Kreisumlage auszuschließen</p> <p>(+) einheitliche Ressourcen- und Personalverantwortung, keine geteilte Dienstherrenschaften (wenn in den Kreisen auf eine Delegation bzw. Heranziehung der kreisangehörigen Kommunen verzichtet wird)</p> <p>(+) trotz Befristungen größere Möglichkeiten einer Personalentwicklung im Verbund der übrigen Kommunalverwaltung</p> <p>(+) einheitliche, durch</p>	<p>(-) kein Zugang zu den Vermittlungssystemen der BA über den virtuellen Stellenmarkt hinaus</p> <p>(-) nach wie vor Mängel bei der Bereitstellung verwertbarer Vermittlungsdaten (Software-Problem)</p> <p>(-) anfangs mangelnde Bekanntheit bei den lokalen und regionalen Arbeitgebern</p> <p>(-) ggfs. zu starke Beschränkung auf den lokalen und regionalen Arbeitsmarkt</p> <p>(-) nur beschränkte Nutzung der Leistungen der BA</p> <p>(-) meist keine direkte räumliche und/oder funktionale Vernetzung mit der Agenturorganisation im Bereich des SGB III</p> <p>(-) Unsicherheit bezüglich der Höhe und der Verlässlichkeit der Mittelausstattung seitens des Bundes (keine verfassungsrechtlich</p>		

Über die grundsätzliche Frage der Verortung der Aufgabenträgerschaft im SGB II-Bereich hinaus interessiert hier besonders die *Organisation und die Realität der Arbeitsvermittlung* der SGB II-Klientel. Ein zutreffender Vorwurf hinsichtlich der (Nicht-)Aktivität im Bereich Vermittlung und aktive Arbeitsmarktpolitik für das Jahr 2005 und auch für 2006 zielt darauf, dass es sich aus der Perspektive des „Förderns“ um „verlorene Jahre“ handelt.<sup>117</sup> Eine Vielzahl der Probleme lässt sich sicherlich damit erklären, dass sich die Aufgabenträger zunächst auf die Sicherstellung der Leistungsgewährung konzentrierten – Abstriche hat es dabei auch bei den vom Rechnungshof kritisierten Kontrollen von Anspruchsberechtigten gegeben, was aber angesichts der desaströsen Startbedingungen der SGB II-Umsetzung nicht wirklich überrascht und temporär auch nicht zu kritisieren oder gar zu skandalisie-

<sup>117</sup> Pikanterweise trifft nun noch nicht einmal die Vermutung zu, dass statt dessen der Schwerpunkt auf dem „Fordern“ lag, wie die einschlägigen Kritiken z.B. des Rechnungshofes belegen. In beiden Bereichen gibt es offensichtlich eine suboptimale Ausgestaltung, wobei aber der Bereich der Vermittlung und Förderung am stärksten vernachlässigt worden ist.

ren ist. „Eine zunächst geringere Aktivierungs- und Vermittlungstätigkeit war sowohl in ARGEN als auch in Optionskommunen aufgrund der Aufbausituation von vornherein *erwartbar*, zumal auch im politischen Bereich die *Leistungsgewährung als vorrangig* bezeichnet wurde“ (Hesse 2005: 34). Für den engeren Bereich der Arbeitsvermittlung der SGB II-Bezieher ist es nun von Interesse, die sich ausdifferenzierenden **Geschäftsstrategien und Geschäftsmodelle im SGB II-Bereich** zu betrachten und diese mit den Entwicklungen im SGB III-Bereich zu vergleichen. Hierzu hat Hesse (2005 und 2006) erste belastbare Befunde vorgelegt:



Zur Typologie der Geschäftsmodelle nach Hesse (2005: 23):

- **(1) (Teil-)Integriertes Modell:** einschließlich einer einheitlichen personellen Verantwortung für passive/materielle und aktivierende Hilfen (inkl. Vermittlung) oder *zumindest* in Form eines direkten Bezugs zwischen Leistungssachbearbeitern und Integrationsfachkräften.
- **(2) Bewerberorientiertes Grundmodell** mit gegeneinander klar abgegrenzten Zuständigkeiten der Leistungssachbearbeiter und der für die aktivierenden Hilfe weitgehend einheitlich zuständigen Integrations-/Vermittlungskräfte.
- **(3) Stellenorientiertes Grundmodell** wie das Modell (2), jedoch mit einer erweiterten Kapazität für die stellenbezogene Vermittlung und Akquise.

- **(4) Trennmodell** mit einem eigenen Leistungsbereich sowie einer Differenzierung der Integrationskräfte nach marktnahen und marktfernen Kunden (jeweils zuständig für die abschließende Betreuung).

- **(5) Vermittlungsbezogenes Trennmodell** wie Modell (4), jedoch mit der Beschränkung der Arbeitgeberkontakte und Vermittlung auf den Vermittlungsbereich.

Die sich ausdifferenzierenden Geschäftsmodelle zeigen interessante Parallelen, aber auch Unterschiede zur bisherigen Organisation der Arbeitsvermittlung innerhalb der BA und den derzeit ablaufenden Neukonfigurationen rund um das „Kundenzentrum der Zukunft“ (vgl. hierzu 3.3).

Eine grobe Annäherung an die derzeitige Strukturierung der Geschäftsprozesse im SGB II-

Bereich verweist auf ähnliche Grundsatzweichenstellungen, wie sie auch innerhalb der BA gerade im Zusammenhang mit dem „Arbeitsamt 2000“ diskutiert und vorgenommen worden sind. Zwei Modelle sind gegenwärtig erkennbar:

- zum einen die **Zusammenfassung von Leistung und Integration in einheitlichen Teams**, ggfs. ergänzt um die Ausbildung regionaler Dependancen (Integrationsmodell)
- sowie die **Differenzierung nach Funktionen** (materielle Hilfen, Fallmanagement, Vermittlung, Akquise) **und/oder Zielgruppen** (Unter-25, Alleinerziehende, Migranten usw.) (Differenzierungsmodell)

Zum einen spiegelt diese Entwicklung die auch im Kontext des „Arbeitsamtes 2000“ bekannte Kontroverse zwischen (ganzheitlicher) Teambildung und auf Spezialisierungseffekte setzende Differenzierungsmodelle.<sup>118</sup> Allerdings gibt es auch eine wichtige Diskrepanz - entgegen der in der BA bereits mit dem „Arbeitsamt 2000“ vorangetriebenen Zusammenlegung von Leistungssachbearbeitung und Vermittlung/Integration, zeigt sich bei den bislang vorliegenden Geschäftsmodellen im SGB II-Bereich bis auf wenige Ausnahmen eine klare Abtrennung des leistungssachbearbeitenden Bereichs vom Aktivierungs-, Vermittlungs- und Integrationsbereich. Das bedeutet auch, dass sich alle beobachtbaren Differenzierungen „allein auf die Durchführung der aktivierenden Hilfen (beschränken), während in der Leistungssachbearbeitung der Kundenbestand einheitlich betreut wird; Differenzierungen, die die Verteilung des Geschäftsanfalls zwischen den Beschäftigten regeln, richten sich nach dem Wohnortprinzip, den Anfangsbuchstaben der

Kundennamen oder den Kunden-/Bedarfsgemeinschaftsnummern“ (Hesse 2005: 23f.).

Eine weitere Parallelität zu einer grundsätzlichen Kontroverse innerhalb der „klassischen“ Arbeitsvermittlung ist die **Frage der Bewerber- und/oder Stellenorientierung**, was ja auch die Reformdebatte über eine Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung im Gefolge der Vorschläge der Hartz-Kommission durchgängig „auszeichnet“. Hier liefert das Portfolio der Geschäftsstrategien und ihrer Einbettung in die Kontextfaktoren nach Hesse einen wichtigen Hinweis: Die operative Beantwortung der Frage nach der Ausrichtung bzw. Schwerpunktsetzung im Kontinuum zwischen Arbeitgeber- und Bewerberorientierung wird stark von den regionalen Rahmenbedingungen und der Zusammensetzung des „Kundengutes“ bestimmt. Es kann - das zeigen allein diese beiden sehr groben Differenzierungsdimensionen - eben kein einheitliches, standardisiertes Geschäftsmodell geben.

Oder anders - und mit Blick auf die derzeit ablaufende Neupositionierung der BA und der Herausbildung eines zentralistisch formatierten Geschäftsmodells bei den Arbeitsagenturen normativ verstärkt: Es darf angesichts der Heterogenitäten in regionaler und personaler Hinsicht kein vereinheitlichendes Modell der Geschäftsprozesse geben, es muss eine notwendige Vielgestaltigkeit der organisationalen Ausprägungen nicht nur akzeptiert, sondern bewusst in Kauf genommen werden.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Beim „Arbeitsamt 2000“ markierte die Frage der Zugangssteuerung der Kunden - also Verteilung der Arbeitslosen und -suchenden nach Buchstaben oder Wohnort auf bestimmte Teams versus einer Zuweisung auf der Grundlage einer Zuordnung nach Arbeitsmarktausschnitten bzw. Berufsbereichen - die hier thematisierte Grundsatzproblematik. Man hatte sich dann wie bereits dargestellt von der funktionalen, Spezialisierung fördernden Zuweisung der Kunden gelöst und überwiegend nach Buchstaben oder Wohnort die konkrete Arbeitsverteilung gesteuert. Hierzu gab es auch fachlicher Sicht erhebliche Widerstände und Einwände.

---

<sup>119</sup> Wenn hier nicht gerade euphorisch für eine Vielgestaltigkeit und auch für eine gewisse Differenzierung und Spezialisierung der Geschäftsprozesse plädiert wird, dann deshalb, weil es einen umgekehrt u-förmigen Zusammenhang zwischen Effektivitäts- und Effizienzsteigerung und Spezialisierungsgrad gibt. Daraus folgt eine Umkippproblematik bei „zu viel“ Spezialisierung. Dieses nicht auflösbare Grunddilemma sieht auch Hesse hinsichtlich der beobachtbaren Differenzierung nach Funktionen und/oder Zielgruppen: „Gleichwohl birgt eine zu starke Aufgliederung der Linienorganisation die Gefahr von Spezialisierungen und einer zunehmenden Unflexibilität im Einsatz des betreffenden Personals. Gerade bei kleineren Aufgabenträgern kann dies zu einem höheren Beschäftigungsstand führen“ (Hesse 2005: 28).

**3.3 Von der in sich geschlossenen Anstalt zum „Furor“ des modernen Zahlenregimes oder: Von der Untersteuerung zur Übersteuerung der Arbeitsagenturen**

Um eines gleich voranzustellen: Die Entwicklung der Bundesanstalt zur Bundesagentur in den Jahren seit 2002 ist nicht nur in einem – auch im internationalen Vergleich – atemberaubenden Tempo vorangegangen. Sie hat auch inhaltlich eine Menge positiver Neuerungen mit sich gebracht, die sich mittel- und langfristig gesehen durchaus im Sinne der Aufgabe entfalten können. Neben dieser Einschätzung und dem Tatbestand, dass die BA zugleich einem wahren „Trommelfeuer“ von politischen Interventionen und einer konjunkturell Verfassung der Gesamtwirtschaft ausgesetzt war und ist, muss man aber doch auch einige besonders kritische Entwicklungen zur Kenntnis nehmen, die sich unmittelbar auf die hier interessierende Arbeitsvermittlung auswirken.

Der Kern des Umbaus der Arbeitsverwaltung besteht aus dem Formenwandel hin zu einem

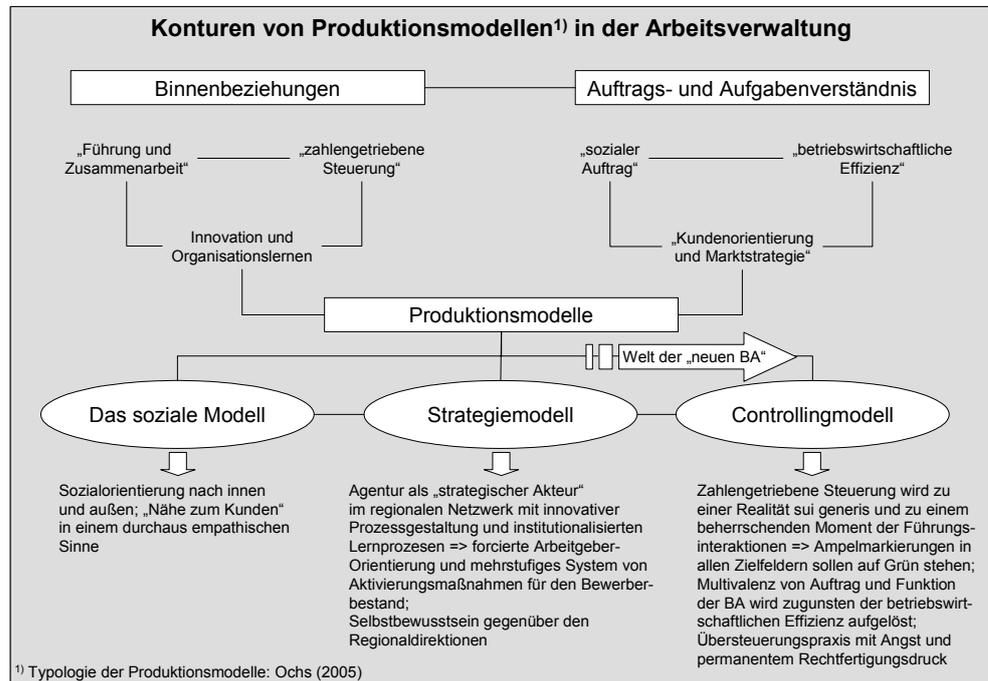
**Agenturmodell** – und in diesem Punkt grundsätzlich den vergleichbaren Entwicklungen im internationalen Umfeld folgend. Die Orientierung an den Strukturvorgaben des New Public Managements ist offensichtlich. Besonders herausgestellt werden seitens der Bundesagentur die explizite und durch ein umfassendes Controlling

auch darstellbare Zielorientierung auf Effektivität (= Wirksamkeit) und Effizienz (= Wirtschaftlichkeit) der Arbeit der Agenturen. Genau an dieser Stelle zeigen allerdings Leistungsvergleiche von Arbeitsagenturen eine hohe Varianz der Output- und Outcomegrößen auf, die nur zu einem Teil von den spezifischen Bedingungen der lokalen Arbeitsmärkte erklärt

werden können. Für das Verständnis dieser Diskrepanz sind die ersten Ergebnisse über die internen Faktoren des Systems „Agentur für Arbeit“ von Bedeutung, die einen Teil der divergierenden Performanz der Agenturen erklären können. Hier verbirgt sich die folgende **Hypothese**:

■ *Innerhalb der einheitlichen Formalstruktur der deutschen Arbeitsverwaltung dürften sich Varianten von „Produktionsmodellen“<sup>120</sup> mit unterschiedlichen Grundmustern entwickelt haben. Diese unterschiedlichen Grundstrategien folgen zum einen den bisherigen Zielperspektiven in der Arbeitsmarktpolitik (Markt-, Ordnungs- und Sozialperspektive). Zum anderen nehmen sie interne und externe Einflüsse der lokalen Verhältnisse auf und bilden diese in unterschiedlichen Ausprägungen der Mikropolitik und der Arrangements interner Prozessgestaltung ab.*

Besonders instruktiv ist in diesem Zusammenhang der erste Typologierungsversuch, der von Ochs (2005) auf der Basis intensiver Fallstudienarbeit vorgelegt worden ist.



Ochs identifiziert drei Typen von Produktionsmodellen innerhalb der gegenwärtigen Landschaft der Arbeitsagenturen:

<sup>120</sup> Vgl. zur Anwendung von „Produktionsmodellen“ im Bereich der Sozialhilfe auch Kolbe/Reis (2005) am Beispiel der Praxis des Case Managements anhand von vier kommunalen Fallbeispielen.

■ Beim „**sozialen Modell**“ ist eine Sozialorientierung die dominante Perspektive nach innen und außen. In den Innenbeziehungen wird sehr stark auf die sozialen Ressourcen gesetzt: qualifiziertes Personal, fachlich versierte und erfahrene Führungskräfte, vernetzte, nicht nur auf Information und Weitergabe von Anweisungen, sondern auf Verständigung ausgerichtete Kommunikation und Mitarbeiterbeteiligung. Die Sozialorientierung nach außen manifestiert sich beispielsweise darin, dass der Unterstützungsbedarf seiner schwächeren Marktkunden als besonderer Auftrag und die Qualifizierung als wesentlicher Hebel des Nachteilsausgleichs betrachtet wird. Vorzufinden ist eine sozialpolitisch orientierte Geschäftspolitik.

■ Im „**Strategiemodell**“ begreift sich die Agentur als strategischer Akteur am regionalen Arbeitsmarkt und ist stark mit anderen regionalen Akteuren und Dienstleistern vernetzt. Dieser Typus liegt quer zu den beiden anderen Modellen und integriert Aspekte beider Modelle. Die Schwerpunkte in der Außenwirkung liegen in der forcierten Arbeitgeberorientierung und in einem systematisch angelegten Betreuungsprozess ihres Bewerberbestandes durch ein mehrstufiges System von Aktivierungsmaßnahmen. Die Agentur begreift sich als eigenständiger Akteur der regionalen Arbeitsmarktpolitik und versucht sich selbstbewusst gegenüber der zuständigen Regionaldirektion zu behaupten.<sup>121</sup> Hervorzuheben wäre auch die systematisch und nachhaltig betriebene Führungspolitik, insbesondere eine Kommunikationsstruktur „ohne Bruch“ über die Hierarchieebenen mit einer ausgeprägten Diskussionskultur, durchaus Elemente aus dem „Arbeitsamt 2000“ aufnehmend und weiterentwickelnd.

■ Im „**Controllingmodell**“ ist die zahlengetriebene Steuerung zu einer Realität sui generis und zu einem beherrschenden Moment der Führungsinteraktionen geworden. Die Agenturen dieses Typs wollen nicht nur punktuelle Zielerreichung, sondern sie streben danach, in

allen steuerungsrelevanten Bereichen an der Spitze zu liegen. Über ein fein gegliedertes und systematisches Kontrollsystem<sup>122</sup> versuchen die Agenturen das zu erreichen. Die Multivalenz von Auftrag und Funktion der BA zwischen Dienstleister, sozialpolitischer Linie und betriebswirtschaftlicher Effizienz wird hier eindeutig in Richtung letzterer aufgelöst. Die Steuerung und Kommunikation in diesen Agenturen ist explizit darauf ausgelegt, dass vom Zielsystem oder der Regionaldirektion erwartete Ergebnisse auch „herbeigeführt“ werden. Diese extremen Ausprägungen der zahlengetriebenen Steuerung stoßen auf eine Mitarbeiterschaft und auf mittlere Führungskräfte, die sich in hohem Maße dem „Sozialen“ im Auftrag der BA verpflichtet sehen. Die anzustrebende Balance zwischen „Wirtschaftlichkeit“ und „sozialer Auftrag“ ist jedoch zugunsten der Wirtschaftlichkeit aufgehoben.<sup>123</sup> Dieser Typus ist durch eine Übersteuerungspraxis gekennzeichnet und wird die Frage beantworten müssen, wie in einem von Angst und ständigen Rechtfertigungsdruck geprägten Klima auf Dauer Erfolgsfähigkeit sichergestellt werden soll. Zudem besteht die Gefahr, dass ein gutes Ergebnis längerfristig eben nicht herbeikontrolliert werden kann, wenn es nicht durch innovative Ansätze der Prozessgestaltung und der arbeitsmarktpolitischen Strategien unterlegt wird.

Innovative Verfahren und Methoden im Kundenprozess waren nur in wenigen untersuchten Agenturen zu

beobachten, wobei hier ihre eng vernetzte Zusammenarbeit mit Dritten eine wichtige Rolle gespielt hat. Genau diese Handlungsstrategien sind zunächst einmal durch den Systemwechsel hin zu einem zentralen Einkauf eingebrochen. Die Gesamtsituation in den Agenturen ist durch eine zunehmende Stringenz des Steuerungsprozesses geprägt. Beobachtbar sind heftige Irritationen vor Ort aufgrund der **deutlichen Tendenzen zur Übersteuerung und zur „Filialisierung“ der Agenturen** (im Sinne einer starken Abhängigkeit von den Regionaldirekti-

---

<sup>121</sup> Vor diesem Hintergrund müsste man die Typologie noch um einen vierten Typus erweitern, das „**Geschäftsstellenmodell**“. Dieses Modell folgt funktional dem Strategiemodell, ist aber gerade in „starken“ Geschäftsstellen innerhalb von Agenturbezirken anzutreffen, bei dem es um eine selbstbewusste Abgrenzung von der Hauptagentur geht. Dieses Modell ist allerdings noch stärker als die drei anderen *personengetrieben*.

---

<sup>122</sup> So ist es auch nicht überraschend, dass die Vertreter dieses Modells als notwendige und zwangsläufige Untermuerung des eigenen Führungskonzepts die Einführung eines monetären Anreizsystems fordern.

<sup>123</sup> So wurde eine Agenturleitung mit den Worten zitiert, dass „*uns hinten die Zielgruppen wegrutschen*“ (Ochs 2005: 215).

onen und korrespondierenden Einbußen an eigenständigen Kompetenzen) trotz des nach außen weiter vorgetragenen Anspruchs einer ergebnisorientierten Steuerung und trotz der aus der „Hartz-Kommission“ kommenden Empfehlung zur konsequenten Dezentralisierung.

■ Vielleicht wird es sich einmal als „größter Treppenwitz“ der Geschichte der Umsetzung der „Hartz-Vorschläge“ erweisen, dass die in der Vergangenheit immer wieder zu Recht kritisierte starke und im Ergebnis eher hemmende Wirkung der Landesarbeitsämter – die nach den Vorschlägen der „Hartz-Kommission“ beseitigt werden sollte im Sinne einer konsequenten Dezentralisierung der operativen Arbeit und einem Eindampfen der Landesarbeitsämter auf Spezialfunktionen – nunmehr unter den scheinbar neutralen Begriffen der „Steuerung“ und der „Führungsunterstützung“ wieder munter reanimiert und sogar weitaus kraftvoller in Stellung gebracht werden. Die **Regionaldirektionen** sind nicht ab- sondern **aufgewertet** worden. In diesem Kontext sind wohl auch die „Hinweise“ von Norden (2005: 103) zu lesen, der ausführt, dass entgegen der eigentlichen Grundphilosophie einer Verlagerung von der Ergebnis- zur Wirkungsorientierung als Kernbestandteil der neuen Steuerungslogik der BA in praxi eine zunehmende „Input-Steuerung“ über sehr detaillierte Vorgaben an die Agenturen vor Ort betrieben wird. Das Controlling der „Wirkungsziele“ wird mit dem Controlling von Prozesszielen verwechselt. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Arbeitsmärkte ist dies mehr als kontraproduktiv. Insofern steht zu befürchten, dass die Regionaldirektionen erneut eine „**Nadelöhrfunktionalität**“ erlangen, die sich für die Vermittlung vor Ort nicht positiv auswirken wird.

Der zahlen- und wirkungsgetriebene Steuerungsansatz in der BA in Verbindung mit einer top-down-Steuerung steht in einem starken Spannungsverhältnis, wenn nicht sogar im Widerspruch zum Handlungsprinzip „des Sozialen“ einerseits,<sup>124</sup> zum programmatischen

<sup>124</sup> „Das Soziale“ spielt bei vielen Führungs- und Fachkräften als Aufgabenbestimmung der BA eine wichtige Rolle. Es scheint ein Teil ihrer Arbeitsidentität zu sein, die nicht einfach durch neue Lösungen auszulöschen ist. Diese emphatische Grundhaltung speist viel Energie in

Ansatz „Führung und Zusammenarbeit“ andererseits. „Dabei stellt sich die Frage, ob die Bundesagentur dabei ist, sich hier Kompetenzen und Ressourcen zu entledigen, die ihr mittelfristig nach innen und außen sehr wertvoll und nützlich sein könnten“ (Ochs 2005: 218).

### 3.4 Die ersten Ergebnisse aus der Evaluation der „Hartz-Gesetze“: Licht und Schatten der Reform der BA

Der Deutsche Bundestag hat am 14.11.2002 in einer Entschließung (BT-Drs. 15/98) die Bundesregierung aufgefordert, die Umsetzung der Hartz-Gesetze und der Maßnahmen des Zweistufenplans zeitnah evaluieren zu lassen. Erste belastbare Ergebnisse sollten nach drei Jahren vorliegen. Mit diesem Schritt der rot-grünen Bundesregierung wurde tatsächlich in Deutschland eine **neue Qualität der Arbeitsmarktforschung** erreicht. Diese neue Qualität hinsichtlich der bis dato immer beklagten mangelhaften bzw. im Regelfall fehlenden Verknüpfung moderner Gesetzgebung mit einer systematischen begleitenden Wirkungsforschung kann an drei Meilensteinen aufgezeigt werden:

■ Die Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurde durch zwei konkurrierende methodische Vorstudien mehrerer Institute und einem darauf aufbauenden Workshop mit renommierten Arbeitsmarktforschern systematisch vorbereitet.

■ Als Ergebnis dieser Vorarbeiten wurde ein interdisziplinär angelegtes Forschungskonzept in Form aufeinander bezogener Arbeitspakete an führende Einrichtungen der deutschen Arbeitsmarktforschung in Deutschland vergeben.

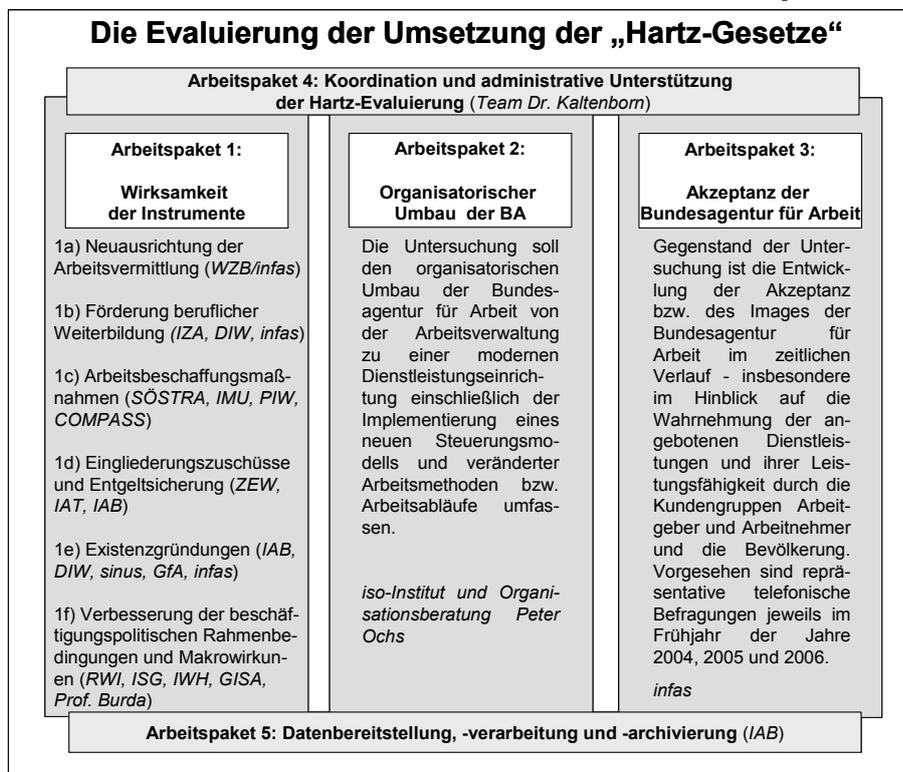
■ Außerdem wurde der Ansatz verfolgt, nicht nur die Wirksamkeit einzelner neu geschaffener oder neu ausgerichteter Instrumente und Regelungen zu untersuchen, sondern auch die Makrowirkungen der neuen Arbeitsmarktpolitik zu ermitteln. Als weitere wichtige Dimension wurde der Umbau der Arbeitsverwaltung zu einem modernen Dienstleister in die Untersuchung mit aufgenommen.

Anfang Februar 2006 hat das Kabinett den ersten Bericht zur Wirksamkeit moderner Dienst-

stets auch schwierige Kundenkonstellationen ein, die das Alltagsgeschäft im Vermittlungsprozess prägen.

leistungen am Arbeitsmarkt zur Kenntnis genommen und gebilligt (vgl. Bundesregierung 2006).

deutschen Arbeitsmarktforscher hat immer stark gegen die Qualifizierungsmaßnahmen und vor allem gegen die länger laufenden Umschulungsmaßnahmen argumentiert und nicht selten polemisiert. Nunmehr müssen neuere Befunde



über die Langzeitwirkungen, die gerade bei Umschulungen auch volkswirtschaftlich positiv ausfallen, zur Kenntnis genommen werden. Die BA hat – auch im Windschatten dieser „offiziellen“ wissenschaftlichen Verdammung der beruflichen Weiterbildung in den vergangenen Jahren das ganze Feld „bereinigt“ und länger laufende Maßnahmen sind so gut wie ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund erfreut der folgende Satz: „Insgesamt ist also festzustellen, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung besser ist als ihr Ruf“ (Schneider/Eichhorst/Zimmermann 2006: 16).

Die Reform der BA sei durchweg positiv zu beurteilen, die BA habe ihr Behördendasein abgelegt und sich zu

Interessant war die Rezeption in der Presse. In Kurzform lautete die Berichterstattung: Die meisten neuen Instrumente der Hartz-Gesetze seien wirkungslos, nur die Ich-AGs scheinen ein erfolgreicher Instrument zu sein als von vielen bislang angenommen.<sup>125</sup>

■ Allerdings hält diese in der Öffentlichkeit verbreitete Kurzfassung den differenzierten Befunden der Arbeitsmarktforscher nicht stand: Einer zusammenfassenden Betrachtung der bislang vorliegenden Evaluierungsbefunde (unter Berücksichtigung weiterer Studien) kann man das folgende Zitat entnehmen: „Der noch nicht abgeschlossene Bewertungsprozess signalisiert, dass potenziell erfolgreiche Instrumente alleine die **berufliche Weiterbildung, die Eingliederungszuschüsse und die Förderung der Selbständigkeit darstellen**“ (Schneider/Eichhorst/Zimmermann 2006: 13). Besonders die Aufnahme der beruflichen Weiterbildung in diesen Kanon erleichtert, den gerade der Mainstream der

einem modernen Dienstleister am Arbeitsmarkt gemausert. Schaut man in den Bericht, dann ergibt sich hinsichtlich der Bewertung der organisatorischen Reform der Arbeitsverwaltung ein weitaus differenzierteres Bild – gerade hinsichtlich der Arbeitsvermittlung als Kerndienstleistung der Bundesagentur für Arbeit. An dieser Stelle seien nur einige Kernaussagen aus dem Bericht zitiert.

#### Aus dem Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung der Hartz-Gesetze (Bundesregierung 2006: 17 ff.):

##### ■ Zur Situation bis zum „Vermittlungsskandal“ der BA:

Das ursprüngliche Prinzip der Spartenorganisation bedeutete, dass die drei Fachgebiete Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung, Berufsberatung sowie Leistung zusammen mit der inneren Verwaltung als vierter Sparte die zentrale vertikale Gliederung der Organisation darstellten ... Der „Betrieb Arbeitsamt“ war nicht mehr als eine Zusammenfassung der Fachabteilungen unter der einheitlichen Leitung einer Behörde. Ihm fehlte der innere Zusammenhalt durch ein Verständnis gemeinsamer Aufgabewahrnehmung und Zielverfolgung. Die Fachabteilungen führten dabei ein weitgehendes Eigenleben. Die Idee des „Arbeitsamtes 2000“ war es, die Fachsparten aufzulösen und integrierte Teams von Vermittlung/Beratung und Leistung unter einheitlicher Leitung zu bilden ... Die Reform „Arbeitsamt 2000“ war in erster Linie eine Reform des Arbeitsamtes. Sie war von unten her gedacht und aus der Praxis heraus entwickelt worden. Sie war damit aber auch

<sup>125</sup> Es sei an dieser Stelle nur erwähnt, dass im Bericht hinsichtlich der Ich-AGs zu Recht darauf hingewiesen wird, dass der Untersuchungszeitraum angesichts der dreijährigen Laufzeit des Instruments eigentlich noch zu kurz sei, um belastbare Ergebnisse hinsichtlich eines „Erfolge“ ableiten zu können. Möglicherweise kommen nach dem Auslaufen der Förderung deutlich mehr Geförderte wieder zu den Arbeitsagenturen zurück. Hinzu kommen beträchtliche Mitnahmeeffekte bei diesem Instrument.

eine Reform, die ihren Ausgang am Kunden- und Dienstleistungsprozess genommen hat. Die der Reform der Arbeitsämter nachgehende Umstrukturierung von Landesarbeitsamt („LAA 2000“) und Hauptstelle („Hauptstelle 2000“) war eher eine Anpassung an die veränderten Verhältnisse in den Arbeitsämtern, als dass sie Funktionen und Steuerungsmodus der Zentralebenen neu bestimmt hätte.

### ■ Zur Akzeptanz der BA<sup>126</sup>

Hinsichtlich des Vertrauens seitens der Bevölkerung rangiert die BA am unteren Ende einer Skala von 15 abgefragten Organisationen (Platz 12 von 15) ... Die Bundesagentur hat bei den arbeitslosen SGB III-Kundinnen und -Kunden an Vertrauen gewonnen, bei Bevölkerung und Beschäftigten jedoch verloren ... Die Umstellung auf dem virtuellen Arbeitsmarkt hat die Bewertung der BA verschlechtert ... Die Gesamtzufriedenheit der Arbeitnehmerkundinnen und -kunden mit ihrer örtlichen Agentur für Arbeit ist leicht zurückgegangen. Größter Handlungsbedarf für die Agenturen besteht beim Verständnis für persönliche Belange, der Bearbeitungsgeschwindigkeit und der Erreichbarkeit ... Die Kontaktdichte zwischen Arbeitgeberkundinnen und -kunden und Bundesagentur für Arbeit hat sich verringert. 40,5% der Betriebe sind mit der Bearbeitung ihrer Anliegen durch die Bundesagentur für Arbeit zufrieden. Besonderer Verbesserungsbedarf ergibt sich für die Aspekte Verständnis für die Bedürfnisse des Unternehmens, Eigeninitiative der Agenturmitarbeiter, Schnelligkeit der Bearbeitung und inhaltliche Richtigkeit der Auskünfte ... Informelle Netzwerke sind nach wie vor der wichtigste Stellenvermittlungskanal für Arbeitsuchende und Arbeitgeber, die Agentur spielt dagegen eine eher untergeordnete Rolle ... Der Eindruck, die Bundesagentur für Arbeit habe sich zu einem modernen Dienstleister entwickelt ist zurückgegangen. 40 bis 50% der Befragten halten die Bundesagentur für Arbeit nicht für einen modernen Dienstleister.<sup>127</sup>

### ■ Das neue Steuerungssystem der BA

Mit dem neuen Führungs- und Steuerungssystem hat die Bundesagentur für Arbeit nach den bisherigen Befunden ein hohes Maß an Steuerungsfähigkeit und Steuerungssystematik erreicht. Es ist nun wohl zum ersten Male in ihrer Geschichte gelungen, Geschäftspolitik mit hoher Verbindlichkeit gegenüber den beiden nachgeordneten Ebenen nicht nur einheitlich zu kommunizieren, sondern deren

Umsetzung auf der Grundlage des Controllings systematisch zu verfolgen und nachzuhalten.<sup>128</sup>

Das Verhältnis von Regionaldirektion und Agenturen für Arbeit wirft dagegen noch eine Reihe von Fragen auf. Bislang zeigt sich, dass das Verhältnis von Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit widersprüchlich ausgestaltet ist ... Die Zielvereinbarung zwischen Agentur und Regionaldirektion ist eine Kombination aus der Festlegung von zu erreichenden Wirkungszielen (Integrationen) einerseits und detaillierten Regelungen zum Produkteinsatz (Rahmenbedingungen) und von Prozessen (Qualitätsstandards, Qualitätsziele) andererseits. Das bedeutet, dass die Agenturen die Ergebnisverantwortung für die Integrationsziele tragen, dabei aber nicht frei in ihrer Prozessgestaltung sind. Mit anderen Worten: Vorgegeben ist nicht nur, was erreicht werden soll, sondern zum Teil auch, wie das Ziel erreicht werden soll ... Mit der monatlichen Taktung der Nachhaltegespräche liegt ein sehr kurzer Steuerungszyklus vor. Diese ständige „fürsorgliche Belagerung“ der Agenturen ist nicht nur wegen des hohen Aufwands für Planung, Durchführung und Nachbereitung der Gespräche problematisch. Besonders vor dem Hintergrund, dass viele Arbeitsmarktmaßnahmen erst mittel- und langfristig wirken, sollte beobachtet werden, ob sich eine Umstellung auf längere Steuerungszyklen nicht lohnen könnte.

### ■ Zum Kundenzentrum der Zukunft (KuZ)

Die ... befragten SGB III-Kundinnen und -Kunden geben dem KuZ insgesamt eine gute bis mittlere Bewertung. Die durchschnittlichen Einschätzungen der befragten Personengruppen bewegen sich in einer Schulnotenskala zwischen 2,5 und 3,1. Besonders gut wird die Terminierung des Erstgesprächs bewertet, gefolgt vom Erstgespräch selbst und dessen Dauer. Etwas kritischer fällt das Urteil über die Beratungsqualität und das Aufnahmegespräch im Eingangsbereich aus ... die ersten Ergebnisse der Evaluierung legen nahe, dass das KuZ zu deutlichen Verbesserungen in den kundenbezogenen Prozessen der Bundesagentur für Arbeit führen könnte.

*Überwiegend positive Bewertung:*

- Die personenscharfe Trennung der Betreuung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkunden: Grundsätzlich besteht ein Widerspruch zwischen einer effektiven Betreuung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerkundinnen und -kunden in jeweils spezialisierten Teams und einer Verzahnung der beiden Marktseiten in einer Hand. Hierfür scheint der Bundesagentur für Arbeit ein Kompromiss gelungen. Indem beide Aufgabenbereiche innerhalb eines Vermittlungsteams mit fest ausgewiesenen Kapazitäten verbleiben, werden allein durch die personenbezogenen Kontakte und durch gemeinsame Teambesprechungen der Austausch und der Zusammenhalt zwischen beiden Marktseiten gesichert.
- Die Trennung von Vermittlungsarbeit und Leistungsbearbeitung.
- Die Terminierung der Vermittlerzeit: Im Kerngeschäft der arbeitnehmerorientierten Vermittlung ist vor allem die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Beratungsgesprächs durch Terminierung und klare Terminfenster mit

<sup>126</sup> Zur Bestimmung der Akzeptanz der BA wurde deren Image jeweils im Frühjahr 2004 und 2005 in der Bevölkerung und bei verschiedenen Kundengruppen durch repräsentative Befragungen untersucht. Für das Frühjahr 2006 ist eine weitere Befragung durch infas vorgesehen. Vgl. auch Heyer (2004).

<sup>127</sup> Allerdings weist der Bericht darauf hin, dass angesichts der Befragungszeitpunkte große Teile der organisatorischen Umstellung der Bundesagentur für Arbeit noch nicht von den Befragten erlebt worden sind, insbesondere gilt dies für die Einführung des Kundenzentrums der Zukunft und die Handlungsprogramme. Hinzu kam insbesondere im Frühjahr 2005 die erhebliche Belastung der Bundesagentur durch die Einführung des SGB II sowie damit zusammenhängend eine sehr negative Berichterstattung in den Medien, die den Gesamteindruck der Organisation in der Öffentlichkeit geprägt haben dürfte.

<sup>128</sup> „Die gesetzlich vorgesehene Zielvereinbarung zwischen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit sollte genutzt werden, um weitergehende arbeitsmarktpolitische Ziele der Bundesregierung in diesen effektiven Prozess einspeisen zu können“ (Bundesregierung 2006: 42).

größerem Zeitanteil insbesondere für die Erstberatung sowie der Wegfall der (früher ständigen) Störungen durch Telefonanrufe herauszustellen. Die befragten Fachkräfte dieser Bereiche begrüßen diese Entwicklung einhellig.

*Probleme:*

- noch nicht funktionierende Rahmenbedingungen des KuZ, insbesondere die IT-Unterstützung, die Kundenstromentlastung durch Service-Center und virtuellen Arbeitsmarkt (VAM) sowie die räumliche Gestaltung des KuZ in den Agenturen.
- ein Mismatch zwischen Qualifikationsanforderungen und vorhandenem Personal insbesondere am Empfang, in der Eingangszone und im Service-Center.
- geringe Möglichkeiten zur finanziellen Motivierung der Mitarbeiter durch die Besoldungsregeln des öffentlichen Dienstes, besonders am Empfang und in der Eingangszone sowie eine insgesamt zu geringe Personalausstattung in der Eingangszone und im Vermittlungsbereich.

### ■ Kundendifferenzierung, Handlungsprogramme und Vermittlungspraxis

Die Kundendifferenzierung stellt nach der neuen Systematik des Vermittlungsprozesses die zentrale Weichenstellung für das weitere Geschick der Kundin bzw. des Kunden dar. In Anbetracht dieser zentralen Funktion sehen viele Vermittler das Instrumentarium zur Kundendifferenzierung als zu mechanistisch und die Kundengruppenvielfalt als zu gering ... Etwa ein Viertel der Kunden ist nur mit Schwierigkeiten in eine der vier Kundengruppen einzuordnen. Die Kategorie Beratungskundinnen und -kunden Aktivieren wird tendenziell auch als Restkategorie für jene Kunden genutzt, die nicht eindeutig einer der drei anderen zugeordnet werden können bzw. wo sich Vermittler nicht zu der Entscheidung „geringe Integrationschancen“ (Betreuungskundin oder -kunde) entschließen können ... Grundsätzlich ist das Prinzip der effizienten Verwendung der Mittel bei den Vermittlern akzeptiert, d.h. man ist grundsätzlich damit einverstanden, über den Einsatz der Förderinstrumente auch unter Kostengesichtspunkten zu entscheiden. Gleichzeitig gibt es jedoch eine große Skepsis, ob die Auswahl der Förderinstrumente wirklich auf Basis von vier Kundengruppen und sechs korrespondierenden Handlungsprogrammen erfolgen kann. So wurde es als Angriff auf das berufliche Selbstverständnis als Vermittler wie auch auf eine Grundfunktion der Bundesagentur für Arbeit aufgefasst, dass bestimmte Kundengruppen weitgehend von vielen Maßnahmen ausgeschlossen werden. Zugleich wird hierin eine Einschränkung der Arbeitsautonomie mit negativen Folgen für die Motivation gesehen. Viele der engagierten Vermittlungsfachkräfte scheinen die standardisierten Handlungsvorgaben als eine Entwertung bzw. als eine Disqualifizierung ihrer Arbeit zu begreifen. Gesamtwirtschaftliche und sozialpolitische Zielsetzungen stehen hinter der neuen betriebswirtschaftlichen Logik zurück. Entsprechend erhalten schwer vermittelbare Arbeitslose, die Gruppe der sog. Betreuungskunden, weniger Betreuungsleistungen als andere Kundengruppen, weil bei ihnen kein kurzfristiger Erfolg zu erwarten ist. Hier besteht das Risiko eines neuen Verschiebepahnhofs zwischen SGB III und SGB II. Auch sind nach der neuen Logik im SGB III grundsätzlich keine längerfristigen Maßnahmen mehr möglich, obgleich solche im Einzelfall zielführend sein können. Bei konsequenter Umsetzung der betriebswirtschaftlichen Logik der Kostenreduzierung für die Versicherungsgemeinschaft besteht die Gefahr, dass das Ziel einer frühzeitigen Intervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und damit zur Minimierung von Kosten für

die gesamte Volkswirtschaft sowie weitere ökonomische und sozialpolitische Ziele aus dem Blickfeld der Bundesagentur für Arbeit geraten. Die ersten Erfahrungen mit den Handlungsprogrammen deuten darauf hin, dass für unerfahrene sowie leistungsschwache Vermittler die systematisierte Handlungsvorgabe eine willkommene Unterstützung ihrer Arbeit ist. Für einige, auch der bereits langjährig tätigen Fachkräfte, sind die Handlungsprogramme zudem eine legitimierte Entlastung in der Problematik, für bestimmte Kundengruppen keine oder nur marginale Angebote machen zu können. Andere Vermittlungsfachkräfte stellen die Handlungsprogramme jedoch als eine überflüssige, einengende und ihre Berufserfahrungen beschneidende Intervention dar. Der Vorrang im Vermittlungsprozess liegt nun eindeutig bei den arbeitgeberorientierten Vermittlern. Sie legen die Anforderungen fest, die sich aufgrund der Matching-Strategien und den Merkmalen des Stellenangebotes ergeben, und sie verfügen über den vorrangigen Zugang zu den Unternehmen bei den Vermittlungsvorschlägen. In der grundsätzlichen Differenzierungslogik der Bundesagentur zeigt sich jedoch ein Bruch. Während mit der Kundendifferenzierung auf Arbeitnehmerseite die „besseren Kunden“ (Marktkundinnen und -kunden) dem Handlungstypus „Selbsthilfe und Selbstbedienung“ zugeordnet werden, stellen sie in der Systematik der arbeitgeberorientierten Vermittlung die bevorzugte Kundengruppe („Top-Arbeitnehmer-Kundinnen und -Kunden“) sowohl bei der Bewerberauswahl für Stellenangebote als auch bei Initiativvorschlägen dar. Als zentrales Ergebnis der neuen Prozessgestaltung in der Vermittlungspraxis kann die Vorverlagerung der kundenbezogenen Aktivitäten in die Anfangsphase der Arbeitslosigkeit betrachtet werden. Dies drückt sich auch in der Ausweitung der Beratungszeit für alle Arbeitnehmerkunden im Erstgespräch beim Vermittler auf 30 Minuten (zuzüglich 15 Minuten Vor- und Nachbereitung) aus.

### ■ Die Zentralisierung der Einkaufsprozesse

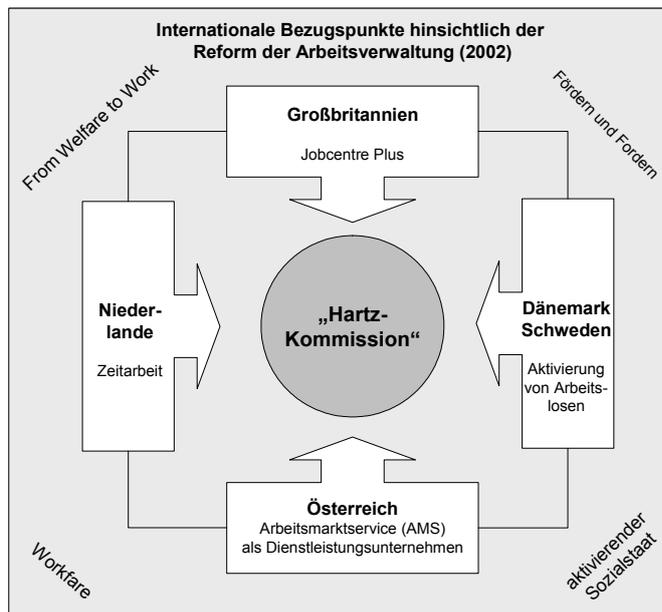
Die Standardisierung von Leistungen wurde von den Agenturen weniger skeptisch als die wettbewerbsbezogene Vergabe und die Zentralisierung des Einkaufs beurteilt. Die Standardisierung ermögliche eine schnellere Flächeneinführung spezifischer Arbeitsmarktdienstleistungen. Zwar werden Kosteneinsparungen wahrgenommen, die aber in nicht wenigen Fällen auch zu erheblichem Qualitätsverlust geführt haben. Das hat zu Veränderungen bei der Ausschreibungspraxis geführt ... Als problematisch wird darüber hinaus der lange Planungshorizont angesehen, der Anpassungen an kurzfristige Bedarfsänderungen erschwere. Generell werden von der Bundesagentur für Arbeit große Probleme bei der Durchsetzung von fachlichen Kriterien, vor allem hinsichtlich der Gewichtung von Qualität und Preis im Vergabeverfahren, gegenüber den Vertretern von Einkauf und Haushalt im Expertengremium zur Entwicklung der Verdingungsunterlagen beschrieben.

---

## 4. VOM AUSLAND LERNEN?

### EINE VERGLEICHENDE ANALYSE INTERNATIONALER ENTWICKLUNGEN

Natürlich hat die „Hartz-Kommission“ bei ihren Überlegungen für eine Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsverwaltung Anleihen bei anderen Ländern gemacht. Unterstützt wurde die Kommission dabei von der Bertelsmann-Stiftung.<sup>129</sup>



Aus den einzelnen Ländern finden sich viele Versatzstücke auch in den Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ wieder, transformiert auf die deutschen Rahmenbedingungen. So verwundert es denn auch nicht, dass die „neue“ deutsche Arbeitsmarktpolitik nicht nur wie ein Flickenteppich aussieht, sondern ganz offensichtlich auch der Versuch ist, eine eher angelsächsisch grundierte Wohlfahrtsstaatsreform zu verbinden mit den eher „sozialdemokratischen“ Elementen des skandinavischen Modells und den pragmatischen Flexibilisierungsansätzen der Niederländer mit dem dort vorherrschenden starken Gewicht der Arbeitnehmerüberlassung. Hinsichtlich der Arbeitsvermittlung

im engeren Sinne fällt auf, dass das Jobcenter-Modell der „Hartz-Kommission“ starke Ähnlichkeiten mit dem Jobcentre Plus in Großbritannien wie auch teilweise den „Zentren für Arbeit und Einkommen“ in den Niederlanden hat. Auch das, was sich mittlerweile z.B. in Form des Kundenzentrums der Zukunft in der BA an Kundenstrommanagement ausdifferenziert hat, geht auf britische Vorbilder – gepaart allerdings mit deutscher Rigidität – zurück. Auch die Kundentypologie der BA mit ihrem Spektrum von Markt- bis zu Betreuungskunden speist sich aus Vorbildentwicklungen in den Niederlanden und Österreich, die mit solchen Ansätzen schon längere Erfahrungen aufweisen können. Auch der strategische Ansatzpunkt der „Hartz-Kommission“, über die beiden Hebel Reduzierung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer und Verringerung des Zugangs in Arbeitslosigkeit zu einer „Halbierung“ der Arbeitslosigkeit zu kommen, war mit Blick auf das Ausland nicht per se unrealistisch, denn in

Österreich z.B. konnte die durchschnittliche Verweildauer in der Arbeitslosigkeit, die 1998 noch bei 140 Tagen lag, bis zum Jahr 2003 mit dann nur noch 101 Tagen um 28% reduziert werden.

In der neueren Diskussion über internationale Entwicklungen hinsichtlich möglicher Lerneffekte für die Weiterentwicklung der deutschen Arbeitsvermittlung<sup>130</sup> taucht als ein radikaler Referenzpunkt immer wieder **Australien** auf. Hier ist man in der vergleichenden Betrachtung am weitesten gegangen und hat die Arbeitsvermittlung vollständig privatisiert. Aber auch in anderen Ländern gibt es Entwicklungen in

<sup>129</sup> Vgl. Bertelsmann-Stiftung (2002). Referenzländer waren vor allem *Großbritannien* (für den „angelsächsischen“ Weg) sowie *Niederlande* und *Dänemark* für zwei erfolgreiche kontinentaleuropäische Modelle.

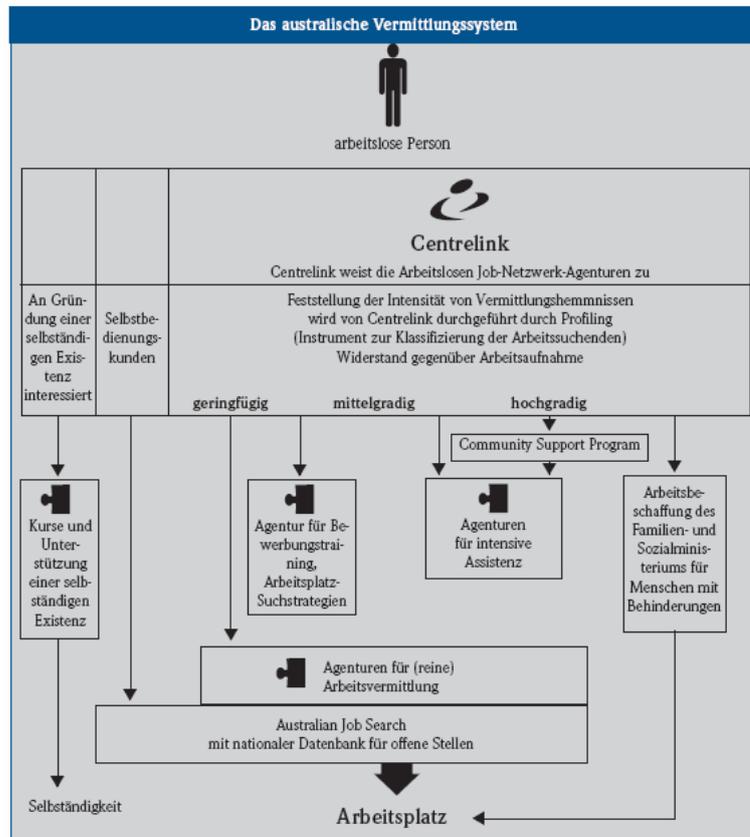
<sup>130</sup> Vgl. hierzu die zahlreichen einschlägigen Veröffentlichungen von Oliver Bruttel. Grundlegend mit theoretischer Vertiefung der funktionellen Privatisierung umfangreich Bruttel (2005a). Eine sehr kompakte Darstellung findet sich bei Bruttel (2005b), differenziert und vor allem die spezifisch deutschen Grenzen eines Privatisierungsansatzes ausleuchtend Bruttel (2005c).

Richtung Aufgabenprivatisierung. Neben Australien sind die **Niederlande und Großbritannien** hinsichtlich der Aufgabenprivatisierung bereits weit vorangeschritten. Neuerdings haben sich auch **Belgien und Dänemark** auf den Weg gemacht, wesentliche Teile ihrer Arbeitsvermittlung über contracting-out zu organisieren.

### 4.1 Australien<sup>131</sup>

Die sozialdemokratische Bundesregierung Australiens unter Premierminister Paul Keating gab in den neunziger Jahren einzelne Arbeitsmarkt-Dienstleistungen an private und gemeinnützige Organisationen gegen Entgelt weiter. Es handelte sich dabei um ein so genanntes „Case-Management“ zugunsten von langzeitarbeitslosen Personen im Rahmen des damaligen Programms der „Working Nation“. Nachdem im Jahr 1996 die Koalition aus National und Liberal Party unter Premierminister Ron Howard die Regierung übernahm, führte sie – beginnend 1998 – als erstes Land der OECD unter dem Label „**Job-Network**“ eine umfassende Arbeitsmarktreform durch. *Die öffentliche gemeinnützige Arbeitsvermittlung wurde vollständig aufgelöst und durch nichtstaatliche, privatwirtschaftliche oder gemeinnützig arbeitende Träger ersetzt.* Vermittlungsleistungen, Trainingsmaßnahmen, umfassende Betreuungsleistungen zur Reintegration Langzeitarbeitsloser und anderer Zielgruppen, Programme zur Gründung einer selbständigen Existenz und eine Reihe weiterer Dienstleistungen werden von diesen nichtstaatlichen Einrichtungen wahrgenommen. Das australische Arbeitsministerium führt Ausschreibungsverfahren die

ser Leistungen durch und vergibt sie für jeweils einen dreijährigen Zeitraum.



Quelle: Bach (2005:29)

In staatlicher Obhut bleibt lediglich eine internetbasierte Datenbank mit offenen Stellen, die von den privaten Vermittlungsagenturen aktiv genutzt und gepflegt werden muss.<sup>132</sup> Des Weiteren gründete die australische Bundesregierung eine Institution namens **Centrelink** mit mehr als 300 Niederlassungen, die Sozialleistungen „von der Wiege bis zur Bahre“ zur Verfügung stellt – gleichsam eine Art „Super-Sozialamt“. Centrelink übernimmt einige Teilaufgaben zur Betreuung Arbeitsloser: Vor allem die Meldung Arbeitsloser, das Profiling, das mit der deutschen Eingliederungsvereinbarung vergleichbare Back-to-work-agreement, die Gewährung von Arbeitslosenunterstützung.<sup>133</sup>

<sup>131</sup> Vgl. zur Privatisierung der Arbeitsverwaltung in Australien umfassend die sehr instruktiven Arbeiten von Bach (2003, 2004a, 2004b, 2004c und 2005) sowie Bruttel (2002) und neuerdings Kretschmer (2005). Die folgenden Ausführungen – vor allem zur Entwicklung des privatisierten Systems – basieren vor allem auf den Veröffentlichungen von Heinz-Willi Bach, der die Dynamik und den „Lernprozess“ in Australien für die deutsche Diskussion gewinnbringend offen gelegt hat.

<sup>132</sup> Als monetären Anreiz bekommen die privaten Vermittler für jede gemeldete Stelle eine Prämie zwischen 109 und 363 Euro.

<sup>133</sup> Arbeitslosenunterstützung (Job Seeker Allowance, neuerdings als Newstart Allowance oder Youth-Allowance bezeichnet) war seit der Einführung 1945 eine Sozialunterstützung aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes und ist weiterhin einkommens- und vermögensabhängig. Bemerkenswert ist dabei, dass die Einkommensersatzrate mit 37% sehr niedrig und auch unter denjenigen Großbritanniens und der USA liegt.

die Weiterleitung an die nichtstaatliche Vermittlungseinrichtung sowie in Abständen die Prüfung der Verfügbarkeit und Kommunikation mit den Vermittlungseinrichtungen (Bach 2005: 28).

Die halbstaatliche Einrichtung **Centrelink** (Business Partnership Organization) als One-Stop-Shop wird seit 1997 als umfassende Sozialverwaltung, Jugendhilfeeinrichtung, Basis-Krankenhilfe, Altenhilfe und anderes mehr im Auftrage der Bundesregierung und teilweise der Bundesstaaten aufgebaut. Im Unterschied etwa zur Bundesrepublik Deutschland werden diese Aufgaben als Bundesangelegenheiten angesehen, administriert und finanziert. Centrelink ist auch Studentenwerk und Stipendienanstalt sowie Betreuungs- und Unterstützungseinrichtung für die Ureinwohner Australiens (Aboriginal und Torres Strait People). Mit Centrelink haben das Arbeitsministerium sowie das Sozialministerium die Zersplitterung der Zuständigkeiten und Kompetenzen, die strikte Trennung von Vermittlung und sozialer Sicherung auf der Ausführungsebene überwunden.

Centrelink führte in den ersten beiden jeweils dreijährigen Kontraktphasen (ESC I und II) mit Hilfe des Jobseeker Classification Instrument (JSCI) ein Profiling durch und leitete den Arbeitssuchenden daraufhin zu einem privaten Anbieter weiter. Die privaten Anbieter werden vom zuständigen Ministerium über Ausschreibungen im Drei-Jahres-Turnus zentral beauftragt, wobei die Verträge geografisch auf Arbeitsmarktregionen aufgeteilt werden.

Australien ist als Referenzland vor allem deshalb relevant, weil hier nunmehr **mehrfache Erfahrungen mit dem Kontraktmanagement** vorliegen, einem der zentralen Bausteine bei einer funktionellen Privatisierung. Die Australier befinden sich derzeit am Ende der dritten Vergabeperiode – und bereits jetzt kann man einige – vor allem für die derzeit in Deutschland im Vergabebereich ablaufenden Entwicklungen – interessante Effekte erkennen (vgl. hierzu Bach 2005b):

■ In der ersten Vergabephase spielte der **Preis** der anbietenden Einrichtungen eine gewisse Rolle. Dies führte jedoch nach 1998 dazu, dass sich die Vermittlungsträger zum Teil gegenseitig in den Ruin zu konkurrieren drohten. Der Aufwand, die Dauer und die Qualität des Mat-

chings sowie des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Mittel für die Zielpersonen waren deutlich unterschätzt worden. Die Regierung entschloss sich noch während der ersten Ausschreibungsperiode, ihrerseits Mindestpreise auf erhöhtem Niveau für die Arbeitsmarktleistungen festzulegen, um Konkursen in großem Umfang entgegenzuwirken.

■ Seit dem ESC II wird der Preis für Arbeitsmarktleistungen regierungsseitig festgelegt (**Festpreissystem**) – ein Preiswettbewerb findet nicht statt. Bei der Auswahl der Agenturen spielen Kriterien wie Integrationsgeschwindigkeit, Vermittlungsprobleme der übernommenen Arbeitslosen, Integrationsdauer sowie Befragungsergebnisse bei Arbeitgebern und Kunden<sup>134</sup> eine Rolle.

■ Wenn zum gesetzten Preis keine Agentur bereit ist, in einer bestimmten Region ihre Dienstleistung anzubieten, macht die Regierung **Preiszugeständnisse**, bis die gewünschte Anzahl von Agenturen für die Region zur Verfügung steht, um dort den Wettbewerb zu sichern.

■ Im Verlauf der drei Ausschreibungsperioden ist die Zahl der Kontraktpartner deutlich gesunken – von anfangs 300 in ESC I auf jetzt nur noch 100. Im Gegenzug sind die Größe der Gesellschaften und die Zahl ihrer Niederlassungen deutlich angestiegen. Seit 1998 ist eine **spürbare Konzentration und Professionalisierung** in diesem Marktsegment beobachtbar. Die ausgeprägte Konzentration, die mittlerweile auf der Anbieterseite erreicht worden ist, wird erkennbar, wenn man berücksichtigt, dass die fünf größten Anbieter mittlerweile einen Marktanteil von 40% haben, die zehn größten kommen auf 55% und der durchschnittliche Marktanteil der verbleibenden Anbieter liegt bei einem halben Prozent.

■ Mit der dritten Ausschreibungsrunde für **2003 bis 2006** (ESC III) fanden gravierende Änderungen sowohl hinsichtlich der Organisation

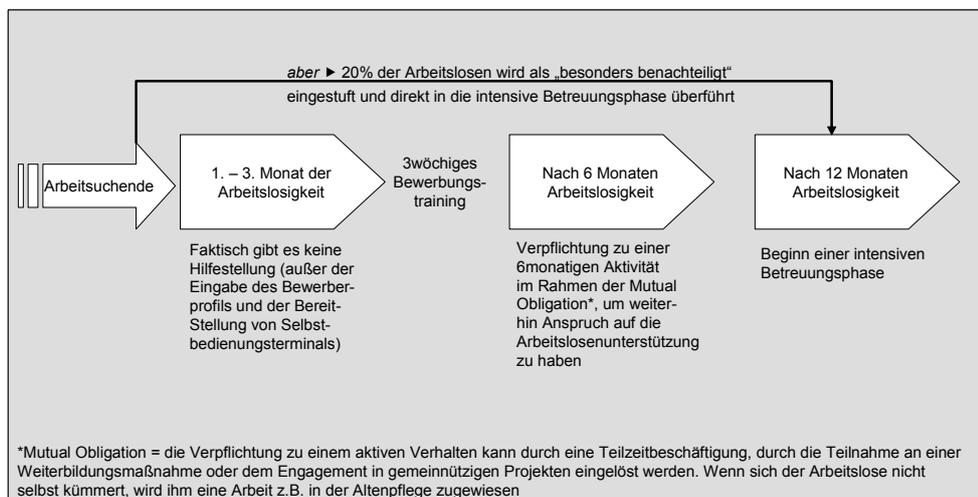
<sup>134</sup> Für die Auswahl der Anbieter wird deren Fähigkeit, die Dienstleistung zu erbringen, mit etwa 40% gewichtet; weitere 60% entfallen auf die Fähigkeit, gute Vermittlungsergebnisse zu erzielen. Zum einen fließen also input-bezogene Faktoren in die Auswahlentscheidung ein (Qualifikation der Mitarbeiter, die Fallmanagementmethoden oder die Ausstattung der Büroräume), zum anderen stützt man sich auf die quantitativ belegte gute Leistung in der Vergangenheit.

wie auch der Steuerung des Integrationsprozesses arbeitsloser Menschen statt. Auslöser dieser „Reform der Reform“ waren *Creaming- und Parking-Prozesse von Langzeitarbeitslosen* in einem Umfang, der die Wirksamkeit und Reputation des gesamten Systems einer privaten Vermittlung Arbeit suchender Menschen in Frage stellte. Nunmehr muss die Agentur, die einen arbeitslosen Unterstützungsempfänger zur Integration übernommen hat, diesen so lange betreuen, bis er die registrierte Arbeitslosigkeit wieder verlässt.

■ Die unterschiedlichen Dienstleistungen für Arbeitsuchende aus den ersten beiden Vertragsperioden in Abhängigkeit von den Profi-

Arbeitslosigkeit, der (2) Art der Vermittlung und ihrer (3) Nachhaltigkeit.

■ Zusätzlich zur Grundzahlung und der Vermittlungsprämie wird seit dem ESC III mit dem *Jobseeker Account* ein **Budget** ausgewiesen, das ausschließlich für unmittelbare Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Arbeitsuchenden ausgegeben werden kann (z.B. Lohnsubventionen, Anschaffungen wie Anzüge oder Mobiltelefone oder auch kurze Trainingsmaßnahmen). Soweit die Mittel nicht für den einzelnen Arbeitsuchenden verausgabt werden, verfallen sie. Damit wird verhindert, dass Anbieter durch das Parken von Teilnehmern ihren Gewinn erhöhen können.<sup>136</sup>



■ Das australische Kontraktmanagement weist eine interessante Variante<sup>137</sup> auf: Grundsätzlich kann dem Vermittlungspersonal in nichtstaatlichen Agenturen der Arbeitsplatz lediglich für die jeweilige Vergabeperiode von

ling-Ergebnissen von Centrelink wurden in ESC III zugunsten einer einheitlichen Dienstleistungskette fallengelassen, der nun alle Arbeitslosen vom ersten Tag an folgen.

■ Die Vergütungsstruktur für die privaten Anbieter ist eine **Kombination aus Grund- und Ergebnisvergütung**. Auf der einen Seite werden die Anbieter für die jeweils erbrachte Dienstleistung direkt vergütet (im Sinne einer Einzeleinstellungsvergütung).<sup>135</sup> Auf der anderen Seite ergibt sich allerdings ein Großteil der Vergütung aus einer **erfolgsabhängigen Vermittlungsprämie**. Die konkrete Höhe hängt dabei von drei Faktoren ab: von der (1) Dauer der

drei Jahren garantiert werden. Durch sein sehr differenziertes automatisiertes statistisches Berichtswesen ist das australische Arbeitsministerium in der Lage, den Erfolg jeder der Agenturen bei jedem einzelnen übernommenen Vermittlungsfall nachzuvollziehen. Aus diesen Ergebnissen wird ein Ranking für jede einzelne Niederlassung einer Vermittlungsagentur unter Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktverhältnisse durchgeführt („**Star Ranking**“). Die Ranking-Ergebnisse dienen in erster Linie den Arbeit suchenden Kunden zur Orientierung, denn sie haben das Recht, sich eine Agentur zu wählen. Demgegenüber besitzt die Agentur kein Wahlrecht bezüglich der zu über-

<sup>135</sup> Es gibt z.B. in der ersten Phase der Arbeitslosigkeit für die Leistungen Eingangsinterview (45 Min.), Anfertigung eines Bewerberprofils, Einführung in die Selbstbedienungsterminals mit Aktualisierung der Angaben 60 A\$ (37 €) für das erste Interview und 20 A\$ für ein Wiederholungsinterview (mit einem Umfang von 25 Minuten). Vgl. auch die tabellarische Übersicht bei Bach (2004b: 21).

<sup>136</sup> In den ersten beiden Vergabeperioden (ESC I und II) wurden den Anbietern pauschale Beträge für die gesamte Betreuungszeit gezahlt und weitgehende Freiheit beim Mitteleinsatz gelassen. Nunmehr steht die *Äquivalenz von Zahlungen und erbrachten Dienstleistungen* stärker im Mittelpunkt.

<sup>137</sup> Vgl. hierzu Bach (2005b).

nehmenden Klientel.<sup>138</sup> Die Ranking-Ergebnisse werden aber auch für eine andere Steuerungsdimension verwendet: Alle Agenturen, die zu einem bestimmten Stichtag 3,5 oder mehr von 5 möglichen Rangpunkten erreicht haben, werden ohne Ausschreibung in die nächste Vergabeperiode übernommen (**roll over-System**). Dies induziert zu intensiven Vermittlungsbemühungen seitens des Personals, denn dadurch sichert es sich für weitere drei Jahre die Arbeitsplätze. Außerdem wird eine ansonsten typische Delle in der Vermittlungsarbeit vermieden, die zuvor entstanden ist, weil sich die Agenturen in erster Linie um die Ausschreibungen bemühten.

Insgesamt ergibt sich für Australien also ein sehr ausdifferenziertes System der funktionalen Privatisierung mit einem komplexen Kontraktmanagement und einem anreizorientierten Vergütungssystem. Trotzdem gibt es natürlich auch innerhalb Australiens eine kritische Reflektion des Systems. Die umfangreichste Analyse und daraus abgeleitete Reformvorschläge wurden 2002 von der Productivity Commission (PC) vorgelegt (vgl. Bruttel 2002: 26):

■ In einer über 400 Seiten starken Evaluierung von Job Network wurde zwar die Privatisierung grundsätzlich unterstützt, die Kommission wies aber auch auf Schwachstellen hin und schlug zum Teil weit reichende Veränderungen vor. Als strukturell bedeutendster Vorschlag kann wohl die Forderung nach der Abschaffung des öffentlichen Ausschreibungsprozesses gelten. Dieser sei extrem aufwändig, kostspielig und würde dafür nicht den erwarteten Mehrwert liefern. Stattdessen forderte die PC die Rückkehr zu einheitlich gesetzten Preisen verbunden mit einer Lizenzvergabe. Der Zutritt würde zu jeder Zeit jedem Anbieter erlaubt, der die vom Ministerium geforderten Standards erfüllt. Die Lizenzen würden automatisch erneuert, solange der Anbieter neben der Qualität auch eine festgesetzte Anzahl an Vermittlungen vorweisen könnte. Gleichzeitig sollten die bislang geltenden, durch die Ausschreibungen fixierten Kapazitäten abgeschafft werden. Jeder Anbieter sollte so viele Kunden bedienen kön-

nen, wie er möchte. Darüber hinaus forderte die PC eine Reduzierung des Kontrollaufwandes. Die einzelnen Anbieter sollten wieder weniger reguliert ihrer Tätigkeit nachgehen sollen, statt von einer Vielzahl von Auflagen behindert zu werden. Der größte Vorteil des outputorientierten Ansatzes, nämlich seine Flexibilität sollte wieder an Bedeutung gewinnen.

Australien weist im Gegensatz zur Bundesrepublik kein „globales“ Arbeitsplatzdefizit auf, sondern offene Arbeitsmärkte mit Regions- und Zielgruppenproblemen. Die Situation in Australien ist eher mit derjenigen der Bundesrepublik in den sechziger und frühen siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts vergleichbar. Hinzu kommt, dass das „Job Network“ bislang noch keine „Schlechtwetter-Periode“ in Gestalt einer Rezession mit hoher Niveau-Arbeitslosigkeit erlebt hat.

Hinsichtlich des Radikalmodells einer vollständigen Privatisierung der Arbeitsvermittlung wäre Australien sicherlich der Referenzpunkt.<sup>139</sup>

Aber auch losgelöst von dieser Dimension kann man gerade aus den mehrjährigen Erfahrungen dort mit Kontraktmanagement einiges für die Vergabepaxis in Deutschland lernen. Besonders hervorzuheben sei an dieser Stelle der **bewusst stillgelegte Preiswettbewerb**, der sich als kontraproduktiv, ja sogar zerstörerisch erwiesen hat. Gerade an diesem Punkt könnte die „tabula rasa“-Politik gegenüber vielen Trägern in Deutschland lernen.

#### 4.2 Großbritannien<sup>140</sup>

Schon der Begriff „Job Center“, den die Hartz-Kommission zur Kennzeichnung der angestrebten zukünftigen Betriebsform der Arbeitsämter verwendet hat, verweist auf Großbritannien. Die Kommission hat sich von den neueren Entwicklungen dort anregen lassen. Diese Vorbild-Funktion Großbritanniens für einen wichtigen Strang der deutschen Reform-Debatte ist

<sup>138</sup> Die Agenturen und einzelnen Niederlassungen können sich jedoch auf Kundengruppen *spezialisieren*, etwa auf jugendliche Aboriginees oder auf Interessenten zur Gründung einer selbständigen Existenz. Auch hier dient das Star-Ranking zur Orientierung.

<sup>139</sup> Vgl. ablehnend zur (eher theoretischen) Option einer Radikalreform der Arbeitsvermittlung Carney (2005).

<sup>140</sup> Zur Entwicklung in Großbritannien – vor allem mit Blick auf die für die Arbeitsvermittlung relevanten „Jobcentres Plus“ – vgl. frühzeitig Franck (2002, 2003a und 2003b), Knuth/Schweer/Siemes (2003) sowie Knuth/Finn (2004).

nicht ohne historische Pikanterie: „In den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts war die selbstverwaltete Bundesanstalt für Arbeit Vorbild für die Einrichtung der britischen Manpower Services Commission ...“ (Knuth/Finn 2004: 2).

Auch in Großbritannien lassen sich hinsichtlich der Organisation der Arbeitsförderung und der Arbeitslosenversicherung unterschiedliche Entwicklungslinien erkennen, die in der Arbeit von Knuth/Finn (2004) herausgearbeitet worden sind und die viele Parallelen gerade zur aktuellen Debatte in Deutschland erkennen lassen:

„**Anfang der siebziger Jahre** folgte man den damaligen Empfehlungen der OECD, Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung von der Auszahlung der „Stütze“ zu trennen. In Top-Lagen der Städte wurden über 1.000 moderne „**Jobcentres**“ eingerichtet, die durch „moderne Dienstleistungen“ der Beratung, Vermittlung und aktiven Förderung das Armut-Image der Unemployment Benefits Offices (UBOs) abschütteln und einen höheren Marktanteil für die öffentliche Arbeitsvermittlung erobern sollten. Sowohl die auf Entwicklung des Humankapitals gerichtete Förderstrategie als auch die Einbeziehung der Sozialpartner und Kommunen in das oberste Steuerungsgremium, die Manpower Services Commission, verweisen auf das deutsche Vorbild des damals noch frischen Arbeitsförderungsgesetzes. Die Auszahlung der Unterstützung verblieb jedoch in den UBOs. Die weiterhin verlangte regelmäßige Erneuerung der Arbeitslosmeldung wurde zur bürokratischen Pflichtübung, da die UBOs keine Arbeit zu vermitteln hatten. Umgekehrt war die Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Jobcentres nicht Voraussetzung für den Leistungsbezug. Die Auflösung des Zusammenhangs von Arbeitsvermittlung und Unterstützungsleistung hatte Folgen: Während das Risiko, arbeitslos zu werden, von Ende der sechziger bis Mitte der achtziger Jahre nur geringfügig zunahm, wuchsen die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer und der Anteil der Langzeitarbeitslosen stark an ... und Befragungen ließen erkennen, dass viele Leistungsbezieher die Arbeitsuche aufgegeben hatten ... **Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre** begann die seinerzeitige konservative Regierung, dieser Entwicklung gegenzusteuern: Obligatorische

„Back to Work Agreements“ bei Antragstellung auf Arbeitslosenunterstützung und Überprüfung der Verfügbarkeit alle sechs Monate (1986); Beendigung der Beteiligung der Sozialpartner und Neukonstituierung des „Employment Service“ als unmittelbar der Regierung unterstehende und durch Zielvereinbarungen gesteuerte Agentur (1987/88); aktive Arbeitsuche (und nicht nur Verfügbarkeit) als Voraussetzung des Leistungsbezugs, Erweiterung der Zumutbarkeitskriterien und Verschärfung der Sanktionen bei Arbeitsaufgabe (1989). Zentrale Aufgabe des Employment Service war nun weniger die Arbeitsvermittlung als vielmehr, die Arbeitslosen zur eigenständigen Arbeitsuche anzuhalten. Diese Orientierung gilt bis heute. Die Berechnung und Auszahlung aller nationalen Sozialleistungen wurde in einer zweiten Agentur zusammengefasst, der Benefits Agency (BA). Das war das Ende der übel beleumundeten „Stempelstellen“, der UBOs. Indem die BA die mit der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung verbundenen Aufgaben an den Employment Service übertrug, wurde die Anfang der siebziger Jahre aufgegebenen räumliche Einheit von Arbeitsvermittlung, Arbeitsförderung und Leistungsgewährung wieder hergestellt ... Die berufliche Weiterbildung, die in der an „Humankapital“ orientierten Ära der Manpower Services Commission teilweise in deren Eigenregie durchgeführt worden war, wurde vollständig an private Anbieter outgesourct, die unter erheblichen Wettbewerbs- und Kostensenkungsdruck gesetzt wurden ... Die aktive Arbeitsförderung ... wurde umgepolt auf eher kurzzeitige und auf den unmittelbaren Übergang in Beschäftigung orientierte Maßnahmen ... Der Employment Service kam unter verschärften Effizienz- und Erfolgsdruck, und im Jahre 1995 hatte auch Großbritannien seinen „Vermittlungsskandal“ in Form von nicht nachweisbaren „Vermittlungserfolgen“, die in der Statistik ausgewiesen worden waren. **1996**, im letzten Jahr der Tory-Regierung, erfolgte eine erste Stufe der „Zusammenführung von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe“: Die Arbeitslosenunterstützung wurde, der bereits eingeführten Bindung an die aktive Arbeitsuche entsprechend, umbenannt in „**Grundsicherung für Arbeitsuchende**“ (Jobseeker's Allowance – JSA), die nun auch denjenigen Arbeit suchenden Arbeitslosen zusteht, die keinen durch Beitragszahlungen begründe-

ten Leistungsanspruch haben. Sie erhalten bedürftigkeitsabhängige Leistungen von derzeit monatlich etwa 359 € für einen Alleinstehenden über 25 Jahren; für Angehörige von Bedarfsgemeinschaften gibt es zusätzliche Leistungsbestandteile, und die Kommunen zahlen Wohngeld aus nationalen Steuermitteln. Die Leistungssätze sind die gleichen wie bei der Fürsorgeleistung für Nichterwerbsfähige, die seitdem Income Support (IS) heißt ... Die (seit 1997 regierende) **Labour-Regierung** hat bis heute keine strukturellen Änderungen an dem von den Konservativen hinterlassenen Leistungssystem vorgenommen. Stattdessen begann sie sofort nach dem Regierungsantritt, die aktive Arbeitsförderung unter dem Schlagwort „**New Deal**“ ... zu effektivieren. Beginnend mit Jugendlichen und später fortgesetzt für Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende, Behinderte, Ältere und schließlich die „inaktiven“ Partner von Arbeitslosen wurde ein System von aktiven Hilfen eingeführt, das nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit (sechs Monate bei Jugendlichen, 18 bei Langzeitarbeitslosen) automatisch und verpflichtend einsetzt. Jugendliche können dadurch definitionsgemäß nicht mehr langzeitarbeitslos werden. Im Zentrum der New Deals steht der **Personal Adviser** („**Persönliche Ansprechpartner**“, „**Fallmanager**“), der bei niedrigen Fallzahlen von etwa 40 „seiner“ Kunden zuweist in Maßnahmemodule, die bei Trägern eingekauft wurden, und ihren Weg durch das Fördersystem verfolgt. Zu ihr oder ihm kehren die Kunden auch zunächst wieder zurück, wenn sich kein Maßnahmeerfolg in Form von Arbeitsaufnahme einstellt. Bei der Einführung der New Deals erfolgte eine Personalaufstockung um 5.000 Berater ... In 15 modellhaften Employment Zones wurde die aktive Arbeitsförderung inzwischen probeweise völlig privatisiert: Ähnlich wie neuerdings ... in Deutschland nach § 421i SGB III übernehmen in diesen Regionen private Träger die vollständige Verantwortung für die Eingliederung von Arbeitslosen und werden erfolgsabhängig bezahlt“ (Knuth/Finn 2004: 2-5).

- Vor dem aktuellen Hintergrund der Debatte über Mindestlöhne in Deutschland ist der Hinweis von Knuth/Finn (2004: 5) von großem Interesse: „Flankiert wird diese Strategie der Aktivierung durch Maßnahmen, die sicher stellen sollen,

dass „Arbeit sich wieder lohnt“ (making work pay): ... New Labour (setzte) 1998 einen gesetzlichen Mindestlohn<sup>141</sup> durch ... „Negativsteuern“ (Working Families Tax Credit) bessern seit 1999 niedrige Arbeitseinkommen auf. Die Auszahlung dieser Zuschüsse über das Finanzamt (anstatt einer Fortzahlung von Teilen der früheren Sozialleistung) wurde bewusst gewählt: Die frisch gebackenen Erwerbstätigen sollen sich als Steuerbürger und nicht als Leistungsempfänger fühlen und verhalten. Aber auch in Fällen, in denen Erwerbstätigkeit sich mittelfristig wirklich lohnt, ist der Übergang von der vorzuschüssigen Sozialleistung zur nachträglichen Lohnzahlung und Negativsteuer mit Liquiditätsrisiken für die Haushalte verbunden: Manche finden eine Arbeit – und verlieren durch Mietrückstände die Wohnung, bevor die Geldflüsse sich wieder eingependelt haben.“

Zur Umsetzung des Reformprogramms „Welfare to work“, das von der Regierung Blair im Jahr 1997 konzipiert wurde, um Armut und Abhängigkeit von staatlicher Fürsorge zu verringern und Arbeitsanreize zu verstärken, sollte auch die öffentliche Arbeitsverwaltung grundlegend umgebaut werden. Die Voraussetzungen für eine Organisationsreform der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Großbritannien wurden im **Juni 2001** durch Regierungsbeschluss geschaffen. Zuständigkeiten aus dem „Department for Education and Employment“ und dem „Department for Social Security“ wurden zum „**Department for Work and Pensions (DWP)**“ zusammengeführt. Damit wurde ein neues Ministerium geschaffen, das personelle und finanzielle Unterstützungsleistungen in besonderen sozialen Lebenslagen gewährt. Die Fachbereiche des DWP sind danach gegliedert, in welcher Lebensphase sich ein Mensch befindet (Kindheit, erwerbsfähiges Alter, Ruhestand). Auf regionaler Ebene wurden der ehemalige Employment Service (Job Center) und Teile der Benefits Agency (Arbeits- und Sozialämter) zu einem „**One-Stop-Shop**“ zusammengelegt. Als Ergebnis dieser Fusion entstanden die neuen „**Jobcentres Plus (JCP)**“, die nun

<sup>141</sup> Dieser Mindestlohn liegt seit seiner letzten Anhebung im Oktober 2005 für Erwachsene bei 5,70 £ (= 7,40 €) pro Stunde.

einzigste Anlaufstelle für alle Fragen von Betroffenen im erwerbsfähigen Alter sind. Im Oktober 2001 begann man mit der Implementierung der ersten 56 Modellagenturen (Pathfinder Offices), in einer zweiten Tranche wurden im Oktober 2002 weitere 225 JCP installiert (Day2-Offices), der Roll-Out wird insgesamt 2006 beendet sein.

- Hier zeigt sich auch ein **wichtiger Unterschied zum deutschen Reformtempo**. Die Briten lassen sich gut fünf Jahre Zeit, um die Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialämter zu einem neuen, einheitlichen Organisationsmodell zu realisieren. Man vergleiche dies mit der Geschwindigkeit, mit der in Deutschland die alten Arbeitsämter in Kundenzentren umgebaut wurden, oder auch mit der en passant-Einführung der Arbeitsgemeinschaften als eine hybride Organisationsform im Niemandsland zwischen Bundesagentur und Kommunen – und das bei laufendem Betrieb mit mehreren Millionen Leistungsempfängern. Manchmal – und in Deutschland ganz offensichtlich – kann Geschwindigkeit auch kontraproduktiv sein.

Vertikal gibt es 11 „Regional Offices“ sowie 132 Distrikte mit ihren „District-Offices“ und ca. 1.100 lokale „Jobcentres“.<sup>142</sup> Das DWP beschäftigt landesweit rund 130.000 Mitarbeiter; davon sind rund 80.000 für die Arbeitsverwaltung tätig. Betrachtet man die Prozesse in den Jobcentres Plus, dann kann man den Einfluss dieses Modells auf die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ sowie auf die tatsächlichen Umsetzungsversuche in den Agenturen für Arbeit nachvollziehen:

**Exkurs: Die Prozesse im Jobcentres Plus – Vorlagen für die „Hartz-Kommission“ und den Umbau der deutschen Arbeitsverwaltung (vgl. Winkler 2004)**

Das Jobcentre Plus leistet in der ersten Phase der Arbeitslosigkeit vor allem **Aktivierungsarbeit** durch eingehende

persönliche Beratung und Vermittlung. Kurze Wartezeiten durch **terminierte Vorsprachen** und ein günstiges Betreuungsverhältnis von **40-60 Kunden pro Vermittler** sorgen für gute Rahmenbedingungen. Geldleistungen und Arbeitgeberzuschüsse sind immer nachrangig und sollen erst dann eingesetzt werden, wenn die Selbstleistungsfähigkeit des Kunden ausgeschöpft ist. Im Vordergrund des Leistungsangebotes stehen intensive Betreuung und die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt sowie Unterstützung beim Abbau von Einstellungshemmnissen. Die neuen JCP sind moderne, offen gestaltete Bürgerbüros in heller, angenehmer Architektur. An der **Empfangstheke** (Welcome Desk) werden die Kunden begrüßt, Anliegen vorgeklärt und Besucherströme koordiniert. Ein „**Floorwalker**“ auf jeder Etage sorgt dafür, dass der Besucher sofort zu seinem Ansprechpartner findet. Kurze Wartezeiten verbringt der Besucher in der **Wartezone** oder an den sog. „**Jobpoints**“, wo er per EDV an bedienerfreundlichen Terminals Arbeitsstellen selbst suchen kann. Nebenbei ist ein Auskunftstresen für halboffene Stellen und Telefone für eine Kontaktaufnahme zu „*Jobseekers direct*“<sup>143</sup> und zu Firmen. Wer Leistungen vom Jobcentre Plus beanspruchen will, ruft zunächst bei einem der sog. zentralen „**Contact-Centres**“ an. Die Hotline nimmt den kompletten Bewerberdatensatz auf und klärt ab, auf welche Sozialleistungen ein Anspruch besteht, versendet entsprechende Antragsunterlagen an Kunden, leitet erfasste Datensätze an die lokal zuständigen Jobcentre Plus weiter und vergibt die Termine für erste persönliche Vorsprachen, ggf. werden schon erste Vermittlungsvorschläge unterbreitet.

Erster Ansprechpartner dort ist der „**Financial Assessor**“, der in einem zwanzigminütigen Gespräch (First Claim) umfassend über den Anspruch auf finanzielle Leistungen berät, Antragsunterlagen entgegennimmt und im Bedarfsfall beim Ausfüllen hilft. Zunächst steht das Bedürfnis des Kunden, den eigenen Lebensunterhalt gesichert zu wissen, im Vordergrund. Im folgenden „New Jobseeker Interview“ werden in einem 45-minütigen Gespräch mit dem „**Personal Adviser**“ individuelle Ziele und Vorgehensweisen für eine erfolgreiche Vermittlung und Arbeitsaufnahme besprochen. Eigene persönliche Vorstellungen werden auf ihre Realisierbarkeit hin kritisch betrachtet, jedoch bestehen während der ersten sechs Monate kaum Einschränkungen im Hinblick auf die Zumutbarkeit von Arbeitsverhältnissen. Im sog. „**Jobseekers Agreement**“ werden verbindliche Vereinbarungen zur

---

<sup>142</sup> Die Zahl von 1.100 JobCentres zeigt zugleich sehr eindringlich, dass die Filialstruktur in Großbritannien wesentlich kleinteiliger und damit auch tendenziell kundennäher gestrickt ist als in Deutschland mit seiner neuen Doppelstruktur aus Agenturen und Arbeitsgemeinschaften.

---

<sup>143</sup> *Jobseekers Direct* ist eine Stellenhotline, die Kunden zum Ortstarif über lokale und überregionale Arbeitsangebote informiert. Die Mitarbeiter haben Zugriff auf eine Datenbank aller landesweit gemeldeten Vakanzen und stellen Kontakte zu potentiellen Arbeitgebern her.

Arbeitssuche getroffen und schriftlich festgehalten, wie z. B. die Suche nach geeigneten Stellenangeboten in Tageszeitungen, im Internet, Initiativbewerbungen, Nutzung von Stellenbörsen usw.

Alle 14 Tage prüft der Vermittler in einem 10-minütigen Gespräch, ob die im „Jobseekers Agreement“ getroffenen Vereinbarungen eingehalten wurden (**Signing and Interventions**). Für die routinemäßigen Meldekontrollen ist persönliches Erscheinen und das Führen eines Nachweises der Eigenaktivitäten notwendig; niemand kann ohne diese permanente Nachweispflicht anonym über einen längeren Zeitraum hin Leistungen beziehen. Nach 13 Wochen der Arbeitslosigkeit (**13-Weeks-Interview**) findet ein intensiveres Gespräch statt, in dem vor allem bisherige Aktivitäten der Arbeitssuche nochmals hinterfragt und optimiert werden sollen. Ein von der Intention her gründlicheres Beratungsgespräch mit 40-minütiger Dauer findet nach einem halben Jahr statt, das sog. „**Restart Interview**“. Dabei wird sehr detailliert untersucht, warum der Kunde bisher noch nicht in Arbeit ist und offen gelegt hat, wo seine vermeintlichen Schwächen liegen. Bewerbungstraining und Kurzqualifizierungen werden im Bedarfsfall angeboten. Da eine Arbeitssuche auf dem Niveau der bisherigen Tätigkeit nicht erfolgreich war, müssen spätestens ab diesem Zeitpunkt deutliche Abstriche bei der Zumutbarkeit gemacht werden.

Im Mittelpunkt der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik stehen umfangreiche Information, Beratung, Coaching und Hilfen zur Arbeitsaufnahme bei Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Speziell ausgebildete Berater (**New-Deal-Advisers**) betreuen einen Kundenstamm (Caseload) von ca. 45 Klienten intensiv und pflegen entsprechende Kontakte zu öffentlichen Einrichtungen und potentiellen Arbeitgebern. Zu Beginn aller „New-Deal-Förderprogramme“ wird ein sog. einführendes „**Gateway**“ durchlaufen. Im wöchentlichen Turnus und im Bedarfsfall darüber hinaus werden Klienten in einer Phase beruflicher Neuorientierung intensiv beraten und coacht. Ein individueller Aktionsplan (**Action Plan**), mit dem Ziel, dauerhaft in ein Arbeitsverhältnis einzumünden, wird im gegenseitigen Einvernehmen miteinander erarbeitet und ist für alle zukünftigen Aktivitäten der Arbeitssuche verbindlich. Bei Arbeitsaufnahme von Teilnehmern können Arbeitgeber eine Förderung von bis zu 115 € wöchentlich für die Dauer von 6 Monaten erhalten. Mit diesen Zuschüssen zum Arbeitsentgelt soll eine Minderleistung des neuen Mitarbeiters und das Defizit erlernbarer beruflicher Fertigkeiten ausgeglichen werden. Zusätzlich werden bis zu 450 € für entstehende Kosten der Arbeitsaufnahme an den Arbeitnehmer geleistet, wenn dadurch die Vermittlungsfähigkeit verbessert werden kann, insbesondere durch Übernahme von Bewer-

bungskosten, Erstattung von Fahrtkosten zum neuen Arbeitsplatz, Arbeitskleidung und Werkzeug und anderem, was eine rasche Arbeitsaufnahme fördert. Die formelle Abwicklung einer Förderung erfolgt sehr unbürokratisch. „New Deal“ kann als ein flexibel anwendbares arbeitsmarktpolitisches Programm bezeichnet werden. Im Gegensatz dazu konkretisiert SGB III ein ganzes Bündel an verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten.

Im **April 2001** wurde „**Employer Direct**“ eingerichtet. Landesweit sind 11 moderne Call-Center unter gleicher Rufnummer erreichbar, nehmen Stellenangebote zentral entgegen und leiten diese an die lokal zuständigen Jobcentre Plus weiter. Alle Call-Center sind virtuell vernetzt, so dass eine ständige Erreichbarkeit für Arbeitgeber gewährleistet ist. Erkennt das System die Auslastung der personellen Ressourcen, werden Anrufe automatisch an ein anderes Call-Center geschaltet. Eingehende Anrufe werden binnen 20 Sekunden entgegengenommen, sofort ins interne EDV-System eingespeist und sind innerhalb von 15 Minuten nach Auftragserteilung landesweit im Internet und an den „Jobpoints“ in den Wartezeiten der JCP abrufbar. Ein „Vacancy Service Manager“ aus dem regionalen Jobcentre Plus tritt binnen 48 Stunden mit dem Auftraggeber in Kontakt, um etwaige Unklarheiten und Realisierungshemmnisse auszuräumen und unterbreitet erste Vermittlungsvorschläge. Um das Stellenangebot schließen zu können, wird zu vereinbarten Zeiten (**Follow-up**) nachgefragt, ob die Stelle besetzt werden konnte. Gibt es Schwierigkeiten bei der Bewerberauswahl, werden Fördermöglichkeiten oder Alternativen besprochen.

Größere überregionale Firmen werden von „**Local Account Managern**“ betreut. In Kooperationsvereinbarungen mit Arbeitgebern (Employer Engagement) wird die Zusammenarbeit der stellenorientierten Vermittler mit den Unternehmen geregelt. Die Arbeit der Teams steht im Einklang mit der Rekrutierungspolitik einzelner Unternehmen. In enger Zusammenarbeit mit dem Personalmanagement werden passende Bewerber für die Besetzung von Vakanzen ausfindig gemacht und über Fördermöglichkeiten beraten. Modellhaft wird der Einsatz von „Business Development Teams“ erprobt, was eine noch engere serviceorientierte Firmenbetreuung bedeutet. In vertrauensvoller Zusammenarbeit mit der Firmenleitung werden gemeinsame Strategien für die Besetzung offener Stellen erarbeitet, damit Jobcentre Plus passgenau alle Marktsegmente eines Unternehmens mit geeigneten Bewerbern bedienen kann. Dahinter verbirgt sich die gewonnene Erkenntnis, dass Arbeitgeber einerseits permanente Ansprechpartner wollen und andererseits, dass ein Dienstleister nur erfolgreich sein kann, wenn er Geschäftspartner und Kunden genau kennt und Firmenstrategien versteht. Die Räumlichkeiten außerhalb von Job-

centre Plus sind auch für Vorstellungsgespräche, Auswahlverfahren Assessment Center) und sonstige Einstellungstests geeignet, die das Team alleine oder zusammen mit Arbeitgebern durchführt.

Die britische Regierung begann im Jahr 2000 nach australischem Vorbild damit, im Rahmen eines Kontraktmanagements Dritte<sup>144</sup> an der Betreuung schwieriger auf dem Arbeitsmarkt integrierbarer Personen gegen Entgelt zu beteiligen. So wurden die „**Employment Zones (EZ)**“ als dauerhafte Modellprojekte mit besonderen Angeboten für Langzeitarbeitslose konzipiert (vgl. ausführlich Bruttel 2005d).

■ Die britische Regierung überließ zwar die Verantwortung für die New-Deal-Programme grundsätzlich Jobcentre Plus; gleichwohl wurden, insbesondere auf Initiative des Finanzministeriums, von Beginn an auch private Anbieter mit New-Deal- bzw. alternativen Programmen betraut. Diese Aufträge sind als Teil der Reform der öffentlichen Verwaltung zu verstehen, in deren Verlauf möglichst viele Dienstleistungen auf ihre Marktfähigkeit hin getestet werden sollen – mit den *Employment Zones (EZ) als radikalstem Bestandteil der Strategie*. Bei den EZ handelt es sich um ursprünglich 15 Bezirke, in denen anstelle von Jobcentre Plus private Anbieter Langzeitarbeitslose betreuen und vermitteln. EZs wurden als vollwertiges Programm nach einer zweijährigen Erprobung im Jahr 2000 eingeführt. Der erste Employment-Zone-Vertrag (EZ 1) dauerte bis März 2004, einschließlich einer Vertragsverlängerung ohne neue Ausschreibung. 2003/2004 begann dann die zweite Generation von EZ-Verträgen (EZ 2). In der ersten Runde gab es in jeder EZ nur einen Anbieter. In der zweiten Vertragsrunde gibt es hingegen zwei Arten von EZs: *Single Provider Zones*, für die nur ein Anbieter zuständig ist und *Multiple Provider Zones*, für die bis zu drei Anbieter beauftragt werden, die jeweils einen bestimmten, nicht immer gleich großen Anteil an Teilnehmern zugewiesen bekommen.<sup>145</sup> Inse-

gesamt gehören die Employment Zones zu den sozial und wirtschaftlich am stärksten benachteiligten Bezirken Großbritanniens. Das gesamte Vertragsmanagement ist beim Department for Work and Pensions (DWP), dem britischen Arbeits- und Sozialministerium, angesiedelt. Bei der Vergabe spielen Preise eine untergeordnete Rolle, denn diese werden vorab vom Arbeitsministerium festgelegt (**Festpreissystem**). Als Richtschnur galt zu Beginn, dass die Vergütung in den EZs ungefähr dem entspricht, was Jobcentre Plus für die Betreuung der gleichen Personengruppen ausgeben würde.

- Bruttel (2005d: 21) begründet die Sinnhaftigkeit eines Festpreissystems: „Das festgelegte Preise sinnvoll sind, lässt sich theoretisch mit dem so genannten „**Fluch des Gewinners**“ begründen. Als solcher wird ein Teilnehmer einer Auktion bezeichnet, der aufgrund unvollständiger Informationen diese zwar gewinnt, aber zu einem Preis, der weit über dem nur geschätzten Wert des Gutes liegt. Bei Aufträgen zur Arbeitsvermittlung würde dies bedeuten, dass der angebotene Preis zu niedrig ist, um profitabel zu sein. Dies kann vor allem dann passieren, wenn der Anbieter keine ausreichende Erfahrung mit der Zielgruppe beziehungsweise dem neuen Programm hat oder wenn es an Informationen über die exakte Zusammensetzung der Zielgruppe und die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung mangelt. Außerdem lässt sich theoretisch zeigen, dass weniger gute Anbieter einen Anreiz für eine risikoreichere Preissetzung haben, um doch Aufträge zu erhalten.“

Da Preise also kein Auswahlkriterium darstellen, findet der Wettbewerb um Aufträge allein auf Grundlage von Qualitätsaspekten statt. Als Kriterien dienen unter anderem die *Erfahrungen bei ähnlichen Programmen, erzielte Eingliederungsergebnisse, eine zielgruppenadäquate Vermittlungsmethodik sowie die Kenntnis des lokalen Arbeitsmarktes*. Die Anbieter erhalten im Falle des Vertragszuschlages zwar Angaben über die zu erwartenden Fallzahlen, aber das Arbeitsministerium gibt keine Garantie, dass diese Zahlen auch tatsächlich realisiert werden. Somit spielt es also auch eine Rolle, ob die Anbieter die Fähigkeit zu nötigen Kapazitätsanpassungen besitzen. Aus der begleitenden Evaluierung der EZs ergab sich eine höhere Effektivität der privaten Anbieter im Vergleich zu den Jobcentres Plus. Ein bedeutsamer Erklärungsfaktor für diesen Befund ist sicherlich die **höhere Flexibilität** der

---

<sup>144</sup> Im Vereinigten Königreich gibt es eine *lange Tradition privater Vermittlungsagenturen*. Ein staatliches Vermittlungsmonopol gab es nie. Die privaten Agenturen vermitteln in erster Linie keine Arbeitslosen, sondern haben sich auf *Regionen und Teilarbeitsmärkte mit meist höherwertigen Berufen spezialisiert*. Jobcentre Plus vermittelt überwiegend angelernte und ungelernete Personen im Niedriglohnbereich. Da öffentliche und private Agenturen faktisch unterschiedliche Marktsegmente bedienen, stehen sie in keinem Wettbewerb zueinander. Qualifizierte Kräfte nehmen von sich aus die Dienste von Jobcentre Plus kaum in Anspruch.

<sup>145</sup> Als beauftragte Dritte sind besonders vier private Anbieter von Bedeutung: Working Links, Reed in Partnership, Pertemps und Work Directions. Working Links ist eine Public Private Partnership mit Jobcentre Plus, Manpower und Ernst & Young als gleichberechtigter Partner. Reed und Pertemps sind große traditionelle Arbeitsvermittlungs- und Personalberatungsunternehmen.

---

men. Work Directions schließlich ist ein Tochterunternehmen von Work Directions Australia, dem viertgrößten Anbieter der vollständig privatisierten öffentlichen Arbeitsvermittlung Australiens.

**privaten Anbieter:** Flexibilität steht dabei für den Freiraum der Fallmanager, den individuellen Bedürfnissen der Kunden mit maßgeschneiderter Hilfe nachzukommen. Dies bedeutet auch, dass das Umfeld, wie zum Beispiel bei der Wahl der Räumlichkeiten und die Personalpolitik, relativ frei gestaltet werden kann. Die Anbieter sind nicht an einen Positivkatalog von zulässigen Maßnahmen und Instrumenten – wie im SGB III – gebunden, sondern können individuelle, zeitnahe und kreative Lösungsansätze gestalten, bei denen lediglich die Einhaltung der Qualitätsstandards gewährleistet sein muss. Der hohe Stellenwert der Flexibilität wird auch von Beratern unterstrichen, die von Jobcentre Plus an private Anbieter in den EZs ausgeliehen wurden und im direkten Vergleich über eine deutliche Zunahme ihrer Autonomie berichten. Diese erhöhten Freiheiten spiegeln sich unter anderem in der *Flexibilität im Umgang mit Budgets* wider. In den EZs können Berater relativ frei über ihren eigenen Etat in einer Höhe von 400 bis 1.400 Euro entscheiden. Den Arbeitsberatern bei Jobcentre Plus steht zwar ebenso ein Budget zu, das aufgrund der Erfahrungen in den EZs installiert wurde; allerdings ist der auf 423 Euro beschränkte Etat mit strengeren Genehmigungs- und Rechenschaftspflichten verbunden. Schließlich zeichnen sich die EZs auch durch eine *hohe Informalität im Umgang mit den Arbeitssuchenden* aus. Hierzu gehören zum Beispiel nicht nur teilweise unkonventionelle Büroaufteilungen und ein lockerer Umgangston, sondern auch vermeintliche Kleinigkeiten wie die obligatorische Tasse Kaffee, die private Fallmanager den Kunden mitunter zu Beginn eines Gesprächs anbieten. Besonders bei den kleineren Anbietern ist zudem auch die flache Hierarchie spürbar, da Büros selten mehr als zwanzig bis dreißig Mitarbeiter haben. *Es ist aber gerade dieser atmosphärische Unterschied, der die Flexibilität erst wirkungsvoll macht.* Flexibilitätspostulate sind nur dann sinnvoll, wenn sie in das organisatorische Umfeld eingebettet sind.

Die Ähnlichkeiten zwischen dem bereits seit 1986 in Großbritannien ablaufenden Modernisierungsprozess der Arbeitsverwaltung und den neueren Entwicklungen in Deutschland im Kontext der Umsetzung der „Hartz-Gesetze“ erscheint auf den ersten Blick frappierend. Viele Elemente der britischen „JobcentresPlus“-Konzeption sind sowohl in den Vorschlägen der „Hartz-Kommission“ enthalten als auch im gegenwärtigen Umbau der Arbeitsämter zu Arbeitsagenturen erkennbar. Gerade mit Blick auf die in Deutschland immer wieder thematisierte und problematisierte Differenz zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter

Vermittlung und der mit dem neuen Geschäftsmodell der BA verbundenen Übernahme von arbeitgeberorientierten Vermittlungskomponenten, wie man sie in Großbritannien finden kann, seien an dieser Stelle nur einige Befunde aus ersten Evaluierungen der britischen Erfahrungen zitiert:

■ Während in Deutschland bislang die vermittlungsbezogenen Aufgabenfelder für beide Seiten des Arbeitsmarktes in der Person des Arbeitsvermittlers vereint waren, fallen sie in Großbritannien auseinander und werden organisatorisch auf zwei „Köpfe“ verteilt: Der „Vacancy Service Manager“ betreut die Arbeitgeber und der „Personal Adviser“ die Arbeitssuchenden. Die „Vacancy Service Manager“ beklagen Reibungsverluste bei der Zusammenarbeit mit den regionalisierten Call Centern – die den arbeitgeberorientierten Vermittlern die Teilaufgabe der Stellenregistrierung entzogen haben –, z.B. hinsichtlich der unvollständigen Verschlüsselung der Stellenangebote der Arbeitgeber und des dadurch ausgelösten Korrekturbedarfs. Probleme gibt es auch hinsichtlich der Konkurrenzsituation zu den „Local Account Manager“, die für die größeren Unternehmen exklusiv zuständig sein sollen.<sup>146</sup> Eine britische Evaluation argumentiert, dass sich der Aufgabenschwerpunkt der Jobcentres stärker auf die Arbeitssuchenden verschoben hat, da eben die Stellenakquise des Arbeitgebergeschäfts entfallen ist.<sup>147</sup>

■ In einer anderen britischen Evaluation wird das Spannungsverhältnis zwischen dem zielgruppenzentrierten Fokus der Jobcentres-Plus und dem Kundenbedarf der Arbeitgeber herausgestellt.<sup>148</sup> Während die Arbeitgeber die bestmöglichen, marktfähigsten Bewerber haben möchten, versuchen die Personal Advisers aufgrund des Zielsteuerungssystems die Personengruppen mit den höchsten Arbeitsmarkthemmnissen zu vermitteln.

Was sich an diesen beiden ausgewählten Beispielen aufzeigen lässt, ist die Tatsache, dass „tayloristisch“ ausgerichtete Prozesse dazu führen, dass die Verantwortlichkeit für den Gesamtprozess fehlt bzw. unterentwickelt ist –

<sup>146</sup> Vgl. Franck (2003b: 162).

<sup>147</sup> Vgl. hierzu Schütz (2005b: 246).

<sup>148</sup> Vgl. Schütz (2005b: 246).

ein Problem, mit dem sich gerade die BA in ihrer neuen Welt der Agenturen, Regionaldirektionen und Zentrale auseinandersetzen muss. Und dieses Problem ist in Deutschland sogar *noch weitaus stärker ausgeprägt*, da es hier eine explizit hierarchische, positionale Wahrnehmung und Bewertung gibt, während in Großbritannien *zumindest lokal häufig eine „Macher“-Mentalität* vorherrscht, die viele systemisch induzierten Unzulänglichkeiten pragmatisch ausgleichen oder zumindest abmildern kann.<sup>149</sup>

Allerdings sollten auch **abweichende bzw. relativierende Aspekte** herausgestellt werden, die von Knuth/Finn (2004) in ihrer Studie herausgearbeitet worden sind:

■ Im Prinzip vollzieht man in Großbritannien mit der Zusammenlegung der bislang getrennten Employment Service und Teilen der Benefit Agencies – also eine *Zusammenführung von Arbeitsvermittlung und Leistungsverwaltung* – das in Deutschland bereits vorherrschende (und ja nicht unumstrittene) Muster der **Einheit von Vermittlung und Versicherung** nach.

■ „Großbritannien nimmt sich für die Umsetzung von Jobcentre Plus *fünf Jahre* Zeit, während für die künftigen deutschen Job-Center und die Bildung von Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern eine Vorbereitungszeit von nur einem Jahr und eine Umsetzungszeit von einer juristischen Sekunde gegeben ist“ (Knuth/Finn 2004: 10).

■ „Die Briten konnten aufgrund der zentralistischen Struktur ihres Sozialsystems die Kommunen außen vor lassen und fusionieren nur zwei nationale Behörden, in denen im Wesentlichen die gleichen rechtlichen Voraussetzungen bestanden. Dienstrechtliche Probleme im

---

<sup>149</sup> Diese pragmatische und Systemgrenzen praktisch auflösende „Macher“-Haltung findet man auch in Deutschland vor Ort (noch) relativ häufig – zugleich verweist diese Dimension auf die wahren methodischen Schwierigkeiten, mit denen sowohl betriebswirtschaftliche Controlling-Ansätze wie auch Evaluierungsansätze verbunden sind. Letztendlich geht es um die nicht hinreichend gelöste Frage, wie man den personalen Faktor korrekt abbilden kann. Wenn man diese Dimension hingegen aus methodischen Gründen zur Herstellung einer wie auch immer gearteten Vergleichbarkeit ausklammert, dann hat man es mit erheblich reduzierten Modellen zu tun, die wenig mit der praktischen Wirklichkeit vor Ort gemeinsam haben.

deutschen Sinne gibt es ohnehin nicht, da so etwas wie ein Beamtenstatus nur im Geheimdienst und anderen höchsten Regierungsämtern bekannt ist. Hinsichtlich der Organisationskulturen erweist sich auch diese qualitativ bescheidene Fusion schon als schwierig genug“ (Knuth/Finn 2004: 10).

■ Eine wichtige Abweichung zu Deutschland besteht auch darin, dass es in Großbritannien keine Aufteilung der Sozialversicherung in verschiedene Risikozweige gibt. Durch Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu einer **Gesamtversicherung (National Insurance)** werden Anwartschaften zur Abdeckung der Risiken von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten, Mutterschaft, Witwenschaft und auf Altersrente erworben (vgl. zu diesem Aspekt Knuth/Schweer/Siemes 2003: 10).

■ Von hoher Relevanz für die aktuelle Debatte in Deutschland über das Pro und Contra der Einführung von Mindest- und Kombilöhnen ist der folgende Punkt: „Im eher spartanisch ausgestatteten britischen Sozialstaat ist die Grundversicherung für Arbeitsuchende mit umgerechnet 359 € höher als in Deutschland; *relativ zum niedrigeren britischen Lohnniveau ist der Unterschied noch deutlicher*. Der Lohnabstand wird nicht nur nach der Seite der Sozialleistungen zu wahren gesucht, sondern auch durch einen gesetzlichen Mindestlohn nach der Seite des zu erwartenden Einkommens. Die Negativsteuer soll Bedarfsgemeinschaften aus der Sozialleistungsfalle helfen und der Tatsache Rechnung tragen, dass vollzeitige Arbeit für viele nicht zu haben oder auszuführen ist“ (Knuth/Finn 2004: 11). Insofern haben die Briten ein Gesamtpaket, dass derzeit in Deutschland unter Stichworten wie Mindestlohn, „Kombilohn-Modelle“ und Anrechnung von Erwerbseinkommen bei Transferleistungsbezug erst diskutiert wird.<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> So forderte der damalige SPD-Bundesvorsitzende Matthias Platzeck im Februar 2006 nach einem Treffen mit dem britischen Premierminister Tony Blair die Einführung von Mindestlöhnen auch in Deutschland und dies in Form einer Mischung aus Mindest- und Kombilöhnen. Blair bezeichnete die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes in Großbritannien als die wichtigste sozialpolitische Errungenschaft der britischen Sozialdemokratie. Gesetzlich definierte Mindestlöhne gibt es in 18 der 25 EU-Staaten. Vgl. insgesamt zur Mindestlohnthematik im europäischen Vergleich die Beiträge in Bispinck/Schäfer/Schulten (2006).

■ „Die britische Arbeitsverwaltung realisiert traditionell eine höhere Kontaktdichte mit ihren Kunden als die deutsche. Zwar war die kurzzeitig zu wiederholende Arbeitslosmeldung zeitweilig verkommen zu einer sinnlosen Pflichtübung, sie wird jedoch unter veränderten Rahmenbedingungen eingebaut in ein umfassendes Aktivierungsregime, das es schwierig macht, sich in der Arbeitslosigkeit einzurichten. Der damit zweifellos verbundene Druck wird dadurch akzeptabler, dass die Jobcentres räumlich näher an ihren Kunden sind und architektonisch außen wie innen den Eindruck von bescheidener, aber professioneller Dienstleistung und nicht von hoheitlicher Großbürokratie vermitteln. *Das sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass dahinter eine Organisation steht, die eher noch zentralistischer ist als die deutsche*“ (Knuth/Finn 2004: 11).

■ Hinzu kommt, dass „der Personalschlüssel bezüglich der Arbeit Suchenden im engeren Sinne sehr viel günstiger und weiter dadurch günstig gestaltet (ist), dass aktive Arbeitsförderung nur nach definierter Dauer der Arbeitslosigkeit vorgesehen ist. Dadurch können im Bereich der New Deals Fallzahlen von nur 40 pro Berater realisiert werden“ (Knuth/Finn 2004: 11).

### 4.3 Niederlande

Seit 2001 werden **private Anbieter** für die vollständige Betreuung und Vermittlung von Kunden beauftragt, *von denen nicht erwartet wird, dass sie innerhalb von sechs Monaten ohne größere Hilfestellung wieder eine Arbeit finden.*

**Zusammenfassung** (vgl. Konle-Seidl 2005a sowie Schütz 2005b) | Auch in den Niederlanden wurde im Jahr **2002** eine institutionelle Strukturreform durchgeführt, die das Ziel hat, eine Art „**One-Stop-Agency**“ für alle Transferbezieher (Arbeitslose, Erwerbsunfähige, Sozialhilfeempfänger) zu schaffen. Im Zentrum der Reform steht die Etablierung der „**Zentren für Arbeit und Einkommen**“ (CWI), die als „**Türwächter**“ den Zugang zu allen Sozialleistungen kontrollieren sollen. Die CWI fungieren als Drehscheibe zwischen den Dienstleistungen der verschiedenen Organisationen: den Geldleistungsträgern (Sozialversicherung und Kommunen), den Dienstleistungsträgern

(private und gemeinnützige Reintegrationsdienste) und zwischen den Kunden (Arbeitgebern und Arbeitnehmern). Die 131 CWI unterstehen unmittelbar der „Zentralorganisation für Arbeit und Einkommen“ des Arbeitsministeriums. Die CWI überprüfen den Leistungsanspruch sowohl auf Versicherungsleistungen als auch auf Sozialhilfe und schätzen die Distanz der Arbeitsuchenden zum Arbeitsmarkt ein („Profiling“). Die Anträge werden nach Prüfung der Unterlagen an den zuständigen Leistungsträger weitergeleitet. Die CWI vermitteln selbst nur noch „leichte Fälle“ und verweisen die schwereren Fälle entsprechend dem konkreten Leistungsanspruch an die Träger der Sozialversicherung (UWV) bzw. an die Kommunen, die wiederum Private mit der Vermittlung dieser Zielgruppen beauftragen („Contracting out“). Vor der Reform war das System wegen der institutionellen Zersplitterung schwer steuerbar. Das Nebeneinander von Leistungsverwaltung durch die Sozialversicherungen und von öffentlicher Arbeitsvermittlung, oft als „Herberge von Karteileichen“ gescholten, war unpraktikabel. Die Zusammenführung der verschiedenen Träger der Arbeits- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung zu einer **Dachorganisation (UWV)** und die Bildung der CWI sollte die starke „Versäulung“ der holländischen Arbeits- und Sozialversicherungsverwaltung auflösen. Die **Sozialhilfe** blieb in der Hand der **Kommunen**. Die staatlichen CWI überprüfen aber im Sinne ihrer „Türwächterfunktion“ auch den Anspruch auf Sozialhilfe. Anders als in Deutschland werden Anträge auf Sozialleistungen erst nach Prüfung der Vermittlungs- und Arbeitsmöglichkeiten angenommen („Arbeit vor Transfer-Einkommen“). Der neu geschaffene institutionelle „One-Stop-Shop“ wird durch Kontrakte auf verschiedenen Ebenen gesteuert. Die Betreuung und Vermittlung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen wurde in dem Sinne „**privatisiert**“, dass sich private bzw. aus staatlichen Strukturen heraus privatisierte Dienstleister im Wettbewerb um Integrationsaufträge auf der Basis von Erfolgshonoraren bewerben müssen.

**2004** bereits trat die nächste Reformstufe in Kraft: Den **Gemeinden** wird schrittweise die volle Eigenverantwortung für die Reintegrati-

on der Langzeitarbeitslosen übertragen. Dafür wird den Gemeinden über eine Kontraktvereinbarung von der Zentralregierung ein **plafoniertes Festbudget** zu Verfügung gestellt, wobei dieses Budget auch für eventuelle (passive) Leistungen verwendet werden muss. Es gibt also einen konkurrierenden Einsatz der Mittel – *entweder Leistungsgewährung oder „Aktivierung“*. Für die Gemeinden besteht folglich ein starker Anreiz für eine schnelle Eingliederung, da eingesparte Mittel für andere Zwecke verwendet werden können – auch in anderen Politikbereichen.

Die niederländische Arbeitsverwaltung zeichnet sich traditionell durch eine **institutionelle Trennung von Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung** aus (Bruttel 2004: 16 ff.).<sup>151</sup>

■ Bis Anfang der 90er Jahre wurde die Sozialversicherung von 26 branchenspezifischen Versicherungen verwaltet, unter Leitung der Sozialpartner. Im Verlauf der 90er Jahre kam es dann zu einer Zusammenlegung zu fünf sektoral organisierten Ausführungseinrichtungen (UVI), die nun aber unter dem Dach des Sozial- und Arbeitsministeriums angesiedelt waren. **2002** wurden die UVIs zu einer **einheitlichen Sozialversicherungsbehörde**, der UWV, zusammengeschlossen.

Demgegenüber waren Arbeitsvermittlung und aktive Arbeitsmarktpolitik als Aufgaben der öffentlichen Arbeitsverwaltung organisiert. Die Arbeitsvermittlung wurde in den Niederlanden 1930 als staatliches Monopol festgeschrieben, das jedoch in den 1960ern durch die Zulassung von privaten Zeitarbeitsfirmen gelockert wurde. Die flächendeckende und stark zentralisierte Arbeitsverwaltung war bis Mitte der 1980er Jahre Teil des Arbeitsministeriums. Allerdings wurde das System der staatlichen Arbeitsvermittlung zunehmend besonders von den Arbeitgebern als wenig leistungsfähig angesehen. Als Folge dieser Entwicklung wurde die Organisation der öffentlichen Arbeitsverwaltung **1991** grundlegend reformiert und in eine tripartistische (jedoch weiterhin öffentlich-rechtliche) Struktur überführt.

Als 1995 diese neue Struktur von der so genannten Van-Dijk-Kommission erstmals evaluiert wurde, kam diese zu einem weitgehend negativen Urteil.<sup>152</sup> Mit einer Novellierung des Arbeitsvermittlungsgesetzes endete **1996** die erst fünf Jahre zuvor durchgeführte Reform. Der Einfluss der Sozialpartner wurde eingeschränkt und eine inhaltliche Neuausrichtung mit der Betonung der Betreuung schwieriger Kunden explizit als Aufgabe festgeschrieben.

Der nächste Reformschritt wurde mit dem **SUWI-Gesetz** vollzogen, das **2002** in Kraft trat.

Das SUWI-Gesetz sieht vor, dass UWV und Gemeinden von 2002 an ihre **Reintegrationsdienstleistungen grundsätzlich von privaten Anbietern** einzukaufen haben und nicht mehr selbst erbringen dürfen bzw. von der (inzwischen in ihrem Kern aufgelösten) Arbeitsverwaltung einkaufen müssen. Im Zuge der Neustrukturierung wurde die öffentliche Arbeitsverwaltung in eine neue Organisationsstruktur überführt. Im Mittelpunkt stehen dabei die **CWI** (Zentren für Arbeit und Einkommen), ein landesweites Netz von 131 Ämtern. Das CWI dient als erste Anlaufstelle bei Arbeitslosigkeit, ist für die Arbeitsmarktinformation zuständig und berät marktnahe Kunden. **Kliq** umfasst die Arbeitsvermittlung der früheren Arbeitsverwaltung, wurde in eine privatrechtliche Unternehmensstruktur überführt und konkurriert nun mit anderen Anbietern um öffentliche Aufträge.

Die **Privatisierung der Arbeitsverwaltung** wurde durch drei Tendenzen gefördert (Bruttel 2004: 18):

- Die öffentliche Arbeitsverwaltung hatte einen schlechten Ruf in der Öffentlichkeit, welcher durch den Bericht der Van-Dijk-Kommission noch verstärkt wurde.
- Die von 1994 bis 2002 regierende sog. Lila- bzw. Violette-Koalition unter Ministerpräsident Wim Kok hatte die Privatisierung staatlicher Einrichtungen als eine Grundsäule ihrer Politik proklamiert.

---

<sup>151</sup> Für eine detaillierte Darstellung der niederländischen Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik *im Vorfeld der SUWI-Reform* vgl. die umfassende Aufarbeitung in der Dissertationsschrift von Hackenberg (2001).

<sup>152</sup> Die wichtigsten Kritikpunkte: Die Führung durch die Hauptstelle sei nicht entschlossen genug, die Dezentralisierungen zu weit gegangen, die Finanzen schlecht verwaltet und die Entscheidungsprozesse unklar, langsam und beschwerlich.

■ Letztlich mag es auch eine Rolle gespielt haben, dass insbesondere Zeitarbeitsfirmen mit neuem Selbstvertrauen durch ihren (auch vielfach öffentlich betonten) Beitrag für die positive Beschäftigungsentwicklung neue Aufgaben für sich beansprucht haben.

Das CWI ist für die Arbeitssuchenden der *erste und zentrale Anlaufpunkt* und versteht sich als Wegweiser für den Arbeitslosen, indem es den Arbeitslosen an die zuständige Stelle (UWV oder Kommune) weiterleitet. Die wesentlichen Aufgaben des CWI (vgl. Bruttel 2004: 18):

(1) Die Erhebung der nötigen Daten für den Leistungsbezug, wobei es mit der nachfolgenden Beurteilung, Auszahlung und Verwaltung der Leistungszahlungen nichts mehr zu tun hat.

(2) Zweitens wird anhand des sog. Kansmeter (Chancenmesser), einem Fragebogen, ein Profiling vorgenommen, das die Arbeitssuchenden *ursprünglich* in vier Kategorien eingeteilt hat.

- Kategorie 1 umfasst marktnahe Kunden, die sehr nahe am Arbeitsmarkt sind und von denen erwartet wird, dass sie innerhalb eines halben Jahres im Wesentlichen ohne größere Hilfe wieder eine Arbeit finden. Personen der Kategorien 2 und 3 sind solche mit einem weiteren Abstand vom Arbeitsmarkt, deren Vermittlungsaussichten jedoch mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (z.B. Weiterbildung) verbessert werden können. Kategorie 4 umfasst schließlich diejenigen, für die zunächst andere als arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nötig sind, um ihre Distanz zum ersten Arbeitsmarkt zu reduzieren. Aufgrund kritischer Evaluationen hinsichtlich der Vorhersagekraft des Kansmeter wurde dieser jedoch überdacht und zum Jahresbeginn 2005 durch ein neues System abgelöst, was nur noch eine AB-Einteilung kennt. Dabei sind A-Kunden solche, die bei CWI verbleiben, B-Kunden werden direkt an UWV und Gemeinden weitergeleitet. Allerdings soll es möglich sein, einen größeren Personenkreis zunächst als A-Kunden einzustufen und dann im Zeitverlauf durch nähere Beobachtung als B-Kunden zu erkennen, wenn deutlich wird, dass die Beratungsleistung von CWI nicht ausreicht.<sup>153</sup>

Marktnahe Kunden, d.h. solche, von denen erwartet wird, dass sie innerhalb eines halben Jahres im Wesentlichen ohne größere Hilfe wieder eine Arbeit finden, verbleiben bei CWI.

Alle anderen Personen werden entsprechend ihrer Anspruchsberechtigung an UWV (Arbeitslosen- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung) und Gemeinden (Sozialhilfe) weitergeleitet, die – oftmals nach einem erneuten Profiling – die Personen dann an private Anbieter weitergeben.

(3) Als dritte Aufgabe obliegt CWI die Transparenz am Arbeitsmarkt, was sowohl offene Stellen als auch die allgemeine Berufsberatung umfasst.

Interessant ist die Größe der einzelnen CWI – gerade im Vergleich zu den Agenturgrößen in Deutschland. Die Größenordnung der beschäftigten Mitarbeiter in den lokalen CWI-Geschäftsstellen schwankt zwischen 35 bis 75 Mitarbeiter – es verwundert also nicht, dass deutsche Großstadtämter mit mehr als 1.000 Beschäftigten für niederländische CWI-Mitarbeiter geradezu abenteuerlich anmuten. Die Betreuerrelationen Vermittler zu Arbeitssuchenden in den einzelnen CWI-Geschäftsstellen schwanken zwischen 1 zu 50 bis 1 zu 100.

„Für die Verwaltung und Auszahlung der Sozialleistungen sowie die tatsächliche Weiterleitung der Arbeitssuchenden an einen privaten Anbieter sind die Sozialversicherungsverwaltung **UWV** und die **Gemeinden** verantwortlich. UWV ist dabei seit der SUWI-Reform verpflichtet, Arbeitsvermittlungsdienstleistungen von privaten Anbietern einzukaufen. Gleiches gilt für die Gemeinden, die bei ihrer Wahl privater Anbieter je nach Größe etwas freier sind und Teile der Dienstleistungen auch selbst erbringen dürfen. Gleichzeitig haben die Gemeinden in den letzten zehn Jahren auch immer mehr finanzielle Verantwortung für die Sozialhilfe übernehmen müssen. In der Vergangenheit hatten sie, anders als in Deutschland, die Kosten dafür direkt von der Zentralregierung erstattet bekommen. Seit 2002 erhalten sie hingegen nur noch einen **Pauschalbetrag**, womit für die Gemeinden ein neuer Anreiz für eine aktive Reduzierung der Zahl der Leistungsbezieher geschaffen wurde. Der Pauschalbetrag ergibt sich aus einer Regressionsanalyse, bei der anhand verschiedener Indikatoren (z.B. Gemeindegroße, Altersprofil der Gemeinde und Ausländeranteil) ein Soll-Wert für die Anzahl der Leistungsbezieher errechnet wird. Lediglich für

<sup>153</sup> Bruttel (2004: 23, FN 1).

diesen Soll-Wert erfolgen die Mittelzuweisungen. Derzeit sind noch historische Komponenten bei der Berechnung von Bedeutung, ab 2007 sollen die Werte jedoch allein durch das Regressionsmodell ermittelt werden“ (Bruttel 2004: 19).

Die **privaten Anbieter** bewerben sich bei UWV und den Gemeinden um Aufträge. Ihr Verband **Borea** (Brancheorganisatie voor Reïntegratiebedrijven) hat vor allem die Funktion, die gemeinsamen Interessen gegenüber Regierung und UWV zu vertreten und dabei zukünftige Rahmenbedingungen für die Auftragsvergabe und Leistungsinhalte zu erörtern.<sup>154</sup>

Auswahlkriterien für die privaten Anbieter und ihre Operationalisierung	
<b>Erfahrung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchschnittliche Verweildauer bei Anbieter</li> <li>• Anteil von Teilnehmern, die, obwohl an den Anbieter weitergeleitet, nicht begonnen haben (drop-out- bzw. Ausfallquote)</li> <li>• Vermittlungsquote</li> </ul>
<b>Angebotene Vermittlungsaktivitäten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Angebotene Ausfallquote</li> <li>• Angebotene Quote Vermittlungen mit einer mindestens sechsmonatigen Beschäftigung</li> <li>• Angebotene Quote für Vermittlungen mit einer mindestens zwölfmonatigen Beschäftigung</li> </ul>
<b>Preis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesamtpreis sowie</li> <li>• Einzelpreise für die Komponenten 1 (Aufstellung eines Eingliederungsplanes), 2 (Durchführung der Betreuung) sowie 3</li> </ul>

<sup>154</sup> „Seit 2002 hat Borea noch eine zusätzliche Funktion. Der Branchenverband hat eine eigene Stiftung (Stichting Borea Keurmerk) gegründet, die ein Qualitätssiegel vergibt. Die Borea Keurmerk ist im Sinne eines Qualitätsmanagement-Zertifikates konzipiert und wird mit Hilfe einer externen Beratungsfirma vergeben. Es ist durchaus denkbar, dass die Borea Keurmerk in Zukunft als Voraussetzung für die Erlangung von UWV-Aufträgen gelten könnte“ (Bruttel 2004: 19). Weitere Informationen zu diesem Verband findet man auf der Website unter [www.borea.nl](http://www.borea.nl).

	(Nachbetreuung nach einer erfolgreichen Vermittlung)
<b>Methode</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemeine „Vision“ für die Reintegration der Zielgruppe</li> <li>• Angewandte Methode in Bezug auf die Zielgruppenmerkmale erhalten gegenüber unmotivierten Kunden</li> </ul>
<p>Bei der <b>Vergütungsstruktur</b> unterscheidet man zielgruppenabhängig zwischen „<b>No-Cure-Less-Pay</b>“ - (für Zielgruppen mit größeren Vermittlungsbarrieren) und „<b>No-Cure-No-Pay</b>“-Modellen (für Zielgruppen mit geringeren Vermittlungshindernissen). Die jüngste Entwicklung deutet auf eine Zunahme der „No-Cure-No-Pay“-Verträge auch für schwierige Zielgruppen hin. Zusätzlich werden Boni gezahlt, so ein <b>Vermittlungsbonus</b> (max. 750 €) für eine möglichst langfristige Integration und ein <b>Tempobonus</b>, der die Schnelligkeit einer Vermittlung belohnt (je schneller, desto höher, max. 750 €).</p> <p>Quelle: Bruttel (2004: 20-21)</p>	

Interessant sind die Befunde zur Marktstruktur und -entwicklung: „Der Markt für private Anbieter wird von drei Auftraggebern beherrscht. UWV und Kommunen stellen jeweils rund die Hälfte der öffentlichen Aufträge (jeweils ca. 75.000 Fälle jährlich), während die Arbeitgeber aufgrund ihrer Verpflichtungen bei der Erwerbsunfähigkeitsrente rund 10.000 Aufträge im Jahr erteilen. Hinsichtlich der Märkte ist zudem eine gewisse Segmentierung zu erkennen. Der UWV-Markt ist vor allem für große Anbieter von Interesse, während der kommunale Markt auch von kleineren Anbietern beliefert werden kann. Gleichzeitig deutet sich an, dass sich diese Segmentierung zugunsten der großen Anbieter verschieben könnte, da zunehmend auch Gemeinden auf große Anbieter zurückgreifen, die über Qualitätszertifikate oder quantitativ belegbare Eingliederungsergebnisse verfügen“ (Bruttel 2004: 21).

Von der Marktform her gesehen haben wir es mit einem **Angebotsoligopol** zu tun, denn die zehn größten Anbieter verfügen über rund 75% der Aufträge. In jeder Vergaberunde sind allerdings 10 bis 15% der Aufträge für neue Anbieter reserviert, um einen Markteintritt neuer (potenzieller) Konkurrenten gewährleisten zu können. Über diesen Mechanismus sollen auch

neue Anbieter – die sich zunächst beweisen müssen anhand von kleineren Aufträgen – die Möglichkeit bekommen, sich für spätere große Lose zu qualifizieren.

■ Eine interessante Besonderheit ist die Einschaltung von Zeitarbeitsfirmen durch die CWI zur Stellenbesetzung und Akquise. Dafür übermitteln das CWI Arbeitsuchende, die länger als drei Monate arbeitslos sind sowie offene Stellen, die es innerhalb von 72 Stunden nicht besetzen konnte, an die Zeitarbeitsfirmen. CWI zahlt dann für jede besetzte Stelle eine Prämie nach dem „No-Cure-No-Pay“-Prinzip. Zum Teil arbeiten die Mitarbeiter der Zeitarbeitsfirmen direkt in den CWI-Teams. Dieses *pragmatische Zusammenführen unterschiedlicher professioneller Ressourcen* war auch Bestandteil der lange vor der Hartz-Kommission vorgelegten Vorschläge für eine Auflösung der Schnittstelle zwischen (Bundes-)Arbeitsverwaltung und kommunaler Sozialhilfe in Form der „Kompetenzzentren für Beschäftigung und Einkommen“ (Sell 1999b), für die explizit eine räumliche Zusammenlegung von privaten Zeitarbeitsfirmen mit staatlichen Arbeitsvermittlern vorgeschlagen wurde.<sup>155</sup>

Die Niederlande sind nicht nur „**Teilzeitweltmeister**“, sondern auch „**Zeitarbeitsweltmeister**“.<sup>156</sup> Die Zeitarbeitsquote in den Niederlanden ist gut fünfmal so hoch wie in Deutschland. Zum einen erleichtert die Zeitarbeit den jungen Niederländern den Berufseinstieg, zum anderen kann man bei den schwer vermittelbaren Arbeitslosen durchaus von einem Konkurrenzverhältnis zwischen Zeitarbeit und öffentlicher Vermittlungsdiensten sprechen, da beide zur

Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt beitragen. Die besondere Stellung der Zeitarbeit in den Niederlanden (und deren erkennbaren bzw. kommunizierten Erfolge) war sicherlich eine wesentliche Quelle für die hervorgehobene Rolle, die der vermittlungsorientierten Arbeitnehmerüberlassung in Form der Personal-Service-Agenturen in der Konzeption der „Hartz-Kommission“ zugeschrieben worden ist.

Die mittlerweile vorliegende Bewertung der niederländischen Reformen der Arbeitsverwaltung<sup>157</sup> ist durchaus gemischt und weicht daher von der im Umfeld der Arbeit der „Hartz-Kommission“ ungenauen und idealisierenden Rezeption und Darstellung der Organisation ab. Damit ist häufig implizit auch eine abweichende Bewertung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung verbunden. So kommt Schütz (2005b) zu einer durchaus differenzierten Beurteilung der Leistungsstrukturen des niederländischen Systems.

Für die hier im Mittelpunkt stehende Perspektive einer Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung von entscheidender Relevanz ist die Tatsache, dass auch die Niederländer sich in die Systematik des „Contracting-Out“ von Vermittlungsdienstleistungen einordnen lassen, wobei die Aufgabenteilung zwischen öffentlicher (Rest-)Vermittlung und den privaten Anbietern *die marktnahen Kunden der öffentlichen Seite und die marktfernen Kunden komplett den privaten Anbietern* zuweist.

Betrachtet man in einer ersten Bilanz des internationalen Vergleichs – hier auf Australien, Großbritannien und die Niederlande beschränkt – die Entwicklungen in den drei Ländern vor dem Hintergrund der (Teil-)Privatisierung der Arbeitsvermittlung in Form des „contracting-out“, dann ergibt sich neben einer grundsätzlichen Gemeinsamkeit des Steuerungsansatzes auch ganz offensichtlich eine differenzierte Platzierung auf dem Privatisierungskontinuum:

<sup>155</sup> Dieser pragmatische, auf die konkreten Arbeitsabläufe gerichtete Vorschlag zielte nicht nur auf eine Abmilderung der Schnittstellenproblematik aufgrund der Trennung zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung und eine Erhöhung der Umschlaggeschwindigkeit zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, sondern als Teilfunktion dieses Mechanismus auch auf eine praxisorientierte Form der Missbrauchsbekämpfung, da möglichst sofort ein Angebot – von wem auch immer – unterbreitet werden sollte.

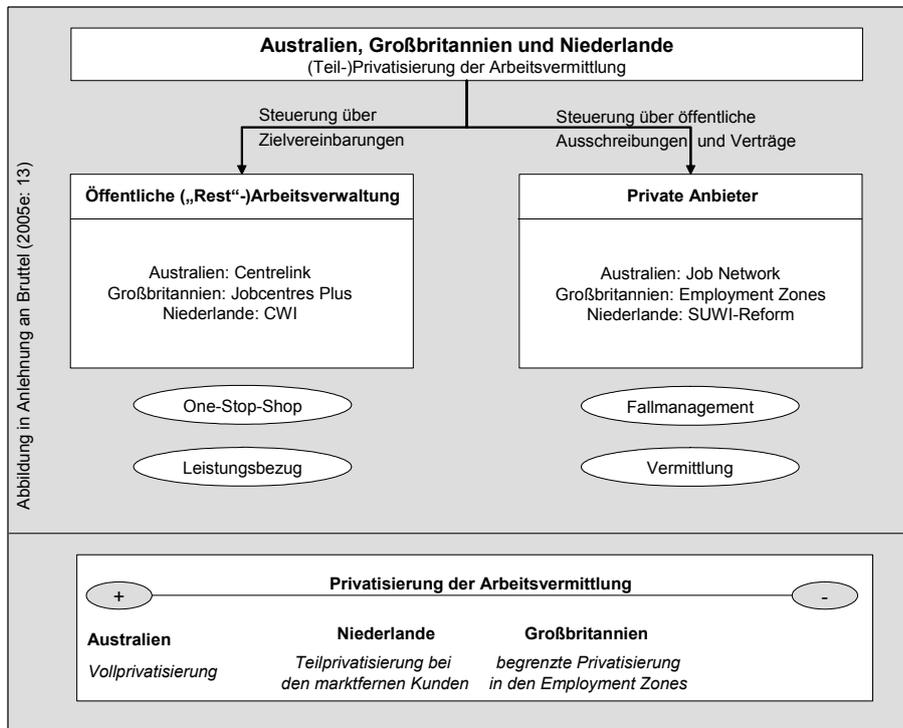
<sup>156</sup> Vgl. zu dieser Beschreibung Konle-Seidl/Walwei (2002: 4). Übrigens – die Niederlande sind zudem auch eine Art „Weltmeister“, was die Ausgliederung von Erwerbsfähigen über die Erwerbs- bzw. Arbeitsunfähigkeit aus dem Pool der registrierten Arbeitsuchenden angeht. Dies muss man wissen, wenn man die sehr niedrigen Arbeitslosenquoten der Niederländer mit denen der Deutschen – vor allem seit der Offenlegung und Aufblähung durch Hartz IV vergleicht.

<sup>157</sup> Vgl. auch im Kontext der neuen Governance-Strukturen den Beitrag von Aa/Berkel (2005).

Eine „echte“ Privatisierung der Arbeitsvermittlung ist lediglich in Australien erkennbar und dort auch systematisch entwickelt.

#### 4.4 Dänemark

Die Bezugnahme auf Großbritannien und die Niederlande im Kontext der Diskussion über eine Modernisierung der Arbeitsvermittlung ist auch und gerade vor dem Hintergrund zu sehen, dass in den 90er Jahren diese beiden Länder im Vergleich zu Deutschland eine entgegengesetzte Richtung bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit eingeschlagen haben – zu diesen beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern gehört aber auch **Dänemark als Vertreter eines „skandinavischen“ Ansatzes innerhalb der Arbeitsmarktpolitik**, der ebenfalls Einfluss gewonnen hat auf die Strategien und Konzepte zum Umbau der deutschen Arbeitsmarktpolitik.

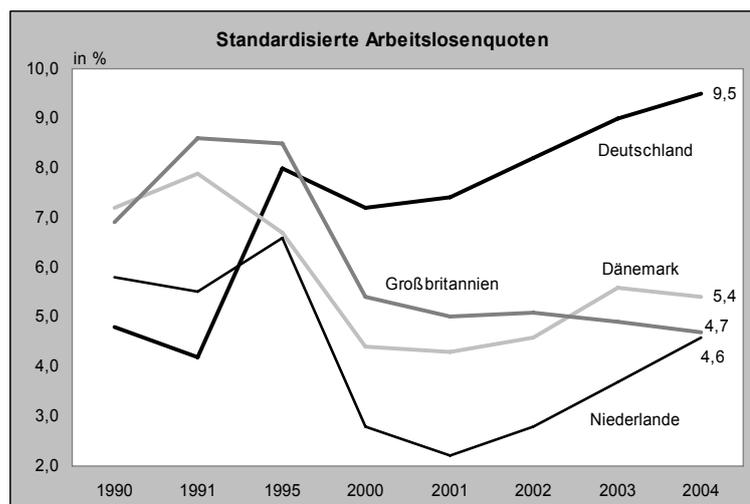


Sowohl **Großbritannien** wie auch die **Niederlande** zeichnen sich durch die Anwendung von Privatisierungselementen aus, ohne den Pfad einer eigenständigen öffentlichen Arbeitsvermittlung zu verlassen. Bei diesen beiden Ländern fällt des weiteren als Gemeinsamkeit auf, dass der Privatisierungsansatz auf die Gruppe der marktfernen Kunden ausgerichtet worden ist und nicht auf die marktgängigen Kunden.

In **Deutschland** hingegen gab es schon immer eine Diskussion, die Ressourcen der öffentlichen Vermittlung auf die marktfernen Kunden zu fokussieren und die Integration der marktgängigen Kunden über Selbstaktivitäten und die Nutzung privater Anbieter zu forcieren. Letztendlich ist z.B. der deutsche Vermittlungsgutschein – vor allem seit dem Wegfall jeder Differenzierung der Höhe des Gutscheinwerts in Abhängigkeit vom „Problemgehalt“ der zu Vermittelnden – Ausdruck eines solchen Ansatzes.

und Konzepte zum Umbau der deutschen Arbeitsmarktpolitik.

Betrachtet man die standardisierte Arbeitslosenquote der genannten Länder im Vergleich zur Entwicklung in Deutschland, dann kann man deutlich erkennen, dass noch Anfang der

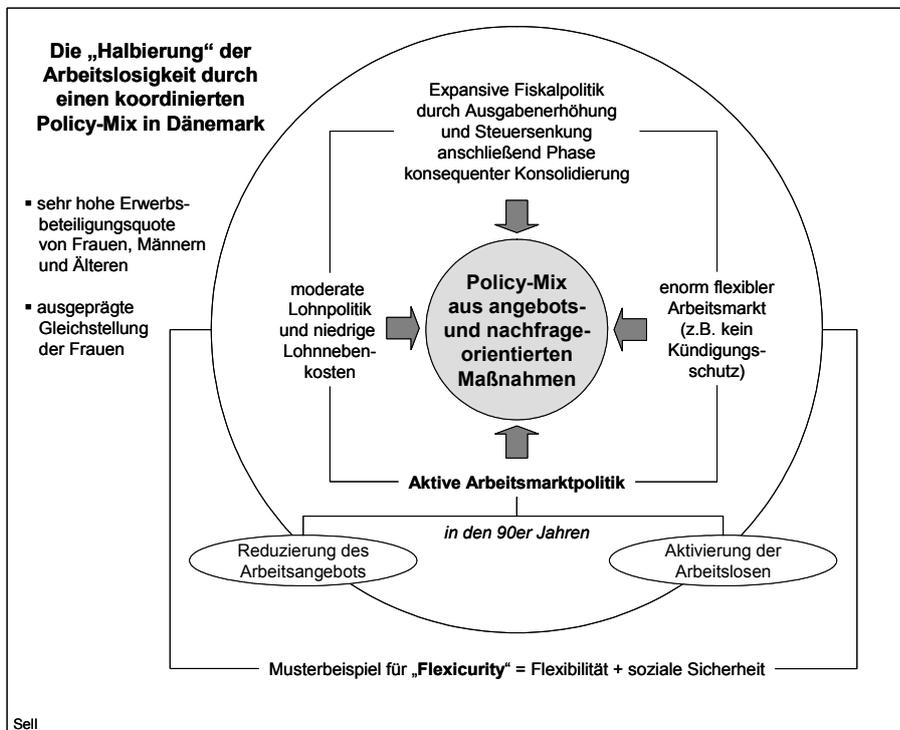


90er Jahre Deutschland durchgängig besser aufgestellt war als die anderen Länder und dass der Wendepunkte **Mitte der 90er Jahre** zu lokalisieren ist, als es allen Ländern außer Deutschland gelungen ist, die Arbeitslosigkeit deutlich

zu senken, während es in Deutschland nicht nur eine Stabilisierung der 1992/93 sprunghaft gestiegenen Arbeitslosigkeit gegeben hat, sondern einen sich daran anschließenden kontinuierlichen weiteren Anstieg.

Die Dänen hatten es tatsächlich geschafft, innerhalb der 90er Jahre eine „Halbierung“ der Arbeitslosigkeit zu erreichen. Sie erwecken hier das Interesse an einer genaueren Analyse, weil diese Entwicklung mit einer systematischen Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik korrespondierte und sich dadurch natürlich schon die Frage aufdrängt, ob es nicht einen Zusammenhang zwischen der Reform der Arbeitsmarktpolitik und dem signifikanten Abbau der Arbeitslosigkeit gibt, von dem man lernen und den man gegebenenfalls auf Deutschland transferieren könnte.

Wenn man die vorliegenden Untersuchungsbefunde über den beschäftigungspolitischen Erfolg der Dänen zusammenfassend darstellen soll, dann ergibt sich der folgende beschäftigungs- und eben nicht nur arbeitsmarktpolitische Kontext, der zu einer „Halbierung“ der Arbeitslosigkeit in Dänemark geführt hat:



Die Abbildung zum dänischen Ansatz soll mehrere Dimensionen zusammenfassend darstellen: Das dänische Modell spiegelt hinsichtlich seiner **Verknüpfung von angebots- und**

**nachfrageseitigen Maßnahmen** eine auch in Deutschland immer wieder geforderte **umfassende Beschäftigungspolitik** wider, die sich nicht verirrt in einer Reanimation „vulgärkeynesianistischer“ Konjunkturpolitik oder der einseitigen Verfolgung angebotspolitischer Strategien ohne Rücksicht auf die Auswirkungen bzw. die jeweilige Verfasstheit der Nachfrageseite der Volkswirtschaft. Ganz im Gegenteil ist es den Dänen in den 90er Jahren gelungen, eine nachfragepolitische Stimulierung mit guten und verbesserten angebotspolitischen Rahmenbedingungen für die Unternehmen sowie einem Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik weg von nur passiven Leistungen und hin zu stärker aktivierenden Maßnahmen zu verknüpfen – und letztlich wird es wohl nur das Gesamtkonzert dieser unterschiedlichen Maßnahmen sein, das zu einer signifikanten Reduktion der Arbeitslosigkeit geführt bzw. beigetragen hat. Neben dieser grundlegenden strategischen Ausrichtung sind mit Blick auf die Arbeitsvermittlung zwei Aspekte besonders herauszustellen:

■ Dänemark kann als gleichsam lehrbuchhafte Blaupause für das, was konzeptionell als „**Flexicurity**“<sup>158</sup> ausgedrückt

wird, betrachtet werden. Auf der Angebotsseite der Wirtschaft gibt es eine ausgesprochen hohe Flexibilität, beispielsweise durch einen praktisch nicht vorhandenen Kündigungsschutz, der besonders wirksam ist in einer Volkswirtschaft, die auf der Unternehmensseite ganz überwiegend klein- und mittelbetrieblich strukturiert ist. Auf der anderen Seite sind die Arbeitnehmer aber nicht schutzlos den Unbilden des Wirtschaftslebens ausgesetzt, sondern sie können von einer hohen

<sup>158</sup> Vgl. zum Konzept der „Flexicurity“ frühzeitig für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik Wilthagen (1998) sowie ausführlicher die Beiträge in Kronauer/Linne (2005).

und vor allem langen sozialen Absicherung ausgehen, die es ihnen ermöglicht, sich auf die Flexibilitätsanforderungen des Systems einzulassen.

■ Die Dänen haben die **höchsten Erwerbsbeteiligungsquoten in allen Gruppen**, nicht nur, aber eben auch durch ein individualisiertes Steuersystem promoviert. Dies verbindet sich mit einer im europäischen Vergleich ausgesprochen **starken Gleichstellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt** (sowie in der gesamten Gesellschaft). Hierfür wird relativ viel in eine „ermöglichende Infrastruktur“ investiert, was z.B. dazu geführt hat, dass der Anteil der unter 3-jährigen Kinder, die in einer Krippe betreut werden, europaweit an der Spitze liegt.

Wohlfahrtsstaatliche Politik in Dänemark<sup>159</sup> ist gekennzeichnet durch universelle und generöse Leistungen und eine hohe Dekommodifizierung,<sup>160</sup> die eine große Unabhängigkeit vom Erwerbseinkommen ermöglichen. Damit gehört Dänemark zur Familie der sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten, die das Ziel minimierter Klassenunterschiede verfolgen und eine Stigmatisierung des Leistungsbezuges verhindern möchten. „Durch den Ausbau öffentlicher Dienstleistungen im Bereich der Kinderbetreuung und Altenpflege werden familiäre Aufgaben vergemeinschaftet und gleichzeitig die Voraussetzung für eine hohe Frauenerwerbsquote geschaffen. Mit dem Ausbau des öffentlichen Sektors übernahmen Frauen nun beruflich und bezahlt jene Arbeiten, die sie zuvor unbezahlt und privat verrichtet hatten“ (Bogedan 2005: 6).<sup>161</sup>

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Dänemark verhalten sich komplementär und lassen sich in Form des „**goldenen Dreiecks**“ darstellen (Bogedan 2005: 6):

■ Einem gering regulierten Arbeitsmarkt mit einer hohen numerischen Flexibilität – d.h.

einer kurzfristigen Anpassung des Personalbedarfs durch Einstellungen und Entlassungen –

■ steht eine generöse Arbeitslosenversicherung gegenüber, die im Falle der Entlassung bis zu 90% des vorherigen Einkommens kompensiert und vor 1994 bis zu einer Dauer von neun Jahren ausbezahlt wurde.

■ Hinzu kommt eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit einem Schwerpunkt auf berufliche Weiterbildung, einer Hervorhebung der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und ein – gerade im Vergleich zu Deutschland – austariertes System des Forderns und Förderns.

Anders als in Schweden spielte die aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark bis in die 1990er Jahre keine Rolle. Die Leistungen der generösen Arbeitslosenversicherung waren nicht wirklich an die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme oder Weiterbildung gebunden.

Hinsichtlich der Arbeitsverwaltung haben wir es in Dänemark mit einer Art „**2-Säulen-Modell**“ unterhalb des Beschäftigungsministeriums zu tun: einerseits die Arbeitsmarktverwaltung mit der regionalen Arbeitsvermittlung, andererseits das Arbeitsamt mit den einzelnen Arbeitslosenversicherungen. Die Sozialpartner sind im Bereich der Arbeitsvermittlung beratend eingebunden.

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherungen sind generös. Die Lohnersatzrate liegt bei 90% des vorherigen Einkommens. Allerdings gilt dies nur bis zu einem Maximalbetrag von ca. 1.800 Euro im Monat,<sup>162</sup> so dass nur die niedrigen Einkommensgruppen die volle Erstattung erhalten. Dennoch gelten die Leistungen im internationalen Vergleich als generös und universell. Obwohl freiwillig und nicht staatlich, ist die dänische Arbeitslosenversicherung durch leichte Zugänglichkeit, hohe Deckungsrate und hohe Lohnersatzquoten gekennzeichnet. Mittlerweile wurde eine zusätzliche private Versicherung etabliert (*lønsikring*), welche insbesondere Gut- und Besserverdienenden eine Kompensation über den gesetzlichen Maximalbetrag hinaus sichern soll.

Häufige Stellenwechsel stellen in Dänemark kein Symptom der Arbeitsmarktkrise dar, denn

---

<sup>159</sup> Vgl. hierzu die sehr differenzierte Arbeit von Bogedan (2005).

<sup>160</sup> Mit „Dekommodifizierung“ ist gemeint, dass der un-mittelbare Zwang, die eigene Arbeitskraft unbedingt verkaufen zu müssen, durch soziale Leistungen abgemildert bzw. in Teilbereichen sogar aufgehoben wird.

<sup>161</sup> Allerdings ist der dänische Arbeitsmarkt stark segregiert. Frauen sind überwiegend im öffentlichen Sektor angestellt, es sind überwiegend Frauen, die durch ihre Erwerbsarbeit anderen Frauen helfen, erwerbstätig zu sein.

<sup>162</sup> Außerdem müssen die Lohnersatzleistungen anders als in Deutschland versteuert werden.

der dänische Arbeitsmarkt zeichnet sich durch eine hohe numerische Flexibilität aus. Dies umfasst eine hohe Mobilität der Beschäftigten zwischen verschiedenen Stellen sowie das Verhältnis zwischen Einstellungen und Entlassungen in einem Betrieb. Ermöglicht wird diese große Flexibilität durch das Fehlen diesbezüglicher gesetzlicher Regulierungen wie Kündigungsfristen oder ähnliches. Es existieren lediglich einige Regeln, die vor Diskriminierung schützen sollen. Der dänische Arbeitsmarkt zählt im internationalen Vergleich zur Gruppe der schwach regulierten und flexibelsten zusammen mit den USA und Großbritannien. Dieses **System des Heuern und Feuern** wird in Dänemark jedoch mit dem skizzierten generösen Arbeitslosigkeitsleistungen sozial abgedeckt und somit wird die Akzeptanz der geringen Regulierung im Arbeitsmarkt gewährleistet. Die Beschäftigten müssen aufgrund der generösen sozialen Sicherung und des allgemein hohen Lohnniveaus kürzere Phasen der Arbeitslosigkeit nicht fürchten. Dadurch ist es gelungen, eine Art „win-win“-Situation zwischen der Angebots- und Nachfrageseite auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, die besonders günstig für die eher klein- und mittelbetriebliche Struktur der dänischen Wirtschaft wirken kann.

Universalismus, Generosität, Steuerfinanzierung und Gleichheitsideal verringern in Dänemark die Negativfolgen von Arbeitslosigkeit für die Individuen und entlasten die Arbeitgeber weitestgehend von den sozialen Kosten (Bogedan 2005: 15).

### Aktivierung: Vom Sicherheitsnetz zum Trampolin? (Bogedan 2005: 15 ff.):

„Im **Dezember 1991** setzte die damals amtierende konservative Regierung eine Kommission ein. Ihr Auftrag lautete, sich mit der Frage der Verbesserung des bis dato existierenden „Arbeitsangebotsprogramms“ auseinanderzusetzen. Diese 1979 eingeführte Arbeitsförderungsmaßnahme ist im Kern mit den deutschen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vergleichbar. Faktisch diente dieses Angebot als Notanker, um die so genannte 26-Wochen-Regel zu umgehen, welche besagte, dass man 26 Wochen innerhalb der letzten drei Jahre beschäftigt gewesen sein musste, um seine Anrechte auf die Arbeitslosenunterstützung nicht zu verlieren. Da diese Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Erwerbstätigkeit angerechnet wurden, wurde faktisch der „unendliche“ Bezug von Arbeitslosengeld ermöglicht. Scherzhaft wurde dieses Programm daher auch der „Arbeitslosengeld-Generator“ genannt ... nach der ersten Ölpreiskrise und dem daraus resultierten Anstieg der

Arbeitslosigkeit (wurde) zunächst eine Politik der Reduktion des Arbeitsangebots eingeschlagen. Das bedeutendste Politikererbe aus dieser Zeit ist die ebenfalls 1979 eingeführte „*efterlønnsordning*“, ein Frühverrentungsangebot, das das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt bereits mit 60 Jahren ermöglichte. Ziel war es, durch das frühere Ausscheiden von Älteren den Platz für junge Menschen im Arbeitsmarkt frei zu machen. Allerdings führte dies zu einer starken Belastung im Sozialhaushalt und entzog dem Arbeitsmarkt wichtige Humanressourcen.<sup>163</sup> Diese Regelung verdeutlicht den passiven Ansatz in der dänischen Arbeitsmarktpolitik, deren Hauptziel es war, den finanziellen Folgen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. In diesem Kontext ist auch die beschriebene 26-Wochen-Regel zu sehen. Die strukturellen Probleme der Arbeitslosigkeit, nämlich ein Missverhältnis von benötigten und nachgefragten Qualifikationen der Arbeitskräfte, konnten mit dieser Form der Arbeitsmarktpolitik nicht beigelegt werden. Die technologischen Veränderungen offenbarten eine zunehmende Diskrepanz zwischen den am Arbeitsmarkt benötigten Qualifikationen und den vorhandenen Qualifikationen. Diese strukturellen Probleme zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage wurden besonders für Ungelernte und Niedrigqualifizierte zur Marginalisierungsfalle. Zudem wurden Weiterbildungsangebote zu spät im Verlauf der Arbeitslosigkeit angeboten ... Die Kommission legte im **Juni 1992** ihren Abschlussbericht vor ... Die vormalis eher passiv orientierte dänische Arbeitsmarktpolitik sollte nun dem Ziel der Aktivierung unterstellt werden. Der Kommissionsvorschlag betonte vor allem die Möglichkeiten zur Weiterbildung und Qualifizierung. Diese Schwerpunktsetzung sicherte die Zustimmung der Gewerkschaften zu den Einschnitten im Bereich der sozialen Sicherung. Erst die im Januar 1993 überraschend an die Macht gekommene Mitte-Links-Koalition<sup>13</sup> unter dem Sozialdemokraten Poul Nyrup Rasmussen setzte mit einer breiten Mehrheit im Parlament die Vorschläge der Kommission in weiten Teilen um. Die ersten Reformen traten zum **01.01.1994** in Kraft. ... Das Herzstück der Reformen bildete die **Einführung einer Aktivierungsphase**. Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wurde nun unterteilt in eine „passive“ Periode und eine „Aktivierungsperiode“. Nach vier Jahren ohne Auflagen begann die dreijährige Aktivierung ... Der Arbeitslose hatte ... das Recht, ein „Aktivierungsangebot“ zu erhalten, z.B. eine Weiterbildungsmaßnahme oder eine subventionierte Beschäftigung. Allerdings war der Arbeitslose auch verpflichtet, dieses anzunehmen, da er sonst seine Bezüge verlor. Die Aktivierungsperiode führte nun nicht mehr zu einer Erneuerung der Anspruchsrechte auf Arbeitslosengeld. Wer es innerhalb der sieben Jahre nicht schaffte, eine

<sup>163</sup> Eine tief greifende Reform der Frühverrentungspolitik in Dänemark steht übrigens immer noch aus. Vor dem Hintergrund der aktuellen Rentenreformdebatte in Deutschland mit der Beschlussfassung, das Renteneintrittsalter sogar auf 67 Jahre anzuheben, ist der folgende Befund interessant: „Die ... zur Reduktion des Arbeitsangebotes eingesetzten Frühpensionierungsregelungen wurden 1999 verschärft und weniger Personen zugänglich gemacht. Hierin wird von dänischen Experten eine Ursache für die Wahlniederlagen der Sozialdemokraten 2001 gesehen. Auch wenn die Fachleute sich einig sind, dass die Frühpensionierungsregelung dringend reformiert werden muss, da sie einerseits einen zu hohen Kostenfaktor darstellt und andererseits als Politikziel die bessere und stärkere Integration älterer Menschen in den Arbeitsmarkt verfolgt werden soll, gilt diese Regelung in der dänischen Bevölkerung als eine „Heilige Kuh“ des Wohlfahrtsstaates“ (Bogedan 2005: 22 f.)

Anstellung zu finden, verlor sein Anrecht auf Arbeitslosengeld. Die maximale Bezugsdauer wurde in den Folgejahren, die einen Konjunkturaufschwung mit sich brachten, weiter verkürzt: 1996 auf fünf Jahre und 1999 auf vier Jahre, davon ein Jahr passiv und drei Jahre in der Aktivierung.

Diese Verschlechterung in den Anspruchsrechten sollte durch eine Verbesserung der Angebote aufgefangen werden. Dazu wurden zum einen die Weiterbildungsangebote ausgeweitet und zum anderen sollten die Angebote besser auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten werden. Ein „**individueller Handlungsplan**“ (IHP), eine verbindliche Vereinbarung zwischen Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen, regelt nun die Qualifizierungsvorhaben sowie die Aufnahme von bezuschussten Arbeitsangeboten, beispielsweise im neu begründeten Jobrotationsmodell ...

Darüber hinaus sollte eine **Dezentralisierung in der Arbeitsverwaltung** die flexiblere und regional angepasste Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ermöglichen. Insbesondere sollte die lokale Kooperation zwischen Betrieben und Verwaltung verbessert werden, um zum einen die Qualifizierungsmaßnahmen besser auf die tatsächlichen Bedarfe abzustimmen und zum anderen über Sonderregelungen und Bezuschussung Arbeitsangebote für Menschen mit verminderter Erwerbsfähigkeit zu schaffen. Zusätzlich sollte die Verschärfung der Verfügbarkeitsregeln den Druck auf die Arbeitslosen erhöhen, sich selbst um eine Anstellung zu bemühen. Dabei sollte die räumliche und fachliche Flexibilität der Arbeitenden erhöht werden, damit eine bessere und schnellere Reaktion auf die sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes möglich wurde ...

Der Schwerpunkt der Reformen lag auf einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die neben den sozialen Rechten auch bestimmte Pflichten der Bürgerinnen und Bürger einführte. Das im goldenen Dreieck zusammengefasste Wechselspiel zwischen Sicherheit, Flexibilität und Aktivierung ist jedoch eng verbunden mit einem System der Arbeitsbeziehungen, das auf den gesamten Bereich der sozialen Sicherung ausstrahlt, und einem universellen, generösen Wohlfahrtsstaatsmodell, das Arbeitsmarktintegration fördert und Sicherheit gewährleistet. Diese beiden Rahmenbedingungen Gleichzeitig wurden die Reformen zum Beginn einer Phase wirtschaftlichen Aufschwungs implementiert.“

**Zum Organisationswandel der Arbeitsverwaltung in Dänemark** (Knuth/Schweer/Siemes 2003: 56 ff.): „Die öffentliche Arbeitsvermittlung wurde 1969 eingeführt, im gleichen Jahr, in dem in Deutschland das Arbeitsförderungsgesetz geschaffen wurde. Bestandteil der Arbeitsmarkt-Reformen ab 1994 war eine Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik, verbunden mit der Bildung paritätisch besetzter Ausschüsse, den Regionalen Arbeitsmarkträten (RAR), die den staatlichen Arbeitsvermittlungsdiensten (Arbejdsformidlingen) zur Seite gestellt wurden. Dadurch wurde die Rolle der Sozialpartner in der Arbeitsmarktpolitik und die Verknüpfung mit den kommunalen Aktivitäten gestärkt. Die staatlichen Arbeitsämter sind in 14 Regionen organisiert. Bei etwa 2,7 Mio. Beschäftigten ist eine „Region“ im Durchschnitt nur

wenig größer als ein deutscher Arbeitsamtsbezirk. Bereits 1994, mit der ersten Stufe der Reformen, wurde ein ziel- und ergebnisorientiertes Kontraktmanagement eingeführt. Die Zielvorgaben werden bis auf den einzelnen Arbeitsplatz heruntergebrochen, und ihre Erfüllung wird durch Leistungszulagen belohnt. Es folgte 1995 ein Qualitätsmanagement nach dem EFQM-System. Die Zufriedenheit der Arbeitgeber mit den Dienstleistungen wird durch regelmäßige Befragungen erhoben. Im Rahmen der Evaluierungen der Reformen wurden auch Arbeitslose befragt. Die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik bei gleichzeitiger Einführung einer zentralen Zielsteuerung hat zu Spannungen zwischen den regionalen Arbeitsmarktbeiräten und der Hauptverwaltung geführt. Die Zentrale neigt dazu, Zielvereinbarungen so detailliert zu formulieren, dass es wenig Spielraum zur regionalen Ausgestaltung gibt ... Nach wie vor ist die Erbringung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt getrennt zwischen den Arbeitsämtern, die für die „versicherten“ Arbeitslosen zuständig sind, und den Kommunen, die sich bemühen, die Bezieher von Sozialhilfe für den Arbeitsmarkt zu aktivieren ... Zusammen mit der von den Arbeitsämtern getrennten Existenz der Arbeitslosenkassen ... besteht in Dänemark also derzeit noch die „klassische“ institutionelle Dreiteilung von (1) Arbeitslosenversicherung, (2) Arbeitsvermittlung und -förderung sowie (3) Armenfürsorge einschließlich nichtversicherter Arbeitslose. Dänemark hat seine beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Erfolge ohne eine grundlegende institutionelle Reform erreicht“ (Knuth/Schweer/Siemes 2003: 56-57).

„Das dänische Beschäftigungs“wunder“ verdient diesen Namen insofern in ganz besonderer Weise, *als es nach konventioneller Weisheit gar nicht hätte passieren können*. Die maximalen Bezugsdauern des Arbeitslosengeldes wurden zwar beschnitten, sind aber noch immer die international längsten. Die Kriterien der Zumutbarkeit von Arbeitsangeboten wurden verschärft (Abschaffung des Qualifikations-schutzes), greifen aber erst nach sechs Monaten und damit später als in Deutschland. Das hohe Leistungsniveau von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe wurde nicht angetastet. Beim Arbeitslosengeld erzielen gerade die Niedrigverdiener die höchsten Nettoersatzraten, so dass

selbst bei geringer Lohnspreizung der rein finanzielle Anreiz zur Arbeitsaufnahme nicht hoch ist. Dänemark behielt bis heute die klassische institutionelle Dreiteilung von Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung und Sozialfürsorge, ein Arrangement von dem allgemein angenommen wird, dass es eine konsequente und konsistente Aktivierungspolitik behindert“ (Knuth/Schweer/Siemes 2003: 65-66).

Die **Rolle privater Dienstleister** in der dänischen Arbeitsförderung war *in der Vergangenheit deutlich geringer* als in anderen Ländern. „Die berufliche Weiterbildung erfolgt in öffentlichen Einrichtungen, und Beschäftigungsmaßnahmen sind bei den Kommunen angesiedelt. Die Beratung der Arbeitslosen und der Abschluss von individuellen Handlungsplänen erfolgt unmittelbar durch die Arbeits- und Sozialämter. Erst in **2003** wurde damit begonnen, derartige Leistungen auszuscheiden ...“ (Knuth/Schweer/Siemes 2003: 61-62). Hier nun gibt es aktuell neue Entwicklungen, die auf einen grundsätzlichen Kurswechsel hindeuten:

Bredgaard/Larsen/Møller (2005) haben den **aktuellen „contracting-out“-Schub hinsichtlich der Arbeitsvermittlung in Dänemark** untersucht und eingeordnet. Die stärkere Einbeziehung von so genannten „Dritten“ bei der Arbeitsvermittlung ist nach Ansicht der Autoren die wichtigste Innovation innerhalb der neuen Arbeitsmarktreform „Mehr Menschen in Arbeit“ (Flere i arbejdet). Das „**Neue**“<sup>164</sup> an der

gegenwärtigen Phase ist die Aufhebung der bislang gegebenen Beschränkungen hinsichtlich der Dauer, des Umfangs, der Zielgruppen, des durchschnittlichen Preises und der Arten von Maßnahmen für die privaten Anbieter. Nunmehr gibt es so gut wie keine Einschränkungen mehr bei der Vergabe an „Dritte“. Die zentrale Kontrolle und Steuerung dieses Bereichs ist auf ein Minimum reduziert.

Die Grundannahme ist, dass ein „freier“ Markt für Arbeitsvermittlung „besser und billiger“ ist als die öffentliche Arbeitsvermittlung:

■ **„Besser“**, weil man davon ausgeht, dass private Anbieter spezialisierter hinsichtlich innovativer Maßnahmen für besondere Zielgruppen sind, die bislang von der öffentlichen Vermittlung kaum oder gar nicht betreut wurden (z.B. Akademiker, Flüchtlinge und Migrantinnen, ältere Arbeitslose) und

■ **„billiger“**, weil die privaten Anbieter durch ökonomische Anreize motiviert und von Effizienzüberlegungen gesteuert werden, während die Arbeitslosen sich die Anbieter mit den effektivsten Angeboten aussuchen können. Auf der individuellen Ebene wird die Zielsetzung für die Arbeitssuchenden auf „the quickest and straightest way into a job“ und auf volkswirtschaftlicher Ebene angesichts der gegebenen und weiter absehbaren Arbeitskräfteknappheit in vielen Teilarbeitsmärkten um eine Erhöhung des Arbeitsangebots fokussiert.

Eine erste Evaluierung des „contracting-out“ durch eine Beratungsfirma im Auftrag der dänischen Arbeitsverwaltung kommt - nicht wirklich überraschend - zu einem positiven Ergebnis. Ein wenn auch nicht gut funktionierender Markt hätte sich nunmehr etabliert, in dem private Anbieter **„geringfügig“ besser** als die öffentliche Arbeitsvermittlung in einigen Bereichen agieren. Sie bieten individuell zugeschnittene Angebote für die Arbeitssuchenden an, die von diesen positiv bewertet werden. Die beobachtbaren Probleme werden als **„Kinderkrank-**

<sup>164</sup> **1969** wurde die öffentliche Arbeitsvermittlung mit einem Vermittlungsmonopol in Dänemark eingeführt, obgleich die Arbeitslosenversicherungskassen weiterhin die Möglichkeit hatten, über die „parallele Vermittlung“ ihre Kunden in Arbeit zu bringen, was aber nur auf einem sehr niedrigen Niveau tatsächlich auch stattfand. **1990** wurde die Arbeitsvermittlung liberalisiert, um über die Arbeitslosenversicherungen, die Gewerkschaften und Zeitarbeitsunternehmen einen „freien“ Vermittlungsmarkt zu generieren. Allerdings blieben die Effekte der Liberalisierung gering, vor allem angesichts der Kostenfreiheit der Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die Arbeitsmarktreform **1994** liberalisierte den Bereich der beruflichen Weiterbildung. Die öffentliche Arbeitsvermittlung und die Kommunen konnten nun externe Anbieter beauftragen, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen als „Zulieferer“ durchzuführen. Im Jahr **2000** wurden so genannte „spezielle Arbeitsvermittlungsmaßnahmen“ eingeführt, mit denen es möglich wurde, für sehr eng definierte besondere Zielgruppen des Arbeitsmarktes 10wöchige Intensivmaßnahmen an private Anbieter zu vergeben. Betrachtet man die sukzessive Liberalisierung der Ar-

beitsvermittlung in Dänemark, dann fällt die grundsätzliche Parallelität zu den vergleichbaren Entwicklungen in Deutschland auf - hinsichtlich der „beauftragten Dritten“ war die deutsche Entwicklung bis zum aktuellen Rand sogar schneller und umfangreicher als in Dänemark. Nunmehr allerdings gehen die Dänen hinsichtlich des Abbaus von Beschränkungen weiter als die Deutschen.

heiten“ des neuen Systems bewertet, die durch eine konsistentere Strategie der Einschaltung von Dritten sowie eine Vereinfachung und Unterstützung bei der Kontrolle der privaten Anbieter geheilt werden könnten. Auch die Arbeitgeberverbände und ein Großteil der Gewerkschaften unterstützt den Ansatz, den privaten Anbietern mehr Möglichkeiten einzuräumen, sich auf dem neuen „Markt“ zu bewegen.<sup>165</sup>

Bredgaard/Larsen/Møller (2005) beklagen in ihrer Bewertung hingegen, dass die bisherige Debatte über das „contracting out“ in Dänemark eher **grundlegende Probleme** nicht thematisiert habe. Sie sehen folgende kritische Punkte – die auch für die gegenwärtige deutsche Diskussion höchst relevant sind:

■ Aus einer umfassenden arbeitsmarktpolitischen Perspektive stellt sich die **Frage, ob die politischen Entscheidungsträger politische Kontrollmechanismen und damit letztendlich ihre eigene Verantwortlichkeit abgeschrieben haben**. Die Marktlogik setzt voraus, dass das Verhalten der Anbieter gegenüber den Arbeitslosen über ökonomische Anreize und Performanzziele kontrollierbar sei. Dies führe zu Wettbewerbsbeziehungen nicht nur zwischen den Anbietern, sondern auch zwischen den Anbietern und den Kunden. Aber: *„Promoting partnerships based on mutual trust and common expectations will become difficult as the contracts are won on market terms and in tender rounds.“*

■ Die ökonomische Logik und die Fokussierung auf dokumentierbare Effekte führt zu einer **verengten Kurzfrist-Orientierung** der Akteure. Nur Aktivitäten, die ein schnelles und quantifizierbares Ergebnis versprechen, werden in einem solchen „Markt“ vorangetrieben. Als eine Konsequenz ist bereits zu beobachten, dass die eher langfristig angelegten Aktivierungs- und Bildungsmaßnahmen gekürzt werden. Eine große Herausforderung bei der weiteren Etablierung von privaten Anbietern wird es sein, Mechanismen zu krei-

eren, die Partnerschaft und gegenseitiges Vertrauen in solchen Quasi-Märkten für Arbeitsmarktdienstleistungen ermöglichen.

■ Es scheint eine generelle Erfahrung zu sein – nicht nur in Dänemark, sondern auch in Australien und den Niederlanden – dass Quasi-Märkte Schwierigkeiten haben, mit den am wenigsten beschäftigungsfähigen Personen umzugehen. Das **Vermeiden von „creaming“ und „parking“ ist innerhalb der Marktlogik schwierig**, vor allem dann, wenn die Effekte der Aktivitäten unsicher und die Probleme der Arbeitslosen komplex sind und daraus ein Bedarf an längeren und teuren Maßnahmen resultiert.

■ Ein allgemeines Problem der dänischen Arbeitsmarktpolitik sei, dass sie **sehr angebotsorientiert** ausgerichtet ist und nicht nachfrageseitig. Die aktuelle Reform in Dänemark stärkt die Angebotsfokussierung und verweigert den Versuch einer Beeinflussung der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes.

■ **Problem der Nicht-Rückholbarkeit:** Das „contracting out“ wird tendenziell das System der öffentlichen Arbeitsvermittlung schwächen, vor allem über einen *schleichenden Verlust an Reputation und Kompetenzzuschreibung* in den lokalen Netzwerken mit den Arbeitgebern. Man kann dann auch nicht einfach wieder an die Startposition des Prozesses zurückkehren: *„... contracting out does not seem to have an escape clause.“*

### 4.5 Österreich

Die Darstellung der Modernisierungs- und Professionalisierungspfade in Ländern wie Australien, Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark hat zeigen können, dass die in allen diesen Ländern sichtbare – wenn auch in unterschiedlicher Intensität ausgeprägte – Tendenz eines „contracting out“ von Vermittlungs- und Beratungsdiensten sowie die institutionelle Fokussierung auf „One-Stop-Shops“ in vielfältiger Hinsicht Anregungen für die deutsche Reformdiskussion geliefert hat. Dabei muss allerdings kritisch angemerkt werden, dass man in Deutschland bereits vor dem „Vermittlungsskandal“ mit dem Organisationsmodell „Arbeitsamt 2000“ sowie den gesetzgeberischen Aktivitäten mit dem Arbeitsförderungsreform-

<sup>165</sup> Nur die gewerkschaftlichen Interessenvertretungen der betroffenen Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung haben den Vorwurf erhoben, die privaten Anbieter würden „unprofessionell“ agieren und wären viermal so teuer wie die öffentliche Arbeitsvermittlung (Bredgaard/Larsen/Møller 2005: 13).

gesetz 1998 und vor allem dem JobAQTIV-Gesetz, das zum 1.1.2002 in Kraft trat, der teilweise idealisierenden Rezeption der Arbeitsmarktverwaltung in anderen Ländern real zumindest in Teilbereichen ein ganzes Stück voraus war.<sup>166</sup>

Für die „Geschichtsschreibung“ über die Genese der Reformvorschläge der „Hartz-Kommission“ von besonderer Bedeutung ist der Arbeitsmarktservice (AMS) in Österreich,<sup>167</sup> das dortige Pendant zur BA, denn viele Organisationsprinzipien des AMS sind unmittelbar von der Kommission aufgenommen worden. Auch die strukturelle Hülle des AMS funktionierte als Blaupause für den organisatorischen Umbau der BA in der ersten Phase des Reformprozesses.

Das Beispiel Österreich ist aber auch deshalb von so großem Interesse, weil die Österreicher eine hinsichtlich der Ergebnisse **sehr erfolgreiche Binnenmodernisierung der Arbeitsverwaltung** umgesetzt haben, ohne dabei aber so stark auf den „angelsächsischen“ Weg der Modernisierung der Strukturen einzuschwenken wie die BA in Deutschland. Damit stellt sich natürlich auch aus heutiger Sicht die Frage, warum man sich nicht auf diese strukturelle Vorlage beschränkt hat, entsprach sie doch – bei offensichtlich deutlich besserer Performanz – dem bisherigen institutionellen Weg in Deutschland.<sup>168</sup>

Mit dem Arbeitsmarktservicegesetz vom 1. Juli 1994 wurde die Arbeitsmarktverwaltung (AMV) aus dem Arbeitsministerium ausgegliedert und der **Arbeitsmarktservice (AMS) als Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts** konstituiert. Damit wurde der AMS zu einer Institution, die Ähnlichkeiten mit einer Kapitalgesellschaft aufweist: So gibt es einen Vorstandsvorsitzenden und ein weiteres Vorstandsmitglied mit einem Verwaltungsrat auf der Bundesebene und eine entsprechende Struktur jeweils auf der Landes- und regionalen Ebene. Auf allen drei Ebenen gibt es eine drittelparitätische Selbstverwaltung. Die Steuerung des Systems läuft über ein landesweites Zielsystem mit quantifizierten Vereinbarungen. Zwischen dem Ministerium und dem AMS werden jährliche und mittelfristige Oberziele vereinbart. Beobachtbar ist eine intensive Abstimmung zwischen den Expertenplanungen und den Entscheidungsprozessen in der Selbstverwaltung (Konle-Seidl/Winkler 2002: 2).

Bereits 1994 wurden die Besoldungsgrundlagen für AMS-Mitarbeiter auf Basis eines eigenen Tarifvertrages umgestellt und bei neu eingestellten Mitarbeitern keine Verbeamtungen mehr vorgenommen. Ein Teil des jährlichen Gehalts wird den Mitarbeitern als Prämie in Abhängigkeit von der Zielerreichung ausbezahlt. Ein Kernstück der Reform war die **Dezentralisierung**, was viele Entscheidungen auf die unteren Ebenen verlagert hat. Im Zuge dieses Prozesses ist es zu einer Aufwertung der Planungs- und Gestaltungskompetenzen der Landesorganisationen gekommen.<sup>169</sup>

Effizienz und Reputation der öffentlichen Arbeitsverwaltung sollten verbessert werden – und zur Erreichung dieser Ziele wurde die Arbeitsverwaltung (viel stärker als in Deutschland) „**entschlackt**“. Die im Vorfeld der Reform diagnostizierte Überfrachtung der Arbeitsverwaltung mit Aufgaben, die nicht unmittelbar mit den Kernaufgaben Information, Beratung und Vermittlung verbunden waren, wurde abgebaut, in dem viele dieser Aufgaben in andere Organisationen ausgelagert wurden.

<sup>166</sup> Vgl. hierzu auch bereits Adamy (2002), dessen Beitrag inmitten der Wirrnisse des „Vermittlungsskandals“ erschienen ist. Die neueren Befunde der vergleichenden Evaluationsforschung können zeigen, dass es hinsichtlich der Performanz der Vermittlung keine deutlich erkennbaren Performanzvorteile beispielsweise der britischen oder niederländischen Arbeitsvermittlung gibt. Vgl. hierzu ausführlich Schütz (2005b).

<sup>167</sup> Vgl. z.B. Konle-Seidl/Winkler (2002) und Arbeitsmarktservice Österreich (2005).

<sup>168</sup> Es kann an dieser Stelle nur eine erste Hypothese formuliert werden, dessen Überprüfung einer eigenständigen Arbeit vorbehalten bleiben muss: Ganz unterschiedliche politische Kräfte haben den hochgespielten „Vermittlungsskandal“ der BA benutzt, um mit der gewachsenen Struktur der tripartistisch strukturierten Bundesanstalt zu brechen und eine „Verbetriebswirtschaftlichung“ der Arbeitsverwaltung zu erreichen. Hinzu kommt, dass die Unternehmensberater – allen voran Roland Berger und McKinsey – einen bewussten Organisationsbruch inszeniert und auch durchgesetzt haben. Überhaupt ist die Rolle der Unternehmensberater in diesem „Umbauprozess“ noch nirgendwo hinrei-

chend „gewürdigt“ worden. Eine Aufarbeitung dieses hoch problematischen Kapitels steht noch aus.

<sup>169</sup> Genau die gleiche Entwicklungsrichtung kann man derzeit beim Umbauprozess der Bundesagentur für Arbeit hinsichtlich der Regionaldirektionen erkennen.

Der neue AMS kann durch drei Eckpfeiler beschrieben werden:

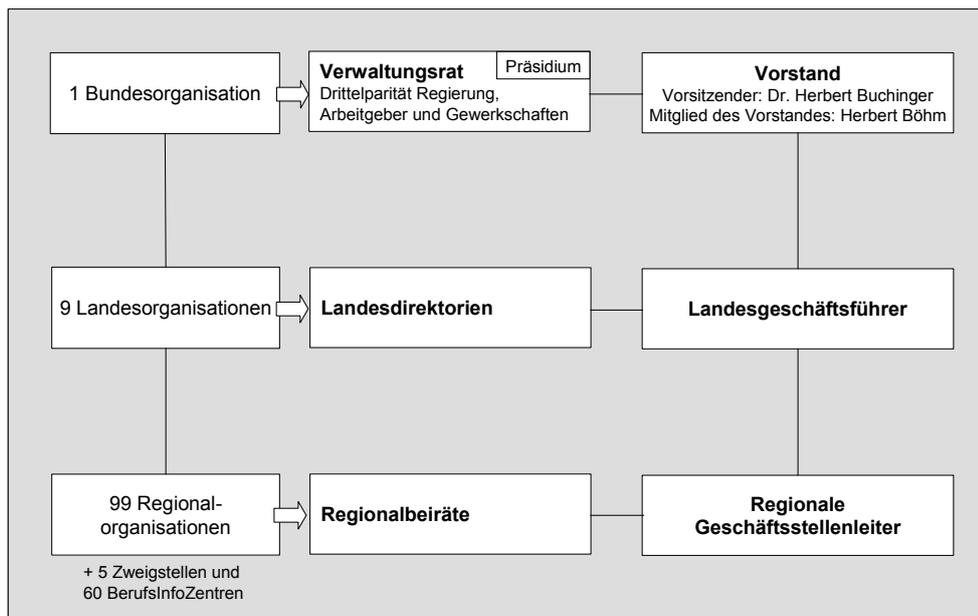
- Konzentration auf die Kernaufgaben
- Dezentralisierung
- stärkere Einbindung der Sozialpartner.

**Vermittlungs- und Betreuungsansatz**, zudem fachlich ausgerichtet nach der „Berufskennziffern-Lösung“, die eine hohe Fachlichkeit gewährleisten kann, jedoch gerade im Zuge des Reformmodells „Arbeitsamt 2000“ zugunsten der steuerungstechnisch „einfacheren“ Buchstabenlösung aufgegeben worden ist – schon vor dem „Vermittlungsskandal“

wurde dies von vielen Fachkräften auch innerhalb der BA zu Recht kritisiert.

Es findet eine **intensive und dauerhafte Pflege von Betriebskontakten** statt. Der Berater kennt die Anforderungen der Betriebe. Bereits vorhandenes berufskundiges Wissen der

### Arbeitsmarktservice (AMS) Österreich



Der AMS hat gut **4.300 Beschäftigte**,<sup>170</sup> von denen mehr als die Hälfte mit Aufgaben der originären Arbeitsvermittlung befasst ist. Arbeitslosmeldung, Ausgabe von Antragsunterlagen, Erstellen von Eingliederungsplänen, Weiterbildung, Entgegennahme von Stellenangeboten und die Vermittlung erfolgen „**aus einer Hand**“. Zuständig ist ein Berater, der etwa 200 Kunden betreut. Jeder Berater ist für ein bestimmtes, überschaubares Segment an Berufen zuständig.

- Hier erkennt man zum einen die Ähnlichkeiten mit Elementen des „alten“ BA-Systems, zum anderen aber auch die wesentlichen Unterschiede zum „alten“ und „neuen“ BA-System. Die Österreicher verfolgen konsequent (und abweichend zu Deutschland) einen „**ganzheitlichen**“

Berater wird so auf dem neuesten Stand gehalten und laufend aktualisiert – eine unabdingbare Notwendigkeit für eine qualitativ gehaltvolle Vermittlungsarbeit.

„Die vermittlerische Tätigkeit auf der Basis eines engen persönlichen Kontaktes kann wirksamer und mitunter schneller sein als ein Matching-Prozess, der überwiegend im DV-Abgleich verschlüsselter Merkmale besteht. So genannte ‚weiche Qualifikationen‘ wie personale Fähigkeiten oder soziale Kompetenzen bleiben bei einer eher mechanischen Form der Vermittlung meistens unberücksichtigt. Diese Vorteile nutzt man in Österreich“ (Konle-Seidl/Winkler 2002: 3).

Durch ein **Betreuungsverhältnis von 200 Kunden je Berater** ist die persönliche Stärken-Schwächen-Analyse der Arbeitssuchenden sowie eine flexible, aber zugleich berufsfachlich fundierte ganzheitliche Vermittlung und Beratung aus einer Hand leichter möglich als in Deutschland. Die operative Arbeit in den Geschäftsstellen des AMS erfolgt innerhalb sehr flacher Hierarchien – zwischen dem Abtei-

<sup>170</sup> Im Jahr 2005 waren durchschnittlich 4.307 Planstellen mit rund 4.882 Mitarbeiter (davon 23,66 % Beamte/Beamtinnen) bei der Bundesgeschäftsstelle sowie den Landes- und Regionalgeschäftsstellen besetzt. Zum Stichtag 31.12.2005 waren 63,42 % der Beschäftigten Frauen. Quelle der Daten: AMS.

lungsleiter und dem Berater gibt es keine weitere Hierarchieebene.

Die **gesetzlichen Vorschriften und Durchführungsanweisungen** in Österreich sind deutlich weniger umfangreich als in Deutschland. So ist z.B. die Berechnung des Arbeitslosengeldes wesentlich einfacher als in Deutschland – und zwar so einfach, dass Arbeitslose die Höhe ihres Anspruchs im Internet mit wenigen Mausklicken selbst berechnen können.

Das deutlich geringere Regulativ an Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Österreich sollte hinsichtlich seiner Ausstrahlungseffekte auf unterschiedliche Erfolgsdimensionen nicht zu niedrig veranschlagt werden. So führt dies zu mehr Kundenfreundlichkeit und Kundenzufriedenheit. Es gibt weniger Rückfragen, die Anträge können zügiger bearbeitet werden und das Personal kann sich mehr um das Kerngeschäft kümmern – also eine intensive Beratung und Vermittlung.

Seit dem Jahr **2001** wurde schrittweise nach einem Test in sechs Geschäftsstellen in allen regionalen Geschäftsstellen des AMS eine weitere Organisationsreform umgesetzt und im Jahr **2004** abgeschlossen, die durchaus als Blaupause für den gegenwärtigen Umbauprozess der BA mit ihren „Kundenzentrum“ gelten kann, zumindest hinsichtlich einiger Komponenten:

Im Mittelpunkt des neuen Organisationsmodells steht eine klare und konsequente **Kundensegmentierung** in vier Gruppen: Info-, Service-, Betreuungs- und Integrationskunden.

Die Dienstleistungen werden in „**drei Zonen**“ organisiert:

- eine „**Info-Zone**“ für einen Großteil der Arbeitsuchenden, in der ein "Basispaket" aus Information, Vermittlungsunterstützung und Existenzsicherung angeboten wird;

- eine „**Service-Zone**“, vorrangig für Personen mit geringem Betreuungsbedarf und Anspruch auf Lohnersatzleistungen. Hier erhalten die Kunden Arbeitsvermittlung und Existenzsicherung „aus einer Hand“ (etwa 75-80% der Arbeitsuchenden). In dieser Zone wird auch die Auswahl der Kunden für die Weiterleitung in die Beratungszone vorgenommen.

- Kunden, die einen erhöhten Betreuungsbedarf haben (der spätestens nach einer dreimonatigen Arbeitslosigkeit angenommen wird), werden in der „**Beratungszone**“ betreut. Dort wird ein individueller Betreuungsplan mit den Kunden erarbeitet. Ein breites Spektrum an Fördermöglichkeiten steht zur Verfügung (etwa 20-25% der Arbeitsuchenden).

(Konle-Seidl/Winkler 2002: 3-4)

Das „Kundenzentrum der Zukunft“ der BA basiert ganz wesentlich auf dem österreichischen Ansatz der Kundensegmentierung.

Die Kundensegmentierung und die gezielte Differenzierung des Dienstleistungsangebots in Form des „Drei-Zonen-Modells“ mit der damit verbundenen **Fokussierung der intensiven Betreuungsdienste auf schwervermittelbare Personengruppen** (also eine Ressourcenfokussierung entlang der „Fallschwere“) ist auch als Antwort auf die langjährige Kritik am AMS zu sehen, dass schwervermittelbare Personen vernachlässigt werden.

Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass der österreichische AMS neben den skandinavischen Vermittlungsdiensten zu den ersten Arbeitsverwaltungen gehörte, die von den Kunden selbst abrufbare und EDV-basierte Stelleninformationssysteme entwickelten. Das Internet-Angebot des AMS ist hoch entwickelt und ist durch eine kundenfreundliche Funktionalität geprägt.

Quelle: Geschäftsbericht 2005 des AMS Österreich

- Unter [www.jobroom.at](http://www.jobroom.at) können Unternehmen und Arbeitsuchende alle vom AMS zur Verfügung gestellten Bewerber- und Stelleninserate abrufen und auch selbst Inserate formulieren, ins Internet stellen und sofort mit Interessenten via E-Mail oder SMS in Kontakt treten. Die Nachfrage der Kunden nach den angebotenen Dienstleistungen ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und damit auch die Möglichkeit von Stellenbesetzungen in anderer, neuer Form. Die AMS-Homepage zählt zu den meistbesuchten Internetadressen in Österreich. Der eJob-Room ist mit rund 40.000 Stellenangeboten und über 200.000 Bewerbern Österreichs größte Jobbörse

1994 wurde die staatliche Arbeitsvermittlung **dereguliert**. Die Monopolstellung wurde – wie in Deutschland zum gleichen Zeitpunkt – aufgehoben und private Vermittler zugelassen. Allerdings zeigte sich auch in Österreich, dass die quantitative Bedeutung der privaten Arbeitsvermittlung relativ überschaubar geblieben ist. Auch eine **Beauftragung von privaten** (sowohl kommerziellen wie auch gemeinnützigen) **Agenturen** im Rahmen des Case Managements durch den AMS kennt man in Österreich. Allerdings ist die Größenordnung ehemalig, etwa 5% aller Intensivbetreuungen fallen unter die Beauftragung Dritter. Eine intensivere Zusammenarbeit mit privaten Anbietern wird in Österreich nicht generell befürwortet, sondern pragmatisch, ja funktionalistisch auf bestimmte Teilarbeitsmärkte bezogen – so vor allem bei Facharbeitern, im IT-Sektor, auf der Managementebene, im Gesundheitswesen und im Tourismusbereich, also dort, wo komparative Vorteile privater, spezialisierter Anbieter identifiziert werden. Auch die **Zeitarbeit** hat in Österreich eine langsam zunehmende Bedeutung bekommen, sie ist allerdings erst seit 1998 überhaupt zugelassen.<sup>171</sup>

■ Im Jahr 2005 waren fünf der zehn besten Unternehmenskunden des AMS Zeitarbeitsfirmen.

Allerdings gibt es keine den Niederlanden oder Großbritannien vergleichbaren Bestrebungen hinsichtlich eines umfassenderen „contracting out“ von Vermittlungsdienstleistungen.

Eine Innovation des österreichischen AMS ist das **Client Monitoring System (CMS)**.<sup>172</sup> Beim Arbeitsmarktservice registrierte Arbeitsuchende sowie Unternehmen, die eine offene Stelle gemeldet haben, werden regelmäßig über die Zufriedenheit mit den Dienstleistungen des Arbeitsmarktservice befragt. Das Ziel des CMS ist Hinweise für Verbesserungen zu erhalten und die Dienstleistungen in Richtung noch stärkerer Kundenorientierung auszubauen. Anfang des Jahres 2004 wurde eine telefonische Befragung über das Jahr 2003 durchgeführt. 67% der befragten Arbeitsuchenden sind mit dem AMS sehr zufrieden bzw. zufrieden, der Mittelwert beträgt 2,22 auf einer sechsstufigen Skala. Die Unternehmen weisen mit einem Anteil von 63% Zufriedenen einen Mittelwert von

2,38 auf. Mittels einer Kausalanalyse wurden die wesentlichen Einflussfaktoren der Kundenzufriedenheit ermittelt. Den stärksten Einfluss auf die Gesamtzufriedenheit hat neben dem Faktor „Stellenvermittlung“ der Faktor „Berater soft facts“ (ist freundlich, nimmt sich Zeit, zeigt Verständnis und Engagement). Das Befragungsergebnis zeigt, dass die Stärke des AMS in seinen Beratern hinsichtlich deren Freundlichkeit, Einfühlungsvermögen und Einsatzfreude liegt. Gute Ergebnisse werden belohnt. Die kundenfreundlichsten und die frauenfreundlichsten Geschäftsstellen werden im Rahmen des Best of AMS Award prämiert. Als Dimensionen für Kundenfreundlichkeit werden die Indikatoren „Passgenauigkeit der Vermittlung“, die „Lösungsorientiertheit des Beratungsgesprächs“ sowie die Beurteilung der „soft facts“ der Berater herangezogen. Die Antworten beider Befragungsgruppen werden ausgewertet und jeweils die besten Geschäftsstellen pro Cluster ausgezeichnet. Bei der Beurteilung der Frauenfreundlichkeit werden ausschließlich die Bewertungen der weiblichen Arbeitsuchenden herangezogen. Neben der Gesamtzufriedenheit mit der Geschäftsstelle fließen hier auch die Antworten auf die Fragen zu Chancengleichheit und Diskriminierung ein. Ergebnisse des CMS finden sich auch in der Zielsteuerung des AMS wieder. Die Indikatoren mit den größten Verbesserungspotenzialen im Bereich der Kundenzufriedenheit wurden als Zieldimensionen für die Kundenorientierung für beide Kundengruppen festgelegt und sind gleichwertig mit den arbeitsmarktpolitischen Zielen.<sup>173</sup>

**Zusammenfassung** | Neben der privatwirtschaftlich orientierten Organisationsstruktur hat vor allem die Ausgliederung von vermittlungsfremden Aufgaben aus dem AMS die Möglichkeiten zu einer Intensivierung der Vermittlungsaktivitäten verbessert und zu mehr Betriebskontakten geführt. Mittlerweile ist mehr als die Hälfte der Mitarbeiter mit Vermittlungsaufgaben betraut. Das günstige Betreuungsverhältnis und relativ wenige Verwaltungsvorschriften bieten günstige Voraussetzungen für eine effiziente Beratungs- und Vermittlungstätigkeit. Erste Hinweise für Effizienzsteigerungen sind die Verkürzung der Laufzeit offener Stellen, die stärkere Einschaltung des AMS durch die Betriebe und der starke Rückgang an Langzeitarbeitslosen.

---

<sup>171</sup> Konle-Seidl/Winkler (2002: 4)

<sup>172</sup> Vgl. den Geschäftsbericht 2004 des AMS.

<sup>173</sup> Daneben gibt es bereits seit längerem ein **ausdifferenziertes Beschwerdemanagement** (ams.help), das intensiv zur Identifikation von Verbesserungspotenzialen und Innovationszyklen benutzt wird.

## 5. DIE FUNKTIONELLE PRIVATISIERUNG DER ARBEITSVERMITTLUNG IM KONZEPTIONELLEN SPANNUNGSFELD VON „NEW POLITICS OF WELFARE“, WOHLFAHRTSMÄRKTEN UND GEWÄHRLEISTUNGSSTAAT

---

Die Ausführungen zu den Entwicklungen in ausgewählten Ländern haben zum einen verdeutlichen können, dass es zumindest in einer Mehrzahl der Länder eine **Tendenz hin zu einer stärkeren (Teil-)Privatisierung auch von Kernbereichen der Arbeitsvermittlung** über das „contracting out“ an private – kommerzielle oder gemeinnützige – Anbieter gibt. Interessanterweise überwiegt dabei der Weg einer funktionellen Privatisierung von Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen für die **marktfernen Kunden**.

Wie kann diese Entwicklung konzeptionell eingeordnet werden? Es lassen sich im Kern drei große Bereiche der neueren wohlfahrtsstaatlichen Diskussion identifizieren, in deren Kontext eine Zuordnung und Bewertung erfolgen kann: Zum einen die „New Politics of Welfare“, die Ausdifferenzierung (und zunehmend auch kritische Aufarbeitung) von „Wohlfahrtsmärkten“ sowie die Einordnung in die Debatte über einen Formenwandel beim Aufgabenverständnis des Staates in Richtung Gewährleistungsstaat. In allen Bereichen finden sich Hinweise, die ein besseres Verständnis der Forderungen nach bzw. der Ablehnung von Privatisierungsansätzen innerhalb der Arbeitsmarktpolitik ermöglichen.

### 5.1 Die „New Politics of Welfare“ und die „Wohlfahrtsmärkte“

Die neuere wohlfahrtsstaatliche Diskussion identifiziert drei Schlüsselbegriffe der „New Politics of Welfare“, die zugleich paradigmatisch sind für die Arbeitsmarktpolitik, zu der ja auch die Arbeitsvermittlung als ein Teilbereich gehört:<sup>174</sup>

■<sub>1</sub> „**Mehr Eigenverantwortung**“ ist ein zentraler Aspekt der Veränderung des Verhältnisses zwischen den Regierenden und den Regierten. Angestrebt (und auch realisiert) wird eine Verschiebung des Mischungsverhältnisses zwischen öffentlichen und privaten Beiträgen zu den Sicherungssystemen wie auch zu den Entwicklungschancen. Beobachtbar sind entsprechende Ausformungen in den Alterssicherungssystemen, im Gesundheitswesen, aber eben auch und gerade im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, wo die Eigenverantwortung eine zentrale Rolle als Legitimationsfolie für bestimmte Maßnahmen hat – dort zugleich aber auch auf den „psychologischen Kontrakt“ im Prozess der Arbeitsvermittlung und seine Ausgestaltung verweist. Es geht insgesamt betrachtet nicht nur um eine neue Grenzziehung zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten, sondern hier wird mit Strategien der Prävention und Aktivierung das Verhalten des Einzelnen zum Politikum gemacht.

■<sub>2</sub> Eng mit der Forderung nach „mehr Eigenverantwortung“ verbunden ist die **Aktivierung**. Danach sollen Konzepte und Programme so angelegt sein, dass sie Eigen-, Gegen- und auch Vorleistungen und präventive Anstrengungen der Bürger stimulieren. Dies fokussiert vor allem dort, wo es um die Integration in Erwerbsarbeit geht. Bei staatlichen Leistungen werden Gegenleistungen der empfangenden Bürger als legitim angesehen. In der gegenwärtigen Fachdiskussion geht es um die Frage, inwieweit sich über den Aktivierungsansatz die herkömmliche Idee universeller und nicht an bestimmte Verhaltensanforderungen geknüpfte soziale Rechte zugunsten voraussetzungsvoller Zuweisungen und Anreize verschiebt. Für die deutsche Arbeitsmarktreform ist diese Linie unschwer zu erkennen, wenn man die Philosophie der neuen Grundsicherungssysteme betrachtet. Hervorgehoben wird die **Ambivalenz** jedes auf Aufwertung von Eigenverantwortung zielenden Aktivierungskonzeptes: „Es dient gleichzeitig der Vermittlung von eigener Kom-

---

<sup>174</sup> Vgl. zu den drei Schlüsselbegriffen Evers (2006: 142-143) sowie generell die instruktiven Beiträge im Heft 2/2006 der „Zeitschrift für Sozialreform“ zum Thema „Regieren in der Sozialpolitik“, die einen guten Zugang zur aktuellen Fachdebatte erschließen.

petenz (enabling) und dem Zwang und der Disziplinierung im Sinne der Verpflichtung auf vorformulierte Anforderungen“ (Evers 2006: 143). Genau diese Ambivalenz lässt sich für den Bereich der Betreuung und Aktivierung der Arbeitslosen hervorragend studieren.

Hinsichtlich der betroffenen Menschen geht es „weniger als bisher darum, wovor sie zu schützen sind und worauf sie Anspruch haben, sondern mehr darum, was von ihnen verlangt werden kann und zu was sie erzogen werden sollen“ (Evers 2006: 143).

■<sub>3</sub> Der dritte Schlüsselbegriff – **Sozialinvestition** – ist derzeit in Deutschland erst dabei, an Boden zu gewinnen. Dahinter steht, dass Sozialpolitik mehr als bisher als „**öffentliche Investition**“ verstanden werden sollte, die zu privaten Investitionen komplementär sind bzw. korrekter formuliert: sein können. Hervorgehoben werden die volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgewirkungen und eben nicht nur die unmittelbaren, im Regelfall konsumtiven Effekte bestimmter sozialpolitischer Leistungen. Offensichtlich – und auch durch zunehmende empirische Evidenz belegt – ist dies z.B. für den Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung sowie für Bildungsausgaben. Es geht um den wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik und hier liegt auch seitens der Kritiker eine Gefahr dieses Schlüsselbegriffs, da es zu einer Instrumentalisierung im Sinne einer Unterordnung der Sozialpolitik unter die Wirtschaftspolitik kommen kann.

Hinsichtlich der **institutionellen Verfahrens des Regierens in der Sozialpolitik** identifiziert Evers (2006: 144 f.) vier Schlüsselemente, die allerdings noch kein in sich geschlossenes oder halbwegs strukturiertes Bild ergeben:

■<sup>1</sup> In einer Situation der Dominanz wirtschaftlicher Zielsetzungen überrascht es nicht, dass auch dem marktwirtschaftlichen Bereich entnommene Verständnisse und Instrumente des Regierens und Verwaltens tonangebend geworden sind. Diese Tendenz wird auch als **Managerialismus** bezeichnet. Das New Public Management zeichnet ja gerade die Übernahme von Konzepten, Organisationsformen und Bewertungsmaßstäben des privaten Wirtschaftsbereichs aus. Es gibt eine faktische Tendenz zu betriebswirtschaftlich dominierten Steuerungskonzepten – Belege dafür sind Tendenzen wie die Implementation einheitlicher Organisati-

onsschemata, eines zentralen Controlling und die weit verbreitete Thematisierung von Politik und Verwaltung als Geschäftsbereiche. All dies finden wir wie in einem Brennglas bei der derzeitigen „Reform“ der BA sowie der Arbeitsmarktpolitik insgesamt. Allerdings wird hervorgehoben „dass das Eindringen derartiger Logiken und Organisationsmuster in Sozialpolitik und ihre Institutionen nicht einfach vorgängige wohlfahrtsbürokratische Muster ersetzt, sondern mit ihnen und anderen Einflüssen auf verschiedene Weise verschmilzt“ (Evers 2006: 144).

■<sup>2</sup> Eine zweite Tendenz ist der Versuch der Politik, durch die Einbeziehung von **Experten-sachverstand und fachlichen Kommissionen** ihren Bewegungsspielraum und die Handlungsoptionen auszuweiten. Am Beispiel der – für das hier relevante Thema der Arbeitsvermittlung höchst bedeutsame – „Hartz-Kommission“ sowie im Vergleich dazu der „Rürup-Kommission“ kann Lamping (2006) zeigen, dass in diesen beiden Fällen die den Expertenkommissionen zugedachte Rolle weniger darin lag, Wissen zu generieren und Rationalität zu steigern, sondern sie sollten vielmehr Politikinhalt(e) (vor)formulieren, die auf diese Weise schneller und wirksamer zu Politikreformen führen sollen, als dies auf den langen formellen Verhandlungs- und Beratungswegen mit ihren vielen Stationen möglich ist.<sup>175</sup>

■<sup>3</sup> Die zahlreichen Bestrebungen, Politik durch die Konstruktion **sich weitgehend selbst regulierender Subsysteme** von ihren alltäglichen Geschäften zu entlasten, werden auch vorangetrieben durch die **Ausweitung von Sozialmärkten, Kontrakten und Auslagerungen, semi-autonome Agenturen und „Quangos“** (quasi-non-governmental organisations). Beobachtbar ist hier eine Beschränkung staatlicher Aufgaben darauf, bestimmte Versorgungsrechte sicherzustellen und Kontexte zu beeinflussen. Diese Tendenz der Überführung von Politikbereichen und öffentlichen Leistungssektoren

---

<sup>175</sup> Lamping (2006) kann in seiner vergleichenden Analyse der beiden Kommissionen zugleich auch zeigen, wie fragil ein instrumentalisierender Einsatz von Kommissionen ist bzw. sein kann. Während die Hartz-Kommission durchaus „erfolgreich“ im Sinne des Auftraggebers war, muss die Rürup-Kommission als gescheitert angesehen werden. In beiden Fällen spielen nicht nur situative Kontextbedingungen eine Rolle für Erfolg oder Misserfolg, sondern auch und gerade die personale Zusammensetzung der Kommissionen.

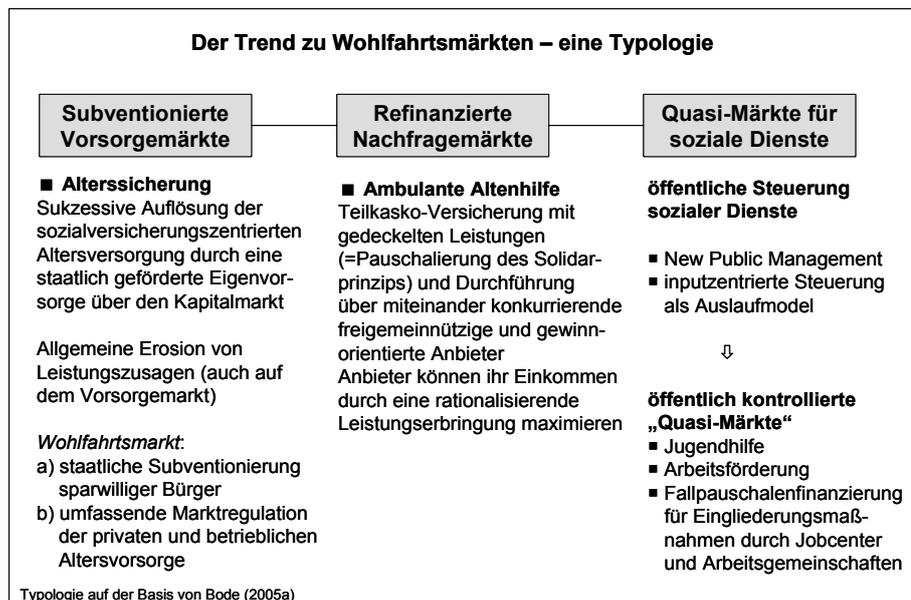
ren in Konstruktionen stark regulierter Märkte kennt man auch aus der Telekommunikation mit ihren Aufsichts- und Kontrollbehörden oder dem Energie- oder Bahnbereich. Hier liegt eine zentrale Verbindungsstelle zwischen dem Konzept der „Wohlfahrtsmärkte“ und dem Konzept des Gewährleistungsstaates.

■<sup>4</sup> Die vierte Tendenz zeichnet sich aus durch einen besonders großen Variantenreichtum. Es geht um **neue post-korporatistische Formen der institutionalisierten Vernetzung, Kooperation und Partnerschaft** von Akteuren aus dem staatlichen, (zivil-)gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereich. Hierunter subsumiert die neuere wohlfahrtsstaatliche Diskussion vieles: Formen des Public-Private-Partnership, Dezentralisierung, verstärkter Einbau partizipativ-demokratischer Elemente, aber auch eine staatliche Einflussnahme auf die Entwicklung von Communities und Nachbarschaften sowie die Aufwertung der Familie als Institution.

- In einigen Bereichen wie den Kontraktbeziehungen zwischen öffentlicher Hand und Trägern, vollzieht sich wohl eine weitgehende Substitution traditioneller politischer Verhandlungsformen durch Konzepte der Geschäftspartnerschaften und durch Kontrakte mit Dienstleistern. Hier kann sicherlich ein Großteil der Diskussion über die Rolle der „Dritten“ in der Arbeitsmarktpolitik verortet werden.
- In anderen Bereichen und Ansätzen wie z.B. der Stadtpolitik und Stadterneuerung sind Zielsetzungen und Effekte sehr viel komplexer. Hervorgehoben wird hier immer gerne der Netzwerkansatz.<sup>176</sup>

<sup>176</sup> Aber: „Politiken und Programme in Netzwerken markieren einen scharfen Schnitt zwischen politischer Inklusion und Exklusion – man ist als Akteur oder Gruppe entweder dabei (und an den mehr oder minder engen Bewegungsspielraum

Ein besonders relevantes Thema sind die so genannten „Wohlfahrtsmärkte“, die sich im Umfeld der Debatte über „Quasi-Märkte“<sup>177</sup> bewegen. Für die deutsche Diskussion einschlägig sind hier die Arbeiten von Ingo Bode, vor allem aufgrund seiner international vergleichenden Herangehensweise. Einen wirtschaftssoziologischen Zugang findet man instruktiv bei Bode (2005a), der die „Quasi-Märkte für soziale Dienste“ neben den „refinanzierten Nachfragermärkten“ und den „subventionierten Vorsorgemärkten“ als eine von drei Ausformungen des Trends zu „Wohlfahrtsmärkten“ beschreibt.



ten“ beschreibt.

Zur **Ambivalenz** von „Wohlfahrtsmärkten“:

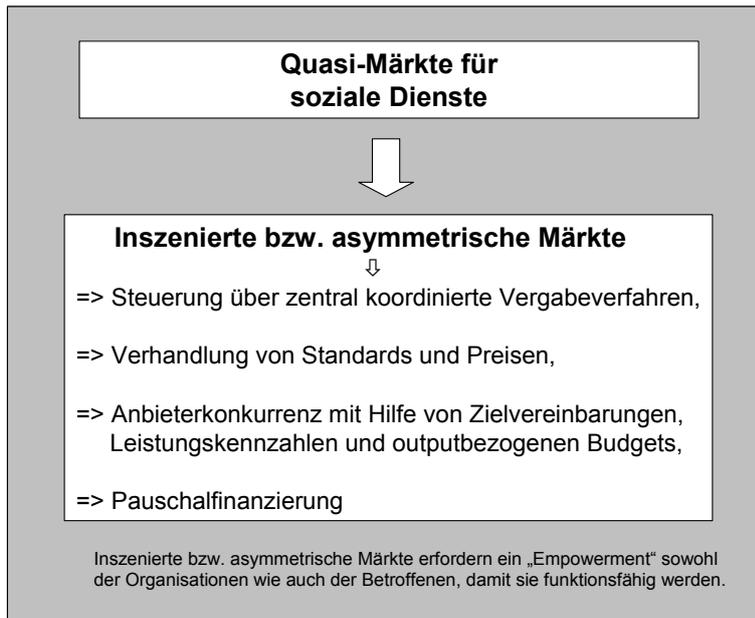
■ Einerseits ermöglichen die Märkte eine stärkere Nutzerorientierung durch Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten bei der Inanspruchnahme sozialer Dienste. Dies kann zu Souveränitätsgewinnen führen, da die Nutzer nun auch eine „exit“-Option haben. Der Druck auf die Nachfrageorientierung der Leistungserbringer steigt und dies kann zu Produkt- bzw. Dienstleistungsverbesserung zugunsten der Klienten beitragen.

*in den sich parteiübergreifend gerierenden Netzwerken gebunden) oder man befindet sich im Absichts“ (Evers 2006: 146).*

<sup>177</sup> Vgl. hierzu grundlegend und frühzeitig für den sozialpolitischen Bereich Le Grand/Bartlett (1993) sowie mit Blick auf die „Quasi-Märkte“ für Arbeitsvermittlungsdienste in Australien und den Niederlanden Struyven/Steurs (2005).

■ Andererseits sind **markttypische Dynamiken** erwartbar:

- Verkauf besonders gewinnträchtiger Produkte auf den Vorsorgemärkten
- Nachfragermärkte: Klienten können bezüglich der Dienstleistungsqualität unauffällig übervorteilt werden (aufgrund der Macht- und Informationsasymmetrie)



- „Übervorteilungsrisiko“ und „Ausbeutungsrisiko“ aufgrund der Unvollständigkeit von Kontrakten
- potenzielle Privilegierung marktfähiger Konsumenten (bzw. gut informierter, besser gebildeter Personen)
- im Bieterwettbewerb und bei der Leistungserstellung Anreize zum Abbau von Organisationsreserven, Qualitätsverluste werden riskiert und schwierige Fälle vernachlässigt („creaming“-Effekt)

Diese Aspekte sind natürlich besonders relevant für die Diskussion über eine deutlich weiter als heute reichende funktionelle Privatisierung der Arbeitsvermittlung bzw. der Arbeitsmarktpolitik.

Neben der Frage, welche Aufgabe möglicherweise privatisiert werden kann (also z.B. die Vermittlung von eher marktfernen Kunden), muss der Begriff der Privatisierung im hier interessierenden Zusammenhang mit der Ar-

beitsvermittlung klar sein, denn es gibt sehr unterschiedliche Formen der Privatisierung:<sup>178</sup>

■ **Organisationsprivatisierung:** Eine rein formale Privatisierung, bei der staatliche Aufgaben durch eine Eigengesellschaft des Privatrechts (GmbH, AG) erfüllt werden. Mit Bund, Land oder Kommune bleibt die Aufgabe jedoch letztlich bei der öffentlichen Hand (z.B. Deutsche Bahn).

■ **Vermögensprivatisierung:** Übertragung staatlichen Eigentums an Private, z.B. Liegenschaften und Staatsunternehmen wie Telekom und Post.

■ **Materielle Privatisierung:** Hier findet eine echte Aufgabenprivatisierung statt. Der Staat zieht sich sowohl aus der Verantwortung für die Aufgabendurchführung als auch aus der Gewährleistung zurück.

■ **Finanzierungsprivatisierung:** Private Finanzierung öffentlicher Investitionen, die teilweise auch mit direkten Eigentumsvorbehalten (wie z.B. beim Leasing) verbunden ist.

■ **Funktionelle Privatisierung:** Übertragung des Aufgabenvollzugs auf ein echtes Privatrechtssubjekt. Aufgabenzuständigkeit und Aufgabenverantwortung (einschließlich der Finanzierung) verbleiben bei einem Träger der öffentlichen Verwaltung.

Für den Bereich der Vermittlungsdienste besonders relevant ist die funktionelle Privatisierung. Die bekannteste Form der funktionellen Privatisierung ist das „**contracting-out**“, bei dem private Anbieter direkt mit öffentlichen Aufträgen versehen werden, um für einen bestimmten Personenkreis Dienstleistungen zu erbringen. Die hier vorgenommene **Trennung in einen öffentlichen Auftraggeber und private Auftragnehmer** gilt als der wichtigste Schlüssel zur Performanzverbesserung. Grundlegend ist dem „contracting-out“ auch die Idee der *Schaffung eines Marktes für öffentliche Dienstleistungen*. Da dieser Markt aber aufgrund der weiterhin bestehenden staatlichen Regulierungen nur sehr

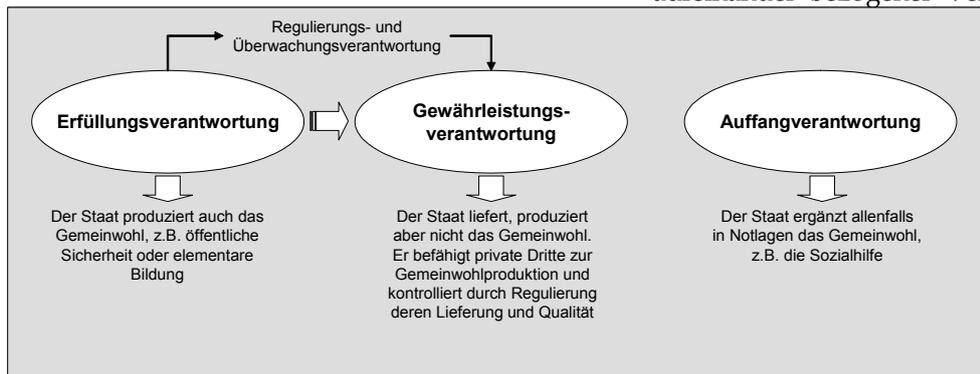
<sup>178</sup> Vgl. hierzu Bruttel (2005e: 8) mit Bezug auf Schuppert (1995).

eingeschränkt funktioniert, spricht man auch von „Quasi-Märkten“.

## 5.2 Der „Gewährleistungsstaat“

Die funktionelle Privatisierung erscheint somit auf den ersten Blick sehr gut anschlussfähig zu sein an die – eben nicht nur staatstheoretische, sondern auch steuerungspraktische – Debatte über den „Gewährleistungsstaat“.

■ Das Konzept des Gewährleistungsstaates zielt auf ein neues Aufgabenverständnis des Staates. Es nimmt Abschied vom Interventionsstaat und ist doch keine Einladung zum Rückzug des Staates. An die Stelle der Erfüllungsverantwortung tritt die **Gewährleistungsverantwortung**: Der Staat überlässt die Erbringung öffentlicher Aufgaben nichtstaatlichen Akteuren, überwacht und reguliert aber diesen Prozess. Das Gemeinwohl im Gewährleistungsstaat wird bzw. soll so arbeitsteilig verwirklicht.



„Es geht also nicht um Aufgabentransfer, sondern um einen **Denk- und Verständnistransfer**, wie sich insbesondere am *Beispiel der staatlichen Infrastrukturverantwortung* veranschaulichen lässt. Statt die durchaus fortbestehenden Infrastrukturaufgaben (Versorgung mit Wasser, Elektrizität, Verkehrswegen und Kommunikationsmitteln) selbst wahrzunehmen – also im Wege der so genannten Erfüllungsverantwortung – oder nur im Falle des Marktversagens einzuspringen – also im Wege seiner nicht abgebbaren Auffangverantwortung –, konzentriert sich der Staat zunehmend auf seine Gewährleistungsfunktion. Als Kern dieser Gewährleistungsfunktion kann man mit einem Begriff, dessen steile Karriere inzwischen offenkundig ist, die **Gewährleistungsverantwortung** bezeichnen, die uns – wie etwa die Privatisierungsbeispiele von Bahn und Post zeigen –

als Überwachungs- und Regulierungsverantwortung gegenübertritt. Der in dieser Weise einem gewandelten Aufgabenverständnis verpflichtete Staat gewährleistet eine funktionsfähige Infrastruktur, überlässt aber ihre operative Wahrnehmung zunehmend nichtstaatlichen Akteuren oder begründet Kooperationsverhältnisse mit ihnen. Man kann insoweit ... von einer arbeitsteiligen Gemeinwohlverwirklichung als Kennzeichen des Gewährleistungsstaates sprechen“ (Schuppert 2004: 7f.)<sup>179</sup> – die Verantwortungsteilung ist also ein konstituierendes Element des Gewährleistungsstaates. Der Begriff der Verantwortungsteilung macht Ernst mit dem an sich völlig unstrittigen Befund, dass Staat und Verwaltung kein Gemeinwohlmonopol zukommt. In einem freiheitlich und pluralistisch verfassten Gemeinwesen wie dem der Bundesrepublik Deutschland ist Gemeinwohlverantwortung nur als teilbare Verantwortung denkbar. Nur in geteilter, aber aufeinander bezogener Verantwortung<sup>180</sup> können die schwierigen Zukunftsaufgaben bewältigt werden.

Das zentrale Problem des Gewährleistungsstaates besteht darin, wie ein **Modus der Koordination** beschaffen sein könnte bzw. müsste (Schuppert 2004: 8f.):

■ Die hierarchische Koordination ist mittlerweile immer weniger akzeptiert.

■ Da es also in vielen Bereichen eines konsensfähigen Arrangements zwischen Staat und privaten Akteuren bedarf, liegt als Koordinationsmodus der des Verhandeln nahe. Die diesem Koordinationsmodus innewohnenden Risiken und Unzuträglichkeiten sind leicht erkennbar: Kooperationspezifische Gefähr-

den sind in vielen Bereichen eines konsensfähigen Arrangements zwischen Staat und privaten Akteuren bedarf, liegt als Koordinationsmodus der des Verhandeln nahe. Die diesem Koordinationsmodus innewohnenden Risiken und Unzuträglichkeiten sind leicht erkennbar: Kooperationspezifische Gefähr-

<sup>179</sup> Umfassend zur staatswissenschaftlichen Einordnung Schuppert (2003).

<sup>180</sup> „Der unaufgebbaren staatlichen **Letztverantwortung** hat komplementär eine **zivilgesellschaftliche Bürgerverantwortung** und eine **öffentliche Verantwortung von Wirtschaft und Gesellschaft** zu entsprechen“ (Schuppert 2004: 8).

dungslagen resultieren aus der tendenziellen Distanzlosigkeit des kooperativen Staates und der nahe liegenden Versuchung, die Einsicht in die Notwendigkeit bestimmter Regelungen auf dem Altar des Kompromisses mit den stärksten organisierten Interessen zu opfern.

■ Will man also nicht vom Regen der Hierarchie in die Traufe des Korporatismus gelangen, so bedarf es einer dritten Variante der Koordination, eines Koordinationsmodus zwischen Hierarchie und konsensfähigem Arrangement.

„Im Unterschied zum erfüllenden Interventionsstaat verzichtet der Gewährleistungsstaat darauf, bestimmte Gemeinwohlziele und den Weg zu ihrer Verwirklichung vorzuschreiben. Stattdessen stellt er *Organisations-, Verfahrens- und Regelungsstrukturen* bereit“ (Schuppert 2004: 9).

Das Konzept des Gewährleistungsstaates ist ein anspruchsvolles und voraussetzungsvolles Konzept. Der Staat benötigt

■ „ein **gewährleistungstaugliches Recht**, das die Verwaltung in die Lage versetzt, ihrer Gewährleistungsaufgabe in zugleich effektiver wie rechtsstaatlich unbedenklicher Weise nachkommen zu können;

■ eine **gewährleistungstaugliche Verwaltungsorganisation**, zum Beispiel in Gestalt geeigneter Regulierungsbehörden, die einen bestimmten Politikbereich gemeinwohlverträglich, intelligent und effizient regulieren;

■ ein **gewährleistungstaugliches Personal**, das zum einen die vom Staat zu erbringenden Grundfunktionen wahrnimmt (z.B. Landesverteidigung, Finanzverwaltung, innere Sicherheit) und zum anderen die staatlichen Regulierungs-, Überwachungs- und Aufsichtsfunktionen besorgt. Es ist gerade dies Scharnier der Regulierungs- und Überwachungsverantwortung, das den Übergang von der staatlichen Erfüllung- zur Gewährleistungsverantwortung ermöglicht“ (Schuppert 2004: 9).

Der Begriff des Gewährleistungsstaates hat nicht nur eine analytische Funktion, er hat auch eine Politikfunktion, mit der eine bestimmte Form von Staatlichkeit als anzustrebendes Leitbild in die öffentliche Diskussion über das angemessene Verhältnis von Staat und Gesellschaft projiziert wird.

„Es wäre ... ein Missverständnis, würde man das Konzept des Gewährleistungsstaates als eine neoliberale Botschaft interpretieren. Es eröffnet dem Staat einerseits die Möglichkeit, sich aus der Eigenerfüllung öffentlicher Aufgaben zurückzuziehen und die Aufgabenerledigung nichtstaatlichen Akteuren zu überlassen, entlässt ihn aber nicht aus der Verantwortung für die Funktionsfähigkeit der Aufgabenerledigung. Die öffentliche Verantwortung für eine arbeitsteilige Gemeinwohlverwirklichung wahrzunehmen, gehört zum Kern des Konzepts des Gewährleistungsstaates und bildet insoweit auch ein Gegengewicht gegen eine Dominanz beanspruchende Ökonomisierung und Vermarktlichung des Gemeinwohls“ (Schuppert 2004: 10).<sup>181</sup>

Die Thematisierung der Vorstellungen hinter dem Terminus Gewährleistungsstaat muss geleistet werden, wenn man nach den expliziten und impliziten theoretischen Bezugspunkten des Umbaus der Arbeitsverwaltung und insbesondere bestimmter Maßnahmen innerhalb der Arbeitsvermittlung sucht. Denn diese bzw. bestimmte Komponenten aus diesem Ansatz sind in die seit 2002 vorangetriebenen Reformen am Arbeitsmarkt eingeflossen.

Das Leitbild „Gewährleistungsstaat“ bestimmt auch die Reformagenda des Arbeitsmarkts, wo es sich in Formeln wie „Fördern und Fordern“ oder „Von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ niederschlägt. Günther Schmid hat dies bereits 2004 ausführlich in einer überaus instruktiven Arbeit dargestellt (Schmid 2004). Von besonderer Bedeutung sind die **Besonderheiten des Politikfeldes Arbeitsmarkt** bei der Einordnung in den konzeptionellen Rahmen des „Gewährleistungsstaates“, die dieses Politikfeld auch unterscheiden von den sonst üblichen Anwendungsfeldern (z.B. Telekommunikation, Energie, Transport, Infrastruktur):

■ „Wichtige Parameter der Arbeitsmarktpolitik sind ... ausdrücklich aus der staatlichen Gewährleistungsverantwortung ausgeschlossen, etwa die Lohn- und Geldpolitik. Deshalb finden wir hier sogar das *Kehrbild der sonst üblichen*

---

<sup>181</sup> Bereits Ende der 90er Jahre gab es konzeptionelle Versuche, die Verantwortungsteilung als Kernbereich des Gewährleistungsstaates von Privatisierung und „schlanken Staat“ – das waren damals die dominierenden Bezugspunkte in der Debatte – abzugrenzen. Vgl. hierzu z.B. die Beiträge in Schuppert (1999).

**Gewährleistungsdiskussion.** Bei manchen Aspekten der Arbeitsmarktsteuerung geht es nicht um die staatliche Gewährleistung bei Privatisierung öffentlicher Behörden, sondern um die Frage, ob die Handlungsautonomie nichtstaatlicher Akteure zugunsten des Gemeinwohls eingeschränkt werden soll. Beispiele hierfür sind auf nationaler Ebene der Streit um die Tarif- und Bundesbankautonomie oder die Ausbildungsplatzabgabe, auf europäischer Ebene die Auseinandersetzungen um den Stabilitätspakt. Hier sind Absichten erkennbar, staatliche Kompetenzen wieder zurückzuholen oder zumindest die Regelsysteme so zu verändern, dass Wettbewerbsfähigkeit, Vollbeschäftigung und ausreichende Ausbildungsplätze gewährleistet werden, die durch vermeintlich rigide Lohnpolitik oder restriktive Geldpolitik oder Ausbildungsmüdigkeit der Betriebe verfehlt werden“ (Schmid 2004: 3).

■ „(A)uf dem Arbeitsmarkt (gab es) **keine (zu privatisierende) bundeseigene Verwaltung** zur Erfüllung gemeinwohlrelevanter Aufgaben wie etwa im Bereich der Telekommunikation. Die Bundesanstalt für Arbeit (BA), die derzeit nach einem Agenturmodell umstrukturiert wird, war eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und enthielt mit ihrer Selbstverwaltung im Grunde genommen schon wesentliche Elemente des Gewährleistungsstaats. Insofern bietet die BA sogar Anschauungsmaterial für die Grenzen des

Gewährleistungsstaats oder für die Frage, bei welchen Strukturen auch die vielgerühmten „Public-Private-Partnerships“ fehl-schlagen.

Ein Beispiel ist die berufliche Weiterbildung. Die BA hatte, im Gegensatz zu anderen Ländern, nie eigene Aus- und Weiterbildungsstätten, sondern beauftragte schon immer private und halbstaatli-

che Träger. Dass sich die Regierung in diesem Bereich zu einer Veränderung der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen gezwungen sah, war unter anderem die Folge eines typischen Netzwerkversagens, also das Versagen eines Steuerungsinstruments, auf das Gewährleistungstheoretiker doch so große Hoffnungen setzen. Es hatte sich nämlich herausgestellt, dass sich im Laufe der Zeit regionale Weiterbildungsträger mit öffentlichen Auftraggebern – überspitzt formuliert – teilweise verfilzt hatten“ (Schmid 2004: 3).

■ „Die dritte Besonderheit ist der **zunehmende transnationale Einfluss auf das Arbeitsmarktgeschehen**. Dieser schränkt die nationalstaatliche Gewährleistung von Gemeinwohlaufgaben auf dem Arbeitsmarkt entsprechend ein, ein Grund, bei diesem Thema auch die europäische Dimension mit einzubeziehen. Hier entwickeln sich mit der „Methode der offenen Koordinierung“ interessante neue Steuerungsformen des sog. „weichen Rechts“, die im Leitbild des Gewährleistungsstaats eine große Rolle spielen und die zunehmend auch auf nationale Formen der Governance<sup>182</sup> ausstrahlen werden (Schmid 2004: 4).

Schmid (2004: 6) verknüpft nun den Übergang von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit den konzeptionellen Grundlinien des „Gewährleistungsstaates“:

Aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik im Lichte des „Gewährleistungsstaates“			
		aktive AMP	aktivierende AMP
Staat	transnational zentral lokal  BA	aktive AMP + ESF <sup>1)</sup> Konditionalprogramme Beschäftiger der letzten Instanz  Hierarchie, Vermittlungsmonopol	EBS <sup>2)</sup> + MOK <sup>3)</sup> Zweckprogramme Politiknetzwerke, öffentlich-private Partnerschaften neues Steuerungsmodell, Kontraktmanagement u.a.
Sozialpartner		moderate Lohnpolitik, generelle Wochenarbeitszeitverkürzung	flexible Lohn- und Arbeitszeitpolitik, Bündnisse für Arbeit
Betriebe		Kündigungen oder Frühverrentung, subventionierte Beschäftigung	Personalplanung und Personalentwicklung
Individuen		Transfer- oder Subventions-Empfänger	Eingliederungsverträge, Gutscheine, individuelle Kontensysteme
1) aktive Arbeitsmarktpolitik finanziert aus dem Europäischen Sozialfonds 2) Europäische Beschäftigungsstrategie 3) Methode der offenen Koordinierung			

<sup>182</sup> Vgl. als einführenden Überblick in die Governance-Debatte und ihre Ausstrahlung in die deutsche Steuerungsdiskussion ausführlicher Botzem (2002).

Die tabellarische Gegenüberstellung kann verdeutlichen, dass zum einen in den vergangenen Jahren tatsächlich erkennbare Schritte in Richtung „Gewährleistungsstaat“ gemacht wurden, allerdings eben eher in einer fragmentarischen Art und Weise, sowie partiell durchbrochen von konträren Entwicklungen. Gerade im Teilbereich der funktionellen Privatisierung innerhalb der Arbeitsmarktpolitik und hier der Arbeitsvermittlung lassen sich – ausweislich der Finanzdaten der BA – sogar wieder Rückentwicklungen feststellen, so bei den Beauftragungen Dritter mit Eingliederungsmaßnahmen und der Vermittlung sowie den Vermittlungs- und Bildungsgutscheinen, von den Personal-Service-Agenturen ganz zu schweigen.<sup>183</sup>

- Der erkennbare Rückbau der genannten Elemente einer funktionellen Privatisierung, wie derzeit beobachtbar, scheint aber weniger einem systematischen Konzept zu folgen, sondern ist vor allem einerseits Ausfluss von gesetzten Budgetrestriktionen zur Realisierung größerer Einsparungsvolumina, hierbei vor allem im Bereich der beruflichen Weiterbildungsförderung, andererseits aber auch „kultureller“ bzw. institutionenegoistischen Abwehrreaktionen seitens der öffentlichen Arbeitsverwaltung geschuldet.

Die Bewertung der aktuellen Entwicklung – die sich *tendenziell* den beschriebenen und teilweise weitaus radikaleren Umstrukturierungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung in anderen Ländern anzupassen *scheint* – ist gerade auch vor dem Hintergrund des Modells des Gewährleistungsstaates durchaus gemischt:

■ „Die Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt kann aus sachlogischen Gründen für die Gewährleistung des Ziels „Arbeit für alle“ nur eine begrenzte Rolle spielen, selbst wenn sie perfekt nach Masterplan umgesetzt würde. In Deutschland hat sie infolge mehrerer Skandalisierungswellen und durch die Instrumentalisierung für Wahlkampfzwecke sogar deutlich überzogene Erwartungen genährt und notwendige Reformen in Hand-

lungsbereichen mit wirksameren Hebeln (z.B. im Bereich der Lohnnebenkosten, der Lohnstrukturen, der Bildung und Innovation) verzögert. Statt Verantwortungsteilung wird immer noch das **Spiel der Verantwortungsverschiebung** gespielt“ (Schmid 2004: 9).

■ „Die Reform der Bundesanstalt für Arbeit hat gezeigt, dass tendenziell die mikro-politischen und mikro-sozialen Bedingungen für eine wirksame Umsetzung der neuen Steuerungsmodelle vernachlässigt werden ... Administrative Akteure lassen sich zwar auf neue marktorientierte Steuerungsinstrumente wie Kontrakte oder Produkte ein, nutzen diese aber oft im bürokratischen Sinne; oder die Produkteinheiten werden ausgelagert, die Führungsphilosophie bleibt dagegen unverändert; oder die dezentralen Einheiten erhalten zwar formal größere Autonomie, werden jedoch weiterhin mit hierarchischen Detaileingriffen gesteuert ... Wo Reformen auf grundlegende Glaubens- und Verhaltensänderungen abzielen, und das trifft auf „Public Governance“-Reformen zu, ist aus mikro-sozialen Gründen also mit einer langen Frist der wirksamen Umsetzung zu rechnen“ (Schmid 2004: 13).

■ Hinzu kommt „eine **grundsätzliche Schranke markt- und unternehmensorientierter Steuerung gemeinwohlorientierter Organisationen** ... Dort, wo die Zielerreichung stark von externen (also von den Agenten nicht oder kaum beeinflussbaren) Faktoren abhängt, kann die Abweichung vom Ziel weder positiv noch negativ sanktioniert werden. Anderenfalls wird die Zielsteuerung entweder karikiert oder umgangen ... Die sehr vorsichtige Handhabung erfolgsorientierter Bezahlung in anderen Ländern (oder das gänzliche Absehen bzw. die Abkehr davon)“ wäre ein weiteres Indiz (Schmid 2004: 13).

In diesen Kontext passt auch die sehr zurückhaltende Umsetzung der bereits seit längerem gesetzgeberisch ermöglichten **leistungsorientierten Vergütung im Bereich der Arbeitsvermittlung** – ein Kernelement der auf Flexibilisierung setzenden Reformkonzepte innerhalb des öffentlichen Dienstes. Erste Schritte in diese Richtung hat die BA im Jahr 2005 unternommen.<sup>184</sup> Etwa 25 Millionen Euro seien an erfolgreiche Vermittler in 25 Arbeitsagenturen ausgezahlt worden. Insgesamt 2.000 Mitarbeiter hätten von den ausgezahlten Prämien profitiert. Im Durchschnitt erhielten sie 1.250 €, wobei die einzelnen Beträge

---

<sup>183</sup> Vgl. zu den wettbewerblichen Steuerungsmechanismen in Form der Beauftragung privater Agenturen mittels öffentlicher Ausschreibung und über Gutscheine („contracting-out“) die Aufarbeitung bei Konle-Seidl (2004).

<sup>184</sup> Vgl. „BA zahlt Prämien für erfolgreiche Vermittler“ (dpa, 9.1.2006).

in einem Korridor von 800 bis 3.000 € lagen. Bei dem Prämienvorgang habe die BA die 25 Agenturen ermittelt, die im vergangenen Jahr bei der Vermittlung Arbeitsloser am erfolgreichsten waren. Die BA sieht allerdings erst einen Einstieg in die leistungsorientierte Vergütung und man arbeite noch an einer Verbesserung des Auswahlverfahrens. Im Mittelpunkt stehe die Frage, wie der Erfolg der Vermittler am besten gemessen werden kann – und damit stellt sich hier im Binnenverhältnis die gleiche Problematik für die BA wie im Außenverhältnis bei der Frage, nach welchen Kriterien denn der Erfolg von Arbeitsvermittlung bemessen werden kann, wenn denn die reine Zahl der Vermittlungen „nach Auswahl und Vorschlag“ nicht mehr das multidimensionale Leistungsgehehen adäquat abzubilden in der Lage ist.

Vielmehr scheinen **dialogische oder interaktive Formen der Zielvereinbarung bzw. Erfolgskontrolle** die passendere Form als das mechanische statistische Benchmarking zu sein, um effektive Lernprozesse zu inszenieren; quantifizierte standardisierte Leistungsvergleiche können nur ein Werkzeug unter anderen Controlling- und Monitoringverfahren sein.<sup>185</sup>

Allerdings zeigen gerade hier die neueren Befunde aus der Evaluierung des organisatorischen Umbaus der BA, dass der dialogische und interaktive Ansatz überlagert und zunehmend auch verdrängt wird durch eine zahlengetriebene op-down-Steuerung mit Durchgriff bis in die einzelnen Geschäftsprozesse hinein.

■ „Darüber hinaus lehren die bisherigen Erfahrungen aus der BA-Reform und verwandter Reformen in anderen Ländern, dass jede Quantifizierung von Leistung in Form von Zielvorgaben entweder zu **Zielkonflikten** oder zu **strategischem Verhalten bzw. zum Spielen („gaming“)** der Akteure mit den Zielvorgaben führt. Die Konsequenzen sind entweder unerwünschte Zielverschiebung oder die Pervertierung der Ziele ... Entweder lösen die Akteure den Zielkonflikt in ihrem Sinne, d.h., sie konzentrieren sich auf die leichter zu erfüllenden Ziele, beispielsweise auf die Eingliederung von

leistungsfähigen und kooperationswilligen Arbeitslosen; dies geht dann natürlich auf Kosten der schwieriger zu erfüllenden Ziele, beispielsweise der Eingliederung von Arbeitslosen mit mehreren Handicaps bis hin zu Schuldner- oder gar Drogenproblemen. In diesem Fall führt das Agenturmodell zur Delegitimierung der Politik, vor der manche Politiker allerdings gerne die Augen verschließen. Oder die Akteure im Agenturmodell manipulieren die Zielerreichung (vor allem wenn ein starker politischer Druck oder ökonomische Anreize dazu bestehen) durch Vortäuschung falscher Tatsachen oder gar Manipulieren der Statistiken. So war der Vermittlungsskandal der Bundesanstalt paradoxerweise nicht der Ausfluss bürokratischer Steuerungskultur, sondern im Gegenteil das Resultat eines ersten, aber misslungenen Starts zur ergebnisorientierten Steuerung. Es darf fast mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass ähnliche Skandale wieder auftreten, wenn auch nicht in einem solchen Ausmaß und in einer so drastischen oder gar plumpen Form“ (Schmid 2004: 15).

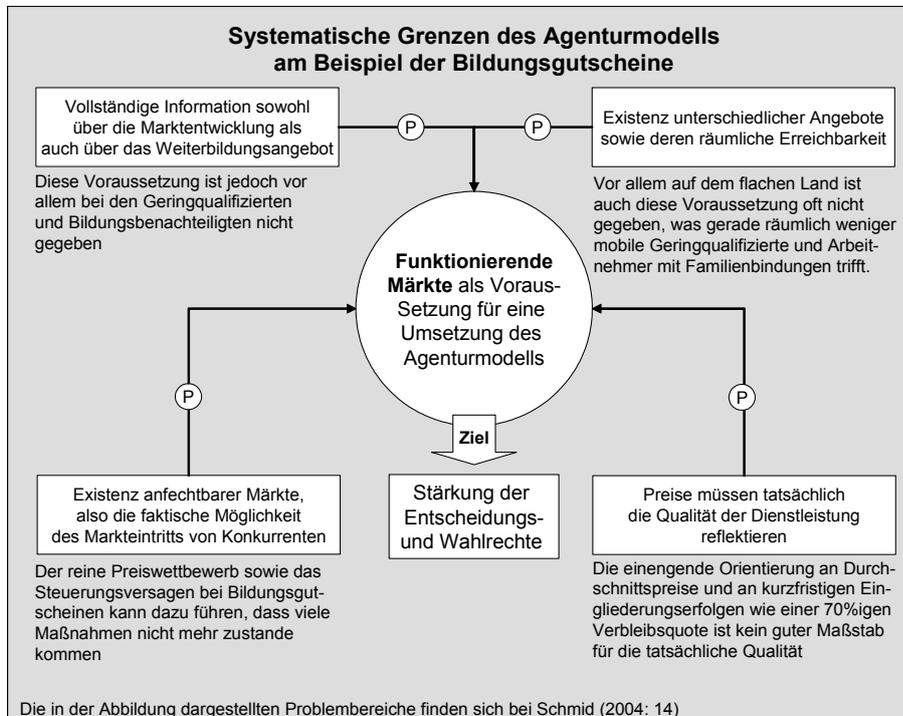
■ Ein offensichtliches Problem sind die teilweise zerstörerischen Effekte, die mit der nicht oder nur wenig reflektierten Anwendung von marktorientierten Steuerungsinstrumenten in arbeitsmarktpolitischen und sozialen Handlungsfeldern verbunden sein können. Ein Paradebeispiel hierfür wäre der **Bildungsgutschein**,<sup>186</sup> der ebenso „überfallartig“ in der ersten Reaktionswelle auf den „Vermittlungsskandal“ der BA ohne weitere Diskussion mit Fachleuten eingeführt wurde wie auch der Vermittlungsgutschein. In Umkehrung der – durchaus sehr problematischen – Steuerung in der Vergangenheit, bei der die Arbeitsämter Maßnahmen mit den Trägern geplant und diese dann durch „Zuweisungen“ auch gefüllt haben, werden nunmehr den Arbeitslosen nach Festlegung eines Qualifizierungsziels Bildungsgutscheine ausgehändigt, die sie dann selbst auf dem „Weiterbildungsmarkt“ einlösen können – oder eben auch nicht, wenn sie aus welchen Gründen auch immer damit überfordert sind

<sup>185</sup> Die Wirksamkeit des Ranking im Benchmarking-Verfahren sollte andererseits nicht unterschätzt werden, so die Einschätzung bei Schmid (2004: 14). Die dadurch provozierten Fragen – „Warum stehen wir im Rang unten und nicht oben?“ „Warum haben wir uns im Rang im Vergleich zum Vorjahr verbessert?“ usw. – können durchaus Lerneffekte auslösen, insbesondere wenn vergleichbare Cluster geschaffen werden, an denen sich regionalen Anbieter messen lassen. Umfassend zum Stand der Anwendungsmöglichkeiten wie auch – begrenzungen innerhalb der Arbeitsvermittlung die Beiträge im neuen Sammelband von Mosley/Schütz (2005).

<sup>186</sup> Vgl. hierzu frühzeitig die ersten empirischen Erfahrungen bei Kühnlein/Klein (2003). Grundlegend zur Theorie und Empirie der Bildungsgutscheine im Lichte des internationalen Vergleichs Dohmen (2005). Vgl. auch die Arbeit von Enste/Stettes (2005) zur Ökonomik von Gutscheinen in der Bildungs- und Sozialpolitik.

bzw. vor Ort kein realisierbares Angebot vorfinden. Faktisch ist das mit ein Grund für den teilweisen Zusammenbruch des Weiterbildungsmarktes in vielen Regionen. Hinzu kommt eine rigorose Sparpolitik der BA in diesem Bereich.

■ zu der fehlenden oder mangelhaften staatlich-imperativen Regulierung (etwa im Bereich des Mindestlohns, der Lohndiskriminierung von Frauen oder der Qualitätsstandards in der Weiterbildung) oder



■ gar zu der mangelnden staatlichen Erfüllungs- oder Auffangverantwortung (etwa im Bereich öffentlicher Beschäftigung oder öffentlicher Weiterbildungsinstitutionen).

„Während in Deutschland der Staat als „Arbeitgeber letzter Instanz“ („employer of the last resort“) derzeit Tabu<sup>187</sup> ist und die sicherlich überwiegend ineffizienten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen tendenziell aber ersatzlos abgebaut werden, werden in beschäftigungspoli-

Insgesamt ergibt sich mit Blick auf das Konzept des Gewährleistungsstaates hinsichtlich der Übertragbarkeit auf den Bereich der Arbeitsmarktpolitik *ein eher skeptischer Befund*. Das Verantwortungsgeflecht zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft auf dem Arbeitsmarkt ist unendlich komplexer und komplizierter als etwa im Bereich der Telekommunikation oder der Energieversorgung, welche die Diskussion um den Gewährleistungsstaat bisher stark geprägt haben. Darüber hinaus bieten die anhaltenden Gemeinwohlverfehlungen auf dem Arbeitsmarkt gleichsam Anlass zu einer gegenseitigen Blickrichtung, nämlich zur Frage nach den Grenzen der Delegation staatlicher Gewährleistungsverantwortung.

Offene und äußerst strittige Fragen stellen sich beispielsweise (vgl. Schmid 2004: 17)

■ zur möglicherweise mangelhaften Regulierung der Selbstregulierung (etwa im Bereich der Tarifautonomie),

tisch erfolgreichen Staaten wie Dänemark, Schweden oder den Niederlanden für Personen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit zunehmend dauerhafte öffentliche Arbeitsplätze oder zumindest öffentlich subventionierte Arbeitsplätze ausgebaut. Selbst in den liberalen Vereinigten Staaten ist nicht nur die Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor größer als in Deutschland, sondern auch im Bereich der Weiterbildung spielen die öffentlichen Community Colleges eine zunehmende Rolle“ (Schmid 2004: 17).

„Trotz dieser Einschränkungen gibt es im Bereich der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeit

<sup>187</sup> Auf der anderen Seite kreisen natürlich viele arbeitsmarktpolitisch kontroverse Debatten genau um diese Tabuisierung – so die Diskussion über den Umfang und die Auswirkungen der Ein-Euro-Jobs, die ganze Palette an Vorschlägen zur Ausweitung des Niedriglohnssektors, die Kombilohndebatte oder auch die „harten“ workfare-Ansätze wie z.B. das ifo-Modell bis hin zu den Reformvorschlägen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die auch nicht ohne einen „Rest“-Arbeitsmarkt auskommen, der auf kommunaler Ebene organisiert werden soll.

sowohl in der Zielsetzung als auch in den Instrumenten weitgehende Parallelen zur Diskussion des Gewährleistungsstaats. Die Gewährleistungsverantwortung soll im Rahmen des Agenturmodells zunehmend privaten Dritten übertragen werden, und innerhalb der öffentlichen Leistungsverantwortung sollen unternehmensorientierte Managementpraktiken treten. Die bisherigen Erfahrungen erwiesen sich, soweit sie überhaupt schon andeutungsweise generalisierbar waren, als gemischt. Während sich die Explizierung von Leistungszielen durch Delegation von Gewährleistungsverantwortung und entsprechenden Regulierungs- und Kontrollanforderungen als grundsätzlich sehr positiv erwies, werden die damit verbundenen Umsetzungsprobleme und Transaktionskosten meist unterschätzt. Die Implantierung von Wettbewerbselementen ist oft mit Fehlanreizen verbunden oder führt zu Zielkonflikten, die zuungunsten sozialpolitischer Gemeinwohlziele der Arbeitsmarktpolitik ausfallen können“ (Schmid 2004: 18).

**Fazit** | „Das Leitbild des Gewährleistungsstaates wird in seiner Weiterentwicklung drei möglichen grundsätzlichen Kritikpunkten begegnen müssen: erstens ein zu hoher Steueroptimismus, zweitens die implizite Annahme einer grundsätzlichen Reversibilität staatlicher Aufgabendelegation, drittens die Überschätzung der Verantwortungsfähigkeit vieler Arbeitsmarktbürger.“

■ „Der **Steueroptimismus** manifestiert sich schon in der Sprache, in welcher der Staat oft in hypostasierter Form auftritt: Der Staat „lenkt“, „schützt“, „vertraut“, ja er „denkt“ oder „überdenkt“ sogar. Im Falle von unverteilenden Interessenkonflikten bzw. Nullsummenspielen ist dieser Steueroptimismus unbegründet.“ Wenn man weiß, wie politische Prozesse und vor allem Entscheidungsprozesse ablaufen, dann wird man auch aus einer grundsätzlichen Perspektive zweifeln dürfen und müssen.

■ „Darüber hinaus ist die Vorstellung fragwürdig, der Staat könne jederzeit die Erfüllungskompetenz wieder an sich ziehen, wenn die Regulierung erfolglos bleibt. Die **Abgabe von Erfüllungskompetenzen ist häufig nicht mehr revidierbar** oder erst wieder in einem langen Zeitraum.“

■ „Schließlich unterschätzt das Konzept des „Gewährleistungsstaats“ die **hohen Voraussetzungen an Professionalität, Kompetenz, Entscheidungsfreude oder materiellen Rücklagen**, die zur verantwortungsvollen Übernahme von Gemeinwohlaufgaben notwendig sind.“

Quelle: Schmid (2004: 18f.)

### 5.3 Möglichkeiten und Grenzen einer funktionellen Privatisierung der Arbeitsvermittlung

Wie könnte nun eine Umsetzung der funktionellen Privatisierung im Bereich der deutschen Arbeitsvermittlung aussehen können? Das einzige *explizit* mit Bezug auf die Grundlinien dieses Ansatzes ausformulierte Modell wurde jüngst von **Bruttel (2005f)** vorgelegt.

Seine Argumentation stellt darauf ab, dass die Bundesagentur für Arbeit und die neu eingerichteten Arbeitsgemeinschaften zwischen den Kommunen und den örtlichen Agenturen für Arbeit bei der Verbesserung ihrer Vermittlungsarbeit immer noch nicht wesentlich vorgekommen sind. Angesichts der allgemein bezweifelten Reformfähigkeit der 90.000-Mitarbeiter-Behörde muss auch die Frage nach einer radikaleren Strategie beim Umbau der Bundesagentur für Arbeit erlaubt sein: die Substitution der Agenturen für Arbeit bzw. der Arbeitsgemeinschaften durch private Anbieter, vor allem für die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen. Im Mittelpunkt sollen dabei die folgenden Komponenten stehen: Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung, moderne Personalpolitik sowie erfolgsabhängige Vergütung und Wettbewerb. Der Staat bezahlt also private Anbieter dafür, Arbeitsuchende zu vermitteln. Wie die Erfahrungen im Ausland zeigen, müssen das nicht nur private Arbeitsvermittler sein, sondern es kommen z.B. auch gemeinnützige Initiativen oder Rehabilitationsträger in Frage. Im Gegensatz zur bekannten Praxis in Deutschland, wo private Träger bereits in einzelnen Teilbereichen mit der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen beauftragt werden (z.B. Förderung der beruflichen Weiterbildung, Trainingsmaßnahmen oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen), geht es bei der Privatisierung der Arbeitsvermittlung um die voll-

ständige Auslagerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung an private Anbieter.

Bruttel plädiert konkret für eine **zweigeteilte Organisation der Arbeitsvermittlung**:

■ Die **Agenturen für Arbeit** werden als erste zentrale Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden etabliert. **Marktnahe Arbeitssuchende**, d.h. solche, von denen zu erwarten ist, dass sie ohne größere Hilfestellung binnen weniger Monate wieder eine neue Beschäftigung finden, verbleiben bei den öffentlichen Agenturen für Arbeit.

■ **Marktferne Arbeitssuchende**, d.h. solche, bei denen davon auszugehen ist, dass sie einer intensiveren Förderung in Form von Bewerbungstrainings oder Fallmanagement für eine erfolgreiche Vermittlung bedürfen, werden an private Anbieter weitergeleitet.

Für die **Zuständigkeit der öffentlichen Arbeitsverwaltung hinsichtlich marktnaher Arbeitssuchender** sprechen aus Sicht von Bruttel (2005f: 12) mehrere Gründe, die vor allem aus der Arbeitsmarkttheorie abgeleitet werden können und damit die Grenzen einer rein organisationstheoretischen Betrachtung deutlich machen.

■ Erstens benötigen marktnahe Arbeitssuchende per Definition keine maßgeschneiderten Maßnahmen, sondern vor allem den Zugang zu ausreichend guten Informationen über offene Stellen sowie zur Situation am Gesamtarbeitsmarkt. Der Bundesagentur für Arbeit kommt daher – wie etwa beim „Virtuellen Arbeitsmarkt“ – eine Meta-Funktion zu, indem die Informationen gebündelt werden. Diese landesweite und den gesamten Arbeitsmarkt umfassende Aufgabe ist am besten durch eine einheitliche Organisation zu erfüllen. Die Information über offene Stellen kann dabei als ein natürliches Monopol interpretiert werden.

■ Zweitens ist die Finanzierung von Vermittlungsdienstleistungen für marktnahe Arbeitssuchende problematisch. Denn die Mehrheit der marktnahen Arbeitssuchenden findet auch ohne staatliche Unterstützung eine neue Arbeit. Deshalb steht die öffentliche Hand vor der Herausforderung, die Prämien für marktnahe Arbeitssuchende derart zu gestalten, dass Ineffizienz im Sinne von Mitnahmeeffekten verhindert werden kann. Wenn als Folge nur sehr geringe

Vermittlungsprämien gezahlt werden, kann dies dazu führen, dass eine öffentlich finanzierte Dienstleistung für marktnahe Arbeitssuchende faktisch nicht existent ist, weil es sich für private Arbeitsvermittlungen nicht lohnt, aktiv zu werden. Werden zu hohe Prämien gezahlt, kommt es hingegen zu erheblichen Mitnahmeeffekten, wie es etwa beim Vermittlungsgutschein in Deutschland zu beobachten ist.<sup>188</sup> Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass die öffentlichen Agenturen für Arbeit diese einfachen Standardleistungen erbringen.

■ Drittens bleibt durch eine öffentliche Zuständigkeit für marktnahe Kunden die **direkte Verbindung von Leistungsverwaltung und Arbeitsvermittlung** für diese Zielgruppe erhalten. Denn die Verwaltung des Arbeitslosengeldes soll weiterhin in öffentlicher Hand und somit bei der Bundesagentur für Arbeit bleiben. Angesichts der teilweise nur sehr kurzen Bezugszeit von Leistungszahlungen für marktnahe Kunden ist für einen reibungslosen Ablauf eine Integration beider Bereiche in eine Institution effizient. Dadurch kann der administrative Aufwand an den Schnittstellen reduziert werden<sup>189</sup>.

■ Viertens hat die Arbeitsverwaltung in vielen Ländern, so auch in Deutschland, eine über die reine Vermittlungstätigkeit hinausgehende Verantwortung für die Funktionsweise des Arbeitsmarktes. Die Existenz einer schlanken Arbeitsverwaltung kann als **regionale Plattform für die Vernetzung von Akteuren am Arbeitsmarkt** dienen.

■ Schließlich erhält die öffentliche Hand durch die Aufrechterhaltung einer schlanken Arbeitsverwaltung, die die Vermittlung marktnaher

---

<sup>188</sup> Insofern ist die derzeitige Regelung einer **einheitlichen Prämienhöhe für den Vermittlungsgutschein völlig kontraproduktiv**. Bei einer kostenbasierten Betrachtungsweise werden die Anbieter privater Vermittlungsdienste nur Interesse an den „guten Risiken“, nicht aber an den „fallteuren“ Arbeitslosen haben. Dadurch wird „Rosinenpickerei“ eine zwingende betriebswirtschaftliche Notwendigkeit. Sie ist aber *nicht* – und das sollten die Grundsatzkritiker an diesen Instrumenten auch zur Kenntnis nehmen – per se ein Merkmal von Vermittlungsgutscheinen.

<sup>189</sup> Allerdings weicht Bruttel der Frage aus, warum diese Argumentation hinsichtlich der angeblichen Vorteile einer direkten Verbindung zwischen Leistungsgewährung und Arbeitsvermittlung nicht auch (und vielleicht gerade?) für die Arbeitslosen gelten soll, die sich im Grundsicherungssystem befinden.

Zielgruppen übernimmt, die Infrastruktur zur direkten Aufgabenerfüllung für andere Bereiche (z.B. Berufsberatung, kurzfristige arbeitsmarktpolitische Programme). Für Deutschland spielt dabei zusätzlich die Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit für die Vermittlung von Auszubildenden und damit ein wichtiger Sicherstellungsauftrag des dualen Berufsausbildungssystems eine Rolle. Die Beibehaltung einer solchen strategischen Steuerungsfähigkeit entspricht auch der öffentlichen Reservefunktion<sup>190</sup> im Sinne des Gewährleistungsstaats, da die Erfüllungskompetenzen nicht vollkommen und unreviewbar abgegeben werden.

Letztendlich geht es also nicht um die vollständige Substitution bzw. Privatisierung, sondern um die Herstellung einer **Komplementarität von öffentlichen und privaten Zuständigkeiten**.

Modell für die öffentlich-private Aufgabenteilung der Arbeitsvermittlung nach Bruttel (2004f: 13)	
Öffentliche Job-Center	Private Anbieter
Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden	Zuständig für die Vermittlung von marktfernen Arbeitssuchenden
Zuständig für alle Leistungszahlungen an Arbeitslose (also ALG I und II, Wohngeld usw.)	Keine Zuständigkeit für die Leistungszahlung
Profiling	teilweise ergebnisabhängige Vergütung
Zuständig für die Vermittlung von marktnahen Arbeitssuchenden	Beauftragung innerhalb von Agenturbezirken
Weiterleitung marktferner Arbeitssuchender an private Anbieter	Permanente Leistungskontrolle

Es sind zwei Aspekte, die an diesem Modell mit Blick auf Empfehlungen für eine Modernisie-

rung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung besonders hervorzuheben sind:

■ Die öffentlichen Job-Center im Modell von Bruttel, die vollständig von der Bundesagentur für Arbeit verwaltet werden sollen, dienen als erste Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden. Damit wird auch für den Arbeitssuchenden das System wieder transparenter. Heute sind – je nach Status des Arbeitssuchenden und dem Wohnort – entweder die Kundenzentren der Bundesagentur für Arbeit, die Job-Center der Arbeitsgemeinschaften oder die Kommunen selbst die erste Anlaufstelle. Vom Ziel der Hartz-Kommission, einen ersten einheitlichen Kontaktpunkt zu schaffen, ist man heute fast noch weiter entfernt als vor der Reform. Dem ist (leider) nur zuzustimmen.

■ Mit der sehr „bunten“ und teilweise seit Jahrzehnten am Markt operierenden Landschaft an „Trägern“ haben wir grundsätzlich auch die Voraussetzungen für eine so umfassende Verlagerung der Vermittlung auf private (gewinn- und nicht-gewinnorientierte) Anbieter. Insofern ließe sich der funktionelle Privatisierungsansatz durchaus realisieren – wenn man denn will.<sup>191</sup>

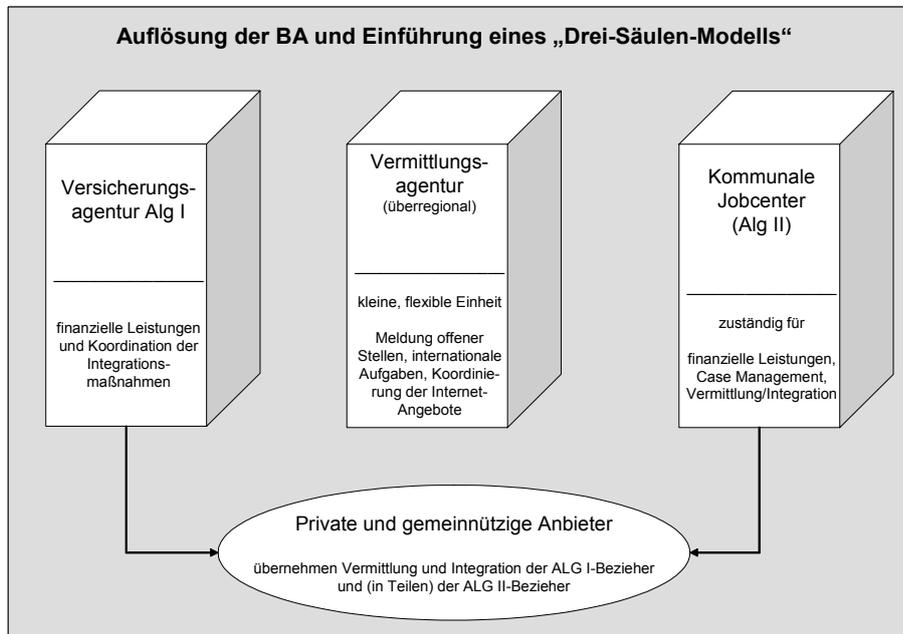
In der aktuellen Reformdebatte wird immer wieder die **Auflösung der BA und die Installation eines „Drei-Säulen-Modells“** gefordert – am prominentesten vertreten durch die FDP.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) soll nach diesem Vorschlag aufgelöst und als reine Versicherungsagentur beim Bundesministerium Arbeit angesiedelt werden. Eine kleine überregionale Agentur wäre danach für die Meldung offener Stellen, für internationale Aufgaben und für die Koordinierung und Bereitstellung von Internet-Angeboten für die überregionale Vermittlung zuständig. Die neu geschaffene Bundesversicherungsagentur würde eine in Grund- und Wahltarife ausdifferenzierte Pflichtversicherung für 12 Monate anbieten. ALG I-Bezieher sollen grundsätzlich einen Vermittlungsgutschein erhalten, der entweder bei privaten Anbietern oder den kommunalen Job-Centern eingelöst werden kann. Die Integ-

<sup>190</sup> Sehr kritisch zu diesem wichtigen Bestandteil der Modellwelt der Befürworter des Gewährleistungsstaates Schmid (2004: 19): „Auch die häufig zitierte Metapher von der Reservebank und den Sanitätern am Rande des Fußballplatzes, welche die „Auffang- und Abfederungsverantwortung“ als Ergänzung zur Gewährleistungsverantwortung übernehmen, hat nur eine begrenzte Reichweite. Weder gewährleisten Spieler auf der Reservebank den Spielgewinn, wenn ihnen (bzw. der Mannschaft) die Befähigung zum intelligenten Fußballspiel fehlt, noch gewährleisten Sanitäter den Schutz von Spielern und Zuschauern vor kriminell vorgehenden Hooligans. „Fußballtechnisch“ wären diese Metaphern daher noch durch professionelle Trainer und deren Fähigkeit zur Kompetenzvermittlung sowie durch Schiedsrichter und deren rote Karten zu ergänzen, einschließlich den Sicherheitsgarantien gegen kriminelle Gewalt.“ Man kann auch sagen: Die Welt ist eben komplexer als das Modell.

<sup>191</sup> Eine systematische Analyse der möglichen Hindernisse für einen solchen Weg – von der Selbstverwaltung bis hin zum öffentlichen Arbeits- und Tarifrecht – findet sich bei Bruttel (2005c).

rationsmaßnahmen für die Arbeitslosengeld II-Bezieher sollen entweder von den Kommunen selbst oder von privaten Anbietern im Rahmen zielgruppenorientierter Ausschreibungen durchgeführt werden.



Quelle: Abbildung in Anlehnung an Konle-Seidl (2005a).

Das „Drei-Säulen-Modell“ sieht

- neben der Trennung von Leistung und Vermittlung
- sowie der Auslagerung der Integrations- und Vermittlungsmaßnahmen an private Anbieter („Privatisierung“)
- eine generelle „Kommunalisierung“ des ALG II vor. Die Kommunalisierungsbefürworter gehen davon aus, dass die Kommunen mit Hilfe von privaten gemeinnützigen und kommerziellen Anbietern die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit besser bewerkstelligen können als eine flächendeckende, zentral und hierarchisch gesteuerte Behörde mit mehr als 90.000 Mitarbeitern.<sup>192</sup>

<sup>192</sup> Konle-Seidl (2005a: 3) bemerkt hierzu allerdings: „Gemeinden seien dem Arbeitsmarkt „am nächsten“ und Personen mit Integrationschwierigkeiten könnten am besten von – als intakt unterstellten – lokalen Netzwerken wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Evidente Belege dafür gibt es jedoch nicht. Es liegt bislang keine empirische Studie vor, in der man nachgewiesen hätte, dass die Kommunalisierung mehr „Arbeitsmarktnähe“ bringt und die Verflechtung mit regionalen Netzwerken eindeutig zu besseren Ergebnissen führt.“

*Unbefriedigend* an diesem Modell ist die erneute Hervorbringung von institutionellen Schnittstellen, die erfahrungsgemäß die Effizienz und Effektivität reduzieren. Im Prinzip wird die nunmehr gegebene Trennung in einen SGB III- und einen SGB II-Bereich fortgeschrieben und dergestalt zementiert, dass nunmehr der SGB III-Teil, also die Arbeitsagenturen im engeren Sinne, ausgelagert wird auf private Anbieter hinsichtlich der Kernfunktion Vermittlung und zugleich eine Reduktion auf Leistungsabwicklung und Koordination der ausgelagerten Dienste stattfindet<sup>193</sup>.

Bislang liegen im internationalen Vergleich *keine hinreichend evidenter Ergebnisse* zur Beantwortung der Frage

vor, welche Organisationsform die bessere ist: zentral oder dezentral organisierte, rein öffentlich oder stärker privat erbrachte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt? In den drei europäischen Ländern Großbritannien, Niederlande und Dänemark haben Organisationsreformen mit vergleichbaren Zielsetzungen jeweils zu unterschiedlichen Ausprägungen geführt: In Großbritannien setzt man stärker auf eine zentrale öffentliche Arbeitsverwaltung, in den Niederlanden eher auf Dezentralisierung durch „Privatisierung“ und in Dänemark schließlich auf Dezentralisierung durch Kommunalisierung und seit 2003 auch stärker auf „Privatisierung“.

■ Den wahrscheinlichen „Preis“ für eine stärkere funktionelle Privatisierung<sup>194</sup> von Vermittlungs- und Betreuungsdienstleistungen kann man abschätzen, wenn man die grundsätzlichen Veränderungen in Richtung „Wohlfahrtsmärkte“, die z.B. in der instruktiven Darstellung von Bode (2005b) unter dem bezeichnenden Titel „Desorganisation mit System“ problematisiert worden sind, berücksichtigt. Er arbeitet heraus, dass die „Quasi-Märkte“ zu **system-**

<sup>193</sup> Vgl. auch Konle-Seidl (2005b) zum derzeitigen Spannungsfeld von Zentralisierung, Kommunalisierung und Privatisierung, in dem sich die Arbeitsvermittlung befindet.

<sup>194</sup> Natürlich hätte auch das Festhalten am gegebenen System einen „Preis“, den man korrekterweise gegenrechnen müsste.

**matisch produzierten (neuen) Ungleichheiten** führen, die aber aufgrund lokaler Vielfältigkeit gleichsam zufällig verteilt und aus Sicht der Betroffenen systematisch unübersichtlich *erscheinen*. Dadurch werden Defizite im wohlfahrtsstaatlichen Leistungsgeschehen immer weniger eindeutig bestimmbar, was zu einer politischen Stabilisierung der desorganisierten „governance of welfare“ führt. In einer neuen Veröffentlichung (Bode 2006: 196 f.) wird das **Spannungsfeld der Gleichzeitigkeit von Marktöffnung und Markteinbettung** charakterisiert als eine Logik der Ungleichzeitigkeit: Die Logik des Marktes breitet sich aus und gleichzeitig wirken die in der Vergangenheit gewachsenen (wohlfahrtsstaatlichen und zivilgesellschaftlichen) Kulturmuster gleichsam nervös als Marktbeschränkung auf diesen Prozess ein. Auf dieser Grundlage entstehen hochgradig hybride und in wachsendem Maße inkohärente Organisationen und Regimes. Derzeit kann über die Ursachen nur spekuliert werden:

- Einerseits bleiben die Erwartungen an Soziaastaatlichkeit hoch.
- Andererseits steht der Wohlfahrtsstaat unter permanenten Ökonomisierungsdruck. Der managerielle „spill-over“ vom Wirtschaftssystem in den Sozialsektor hat hier seine Ursache.
- Relevant erscheinen zudem Umorientierungsprozesse in gesellschaftspolitisch einflussreichen Mittelschichtsmilieus, die mit ihrem Plädoyer für mehr „Individualismus“ im Sozialstaat Einfluss ausüben. Als fortschrittlich gelten Wahlfreiheit und Selbständigkeit und nicht die kollektive Versorgung mit standardisierten Unterstützungsleistungen – wobei unterstellt wird, dass diese Option für die Mehrheit der Sozialstaatsklientel zustimmungsfähig ist (was man bezweifeln kann).
- Nicht zu vernachlässigen sind aber auch Tendenzen zur Disorganisation der Zivilgesellschaft, die sich in der Krise etablierter Großverbände sowie im Trend weg von einer mit politischen Visionen kurzgeschlossenen Handlungspraxis gemeinnütziger Träger hin zu einzelbetrieblichem Sozialmanagement manifestieren.

Bleibt die Frage nach den **Folgen**: Die bislang vorliegenden Befunde zeigen, dass sich der **Vermarktlichungstrend** nicht auf eine Veränderung des Organisationsmodus reduzieren lässt (also: *gleicher Output bei verändertem Produktionsmix*), sondern dass der Wandel vielmehr auch an die Substanz – den Allokationsmodus der Wohlfahrtsproduktion – geht (*veränderter Output durch anderen Organisationsmodus*). So gibt es in den vermarktlichen und zugleich kontextregulierten Strukturen erwartungsgemäß **mehr markttypische soziale Ungleichheit**. Marktregulierungen scheinen wenig daran zu ändern, dass Sozialstaatsklienten (auch) auf Wohlfahrtsmärkten unterschiedlich souverän sind und sich unterschiedlich behaupten. Ebenfalls steht zu erwarten, dass die neuen Marktfreiheiten und die damit verbundenen Chancen unterschiedlich genutzt werden. Quer dazu haben Wohlfahrtsmärkte auch kontingente Verteilungseffekte. Ein und derselbe Sozialstaatsklient kann auf kreative oder auf opportunistische Anbieter stoßen, wobei entsprechende Unterschiede ex ante häufig nicht erkennbar sind – was gerade für personenbezogene Dienstleistungen wie Betreuung und Vermittlung gilt. Kontextregulierte Märkte generieren Innovationsinseln und Sozialpleiten gleichermaßen. Allerdings weist Bode (2006: 197) auch darauf hin: Entsprechende Erfahrungen werden an

den politisch und zivilgesellschaftlich moderierten Markteinbettungsprozess zurückgespielt und sorgen immer wieder für (Re-)Regulierungsimpulse.

Abschließend sei noch auf ein Aspekt des internationalen Vergleichs hingewiesen: Auch die in dieser Untersuchung skizzierten Modernisierungspfade in anderen Ländern – zumindest hinsichtlich des herausgestellten schrittweisen Übergangs bzw. Annäherung an Formen der funktionellen Privatisierung – wurden immer in Zeiten begonnen, in denen der jeweilige Arbeitsmarkt in einer sich verbessernden Verfassung war. Das scheint in toto betrachtet mit *eines* der zentralen Erfolgsrezepte für tief greifende Reformen am Arbeitsmarkt zu sein: Diese sollten idealerweise dann in Angriff genommen werden, wenn man relativ positive Rahmenbedingungen vorfindet.

■ Der internationale Vergleich zeigt, dass mikroökonomische Politik immer dann erfolgreich ist, wenn es die makroökonomischen Bedingungen zulassen. So wurde die ‚neue Arbeitsmarktpolitik‘ in **Dänemark** 1993 eingeführt, zu einem Zeitpunkt, da sich das Land in einem konjunkturellen Aufschwung befand. Der **britische New Deal** von 1997 schloss sich dem seit 1993 andauernden Wirtschaftsaufschwung an, der durch die Pfund-Abwertung, den beschleunigten Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft und eine expansive Wirtschaftspolitik gestützt wurde, während die **Niederlande** ihre aus der arbeitsmarktpolitischen Wende resultierenden Wettbewerbsvorteile außenwirtschaftlich mit einer leichten Unterbewertung des Gulden gegenüber der D-Mark flankierten. *Eine effektive Arbeitsmarktpolitik bedarf also einer ergänzenden Konjunktur-, Wachstums- und Innovationspolitik* (vgl. Bass/Ernst-Siebert 2005).

## 6. EMPFEHLUNGEN ZUR MODERNISIERUNG UND PROFESSIONALISIERUNG DER ARBEITSVERMITTLUNG

---

### Empfehlung 1 |

Nicht nur aus systematischen Gründen sollte man sich gegen eine Reduktion von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik wehren und statt dessen wieder bewusst machen, dass sich eine moderne und erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik nur in einem äquivalenten beschäftigungspolitischen Umfeld bewegen kann. Arbeitsvermittlung als Arbeitsmarktausgleichspolitik kann nur dann wirklich erfolgreich wirken, wenn sie als Teilbereich eines umfassenden beschäftigungspolitischen Ansatzes auch die notwendigen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vorfindet. An erster Stelle sollte mithin eine moderne und professionelle Beschäftigungspolitik stehen. Daran anschließend und darauf aufbauend macht eine Optimierung des Arbeitsmarktausgleichs durch Vermittlungsstrategien Sinn.

Ganz bewusst wird an dieser Stelle auf den Titel eines Aufsatzes von Kromphardt (1992) Bezug genommen, der damals in guter keynesianischer Manier ein engagiertes „Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik“ gehalten hat. Ein durchaus problematischer Effekt der medialen Verarbeitung der „Hartz-Kommission“ – befördert durch die publizistische Strategie des Vorsitzenden der Kommission, der nicht nur eine „Halbierung der Arbeitslosigkeit“ in Aussicht stellte, sondern auch den Abschlussbericht ohne Zögern als „Bibel“ für den Arbeitsmarkt bezeichnet hat – war leider eine Reduktion von „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ auf Modernisierung von Arbeitsvermittlung. Damit wurden Erwartungen geweckt und Hoffnungen geschürt, die sich mit konventioneller Vermittlung, aber auch mit innovativen Methoden des Arbeitsmarktausgleichs nicht erreichen lassen. Während sich Kromphardt damals allerdings im wesentlichen in der tradierten keynesianischen Reduktion von Beschäftigungspolitik auf Geld- und Fiskalpolitik bewegt hat und beispielsweise eine Strategie der Arbeitsangebots-

verknappung befürwortete, wissen wir heute zumindest deutlich mehr über die angebots- und nachfrageseitigen Stellschrauben für eine gelingende Beschäftigungspolitik.<sup>195</sup>

Die Verbesserung der Angebotsbedingungen bleibt eine weiterhin nicht befriedigend gelöste Aufgabe – vor allem hinsichtlich der Deregulierung von Märkten und der Ermöglichung ausreichender Flexibilitätsspielräume gerade für die kleinen und mittleren Unternehmen in einer wissensbasierten Dienstleistungsökonomie.

- Für die kleinen und mittleren Unternehmen wäre beispielsweise ein dereguliertes und flexibilisiertes Arbeitsrecht angesichts der heutigen Herausforderungen auf den Märkten adäquat. Eine **im Kern sozialdemokratische Angebotspolitik modernen Zuschnitts** würde genau hier ansetzen und beispielsweise eine umfassende Deregulierung des Arbeitsrechts – was ja für die Arbeitnehmer eine enorme Erhöhung der Unsicherheit bedeuten würde – konzeptionell verknüpfen mit einem zielgerichteten Ausbau der Sicherungsfunktionalität der Arbeitslosenversicherung, um auf diesem Wege eine „win-win-Situation“ herzustellen. Konkret würde dies bedeuten, dass die Arbeitnehmer in der ersten Zeit der Arbeitslosigkeit deutlich besser abgesichert wären als heute. Man könnte dies mit einer degressiven Ausgestaltung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung verbinden, wenn man denn von den Anzeigeneffekten solcher Maßnahmen überzeugt ist. Die Orientierung vor allem am dänischen Referenzmodell bietet sich förmlich an.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Vgl. zu diesem eigenständigen und der Arbeitsmarktpolitik vorgelagerten Thema z.B. die Ausführungen bei Klauer (2005), der für einen **Policy-Mix aus Angebots- und Nachfragepolitik** plädiert.

<sup>196</sup> Dänemark kombiniert unregulierte Kündigung und Arbeitszeiten auf der einen Seite mit einer hohen Absicherung bei Arbeitslosigkeit (90% des letzten Arbeits-

Aber andererseits kann man doch nicht ernsthaft leugnen, dass die Nachfrageseite volkswirtschaftlich von zentraler Bedeutung ist. Gerade die Bundesrepublik hat in den vergangenen Jahren leidvoll erleben müssen, welche Auswirkungen eine am Boden liegende Binnennachfrage hat – gerade auch auf den Arbeitsmarkt als ein von den Produktmärkten abgeleiteter Markt. Hier manifestiert sich das grundlegende und logisch nicht auflösbare Dilemma zwischen betriebswirtschaftlicher Kosten- und volkswirtschaftlicher Nachfrageperspektive, die immer wieder nur über Aushandlungsprozesse austariert werden kann.

- Man kann sich dieses Dilemma sehr eindrücklich an einem Bild verdeutlichen: Wenn man in einer Oper oder einem Theater sitzt und nicht gut sehen kann, dann wäre es auf den ersten Blick problemlösend aufzustehen, weil man dadurch eine bessere Sicht hat. Wenn dies nun aber auch alle anderen Besucher tun, dann würden wieder alle gleich gut bzw. gleich schlecht sehen. Genau so verhält es sich auch mit der Kostenproblematik durch Lohnkosten auf den Arbeitsmärkten. Was aus betriebswirtschaftlicher Sicht absolut Sinn machen kann, also die Absenkung der Löhne zur Verbesserung der individuellen Wettbewerbspositionierung, würde volkswirtschaftlich in einem Teufelskreislauf nach unten enden.

Von einer modernen Beschäftigungspolitik muss man erwarten dürfen, dass sie sich der Bereiche annimmt, in denen auf absehbare Zeit Beschäftigungszuwächse bzw. zumindest Beschäftigungsstabilität zu erwarten sind. Ein fast schon lehrbuchhaftes Beispiel für die Nicht-Berücksichtigung dieser beschäftigungspolitischen Dimension in der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik ist die Thematisierung und Problematisierung der Entwicklungen im Gesundheitswesen, die aufgrund der tradierten Anbindung der Finanzierung der Leistungen an Beiträge aus sozialversicherungspflichtigen Arbeitseinkommen fast ausschließlich aus der Perspektive Kostensenkung betrachtet und bewertet wird – statt dessen wäre eine „aktive Gesundheitswirtschaftspolitik“ eine mögliche

Antwort nicht nur auf gesundheitspolitische Fragen, sondern gerade auch mit Blick auf die beschäftigungspolitischen Effekte zu empfehlen.<sup>197</sup>

■ Ein anderes Beispiel in diesem Kontext wäre der **Sektor der haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen**, insbesondere die Kinderbetreuung. Die Verirrungen der Politik zeigen sich aktuell in der Neuregelung der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten. Das gefundene Kompromissmodell kann nicht überzeugen und wird gerade hinsichtlich der ursprünglich erhofften Beschäftigungseffekte scheitern. Denn die Neuregelung wird nur relativ wenige Bezieher hoher Einkommen spürbar entlasten und in diesem Segment möglicherweise erhebliche Mitnahmeeffekte im Sinne einer Gegenfinanzierung bereits beschäftigten Personals generieren, aber in der breiten Masse keine wirklichen Impulse entfalten. Aus beschäftigungspolitischer Sicht wäre eine Regelung wesentlich sinnvoller gewesen, die vorsieht, dass der Staat die Sozialversicherungsbeiträge der Tagesmütter übernimmt, um so einerseits ein sozial abgesichertes und legales Angebot zu erhöhen und andererseits die Nachfrage bei Normalverdienern überhaupt erst zu ermöglichen, da durch die gezielte Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge die für die Abnehmer zu zahlenden Kosten erheblich reduziert werden können. Man hätte übrigens nur nach Frankreich schauen müssen, wo dieses Modell seit Jahren erfolgreich praktiziert wird. In den 90er Jahren sind auf diesem Weg über 200.000 Arbeitsplätze im Tagespflegebereich geschaffen worden. Das Beispiel sei an dieser Stelle auch deshalb angeführt, weil es natürlich als Verbesserung der Infrastruktur im Spannungsfeld der Vereinbarkeit von Beruf und Familie unmittelbar mehrfach positive Auswirkungen auf den Prozess der Arbeitsvermittlung hätte. Denn zwei Kernfunktionen des Arbeitsmarktausgleichs durch Arbeitsvermittlung – Reduzierung der Arbeitslosigkeitsdauer sowie eine schnellere Besetzung offener Stellen – werden in praxi oftmals erschwert, wenn nicht sogar durch die defizitäre Infrastruktur für eine gelingende Vereinbarkeit von Beruf und Familie blockiert.

entgelts für vier Jahre, mindestens 1.100 1 bis maximal 1.800 1, wobei die Leistungen steuerpflichtig sind).

<sup>197</sup> Vgl. hierzu ausführlich Sell (2005b).

Aus Vergleichsstudien über die wirtschaftliche und sozialstaatliche Entwicklung in Europa wissen wir, dass sich die beschäftigungspolitisch erfolgreicherer Länder durch gemeinsame Merkmale auszeichnen, die in weiten Teilen von der deutschen Situation abweichen:<sup>198</sup> *Niedrige lohnbezogene Sozialabgaben* (und vice versa ein entsprechend hoher Finanzierungsanteil aus allgemeinen Steuermitteln), *gemischte Finanzierungslösungen* (Umlagefinanzierung mit einer stärkeren Beimischung von Kapitaldeckungskomponenten, vor allem in der Alterssicherung), *Begünstigung von Menschen mit niedrigem Einkommen* (gezielte Begünstigung der Niedriglohneempfänger auf der Beitragsseite), *Investitionen in Bildung und Weiterbildung, Gleichbehandlung unterschiedlicher Erwerbsformen in Bezug auf die sozialen Sicherungssysteme* sowie die *Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und privatem Leben* (besonders auffällig im europäischen Vergleich ist, dass eine hohe Erwerbsbeteiligung z.B. von Frauen oder auch Älteren mit einer guten Beschäftigungslage korrelieren – ganz im Gegensatz zu dem in Deutschland immer noch weit verbreiteten traditionellen „Stilllegungsdenken“, welches bis heute in der Arbeitsvermittlung in Form der „58er-Regelung“ praktische Anwendung findet).

Die Kombination dieser Elemente findet sich eher in Ländern mit sozialstaatlichen Ansätzen nach dem „Beveridgetyp“, also steuerfinanzierte Grundsicherungssysteme.<sup>199</sup> In der skandinavischen Variante des Beveridgetyps wird dies mit einem besonders hohen Stellenwert für den Bildungs- und Betreuungsaspekt verbunden.

<sup>198</sup> Vgl. hierzu Döring (2005).

<sup>199</sup> Zur These, dass viele der sozialpolitischen „Reformen“ in Deutschland in den vergangenen Jahren dazu geführt haben, dass wir uns faktisch bereits auf dem Weg in einen „Grundsicherungsstaat“ befinden, ohne diese Entwicklungsrichtung auch systematisch nachzuvollziehen und beispielsweise in den Finanzierungsstrukturen der sozialen Sicherungssysteme auch abzubilden (im Sinne eines notwendigen Übergangs zu einer stärkeren Steuerfinanzierung) vgl. Sell (2005c).

### Empfehlung 2 |

Die derzeitige Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung als wichtige Rahmenbedingung für Vermittlungsprozesse ist grenzwertig – dies zum einen aus systematischen Gründen, die eine Beitragsfinanzierung zunehmend fragwürdig erscheinen lassen, andererseits aber auch, weil die notwendige Sicherungsfunktionalität in einem flexibleren Arbeitsmarktarrangement nicht ausgenutzt wird. Hier sollten Veränderungen diskutiert und vorgenommen werden. Eine Privatisierung der Arbeitslosenversicherung, wie immer wieder gefordert, ist aus systematischen wie auch aus politischen Gründen abzulehnen.

Die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe bzw. ihre Transformation in die pauschalierte Leistung des Arbeitslosengeldes II sowie die zugleich beschlossene und nunmehr vollzogene Verkürzung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I auf 12 Monate als Regelfall hat den Gesamtwert des Arbeitslosengeldes I doch deutlich beschnitten – vor allem für Fälle mit sehr langen Beitragszeiten. Der Gesamtwert (verstanden als Lohnersatzrate multipliziert mit der Bezugsdauer) beläuft sich nunmehr im Regelfall auf nur noch 6 bis 7 Monateeinkommen. Danach beginnt – wenn Bedürftigkeit gegeben ist – bereits der Rechtskreis des SGB II mit einer – gegenüber der Vorgeschichte des einzelnen Betroffenen völlig „blinden“ – einheitlichen pauschalierten Leistung. Allein dieser realisierbare Gegenwert für teilweise jahrzehntelange Beitragszahlungen ist doch sehr niedrig, vor allem, wenn man sich vorstellt, wie lange und wie viel Geld man brauchen würde, um diese Sicherungssummen durch individuelle Sparaktivitäten zu erbringen.<sup>200</sup> Auf alle Fälle unterminiert diese Verschiebung die Bereitschaft, in die Arbeitslosenversicherung einzuzahlen und für den notwendigen Risikoausgleich zu sorgen.

■ Eine ganz neue Beitrags-/Prämien-Problematik ergibt sich durch die **Ausweitung der Arbeitslosenversicherung auf Selbständi-**

<sup>200</sup> An diesem Punkt setzen die von einigen Ökonomen in die Debatte eingebrachte Idee individueller Versicherungskonten an, die die Solidarversicherung ablösen sollen. Vgl. zu einer Darstellung und Bewertung dieses Ansatzes für die Arbeitslosenversicherung mit einem letztendlich ablehnenden Befund Bruttel (2005g).

ge, pflegende Angehörige und Auslandsbeschäftigte in Form der neuen freiwilligen Arbeitslosenversicherung nach § 28a SGB III, die zum 1.2.2006 das Licht der Welt erblickt hat.<sup>201</sup> Nach einer einjährigen Beitragszahlung können Leistungen beansprucht werden, also ab Februar 2007. Der entscheidende Punkt ist die vollständige Trennung zwischen der Beitrags- und der Leistungsseite, denn die freiwillig Versicherten werden nicht entsprechend ihrer tatsächlichen Einkünfte bemessen, sondern mit einer Pauschale. In Westdeutschland beläuft sich der pauschale Beitrag auf monatlich 39,81 € bzw. 477,84 € Jahresbeitrag an die BA. Sonderregelungen für Selbständige kennt die Arbeitslosenversicherung aber nur auf der Beitragsseite, während die Leistungen nach den gleichen Regeln wie bei den Pflichtversicherten bemessen werden. Die Einstufung des Arbeitslosengeldes erfolgt nun bei den allermeisten freiwillig Versicherten über eine „fiktive Bemessung“, die sich auf vier Qualifikations- und Entgeltstufen beziehen. Der Systembruch ist darin zu sehen, dass z.B. ein selbständiger Schreiner nach einem Jahr Beitragszahlung (477,84 €) für 6 Monate ein Arbeitslosengeld beziehen kann, das – abhängig von der Steuerklasse und der Zahl der Kinder – minimal bei 4.124 € bis 6.071 € maximal liegt. Ein durchschnittlich verdienender, aber sozialversicherungspflichtig beschäftigter Schreiner muss den vierfachen Beitragssatz zahlen, um auf die gleiche Bemessungsgrundlage zu kommen. Interessant wird die Frage werden, ob die BA Leistungen an Selbständige aus den Beiträgen der Pflichtversicherten subventionieren darf. Auf alle Fälle ergibt sich für die Selbständigen eine unschlagbare hohe Rendite, die sie in keiner privaten Versicherung realisieren könnten, die aktuarisch vorgehen muss. Auf der anderen Seite ist die Einführung der freiwilligen Arbeitslosenversicherung angesichts der verschwimmenden Grenzen zwischen abhängiger und selbständiger Beschäftigung sowie den neuen Sicherungslücken, mit denen wir es zunehmend zu tun bekommen, ein erster und wichtiger Einstieg in Richtung auf einen Umbau der Arbeitnehmer-Arbeitslosenversicherung hin zu einer Beschäftigungsversicherung.

<sup>201</sup> Vgl. hierzu Wenner (2006) sowie Winkel (2006).

Allerdings sind noch vor dem Wirksamwerden des neuen Ansatzes dem Gesetzgeber Zweifel gekommen und mit Gesetzesbeschluss vom 1. Juni 2006 hat die Bundesregierung den weiteren Zugang zur freiwilligen Arbeitslosenversicherung ab sofort auf Personen begrenzt, die sich ab dem 1. Januar 2004 selbstständig gemacht haben. Für die Gründer ab 1. Januar 2004 bleibt es dabei, dass sie sich spätestens bis 31. Dezember 2006 freiwillig in der Arbeitslosenversicherung versichern können. Ab dem 1. Januar 2007 ist eine freiwillige Arbeitslosenversicherung nur noch für neue Existenzgründungen möglich.

Die gefährliche Nähe zur Grundsicherungsleistung Arbeitslosengeld II, in die der Gegenwert aus der Arbeitslosenversicherung gerutscht ist, macht auch die Modelle einer Differenzierung in Grund- und (anreiz- und präferenzkompatible) Wahltarife innerhalb der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld im bestehenden System mehr oder weniger sinnlos.<sup>202</sup> Eine Privatisierung der Arbeitslosenversicherung wird ernsthaft nicht in Erwägung gezogen, aus systematischen Gründen (Sell 2003b) und aus politischen Gründen. Allerdings haben Glismann und Schrader ein ihrer Meinung funktionsfähiges Modell für eine Privatisierung der Arbeitslosenversicherung ausgearbeitet, das aber hier nicht detailliert kritisch diskutiert werden kann.<sup>203</sup>

Ein weiterer Aspekt, der die Beitragsfundierung des SGB III-Bereichs in Frage stellt, ist die zunehmende Auflösung wichtiger rechtsstaatlicher Strukturen in der Sozialversicherung im Bereich der Förderleistungen hin zu einem reinen Subventionsrecht. Bieback (2005:490) sieht es hier als verfassungsrechtlich nahe lie-

<sup>202</sup> Vgl. zur Diskussion über Grund- und Wahltarife innerhalb der Arbeitslosenversicherung z.B. Sell (2003b). Rürup (2005: 381): „Innerhalb des befristeten Arbeitslosengeldes macht es wenig Sinn, anreiz- und präferenzkompatible Wahltarife anzubieten, da hier ohnehin nur die kurzfristige Überbrückung mit Wiedereingliederungsziel im Mittelpunkt steht ... Eine Ausdifferenzierung in Grund- und Wahltarife könnte eine Diskussion über die Absenkung des grundlegenden Sicherungsniveaus initiieren. Käme dieses auch für durchschnittlich Entlohnte in die Nähe des Niveaus des Arbeitslosengeldes II, so verlöre die Arbeitslosenversicherung ihre Akzeptanz und auch die Legitimation.“

<sup>203</sup> Vgl. zu diesem besonderen Strang der Diskussion über Veränderungen des Systems Arbeitslosenversicherung die umfangreichen Arbeiten von Glismann/Schrader (2000, 2001a, 2001b, 2001c, 2002, 2003 und 2005).

gend an, diese Leistungen aus Steuern und nicht mehr aus Beiträgen zu finanzieren. Anzustreben wäre eher ein Modell, wie wir es in Dänemark vorfinden, also hohe Leistungen in der ersten Phase der Arbeitslosigkeit über einen längeren Zeitraum bei parallel deutlich deregulierten Arbeitsmärkten z.B. hinsichtlich des Kündigungs- und Arbeitszeitrechts. Nur über diese Verbindung ließe sich eine akzeptable „win-win-Situation“ als notwendige Voraussetzung für eine tief greifende Reform entwickeln.<sup>204</sup> Zugleich könnte über diesen Weg die Umschlagsgeschwindigkeit auf den Arbeitsmärkten deutlich erhöht werden – und in diesem Zusammenhang kann dann eine moderne und professionalisierte Arbeitsvermittlung eine wichtige Rolle als Intermediär spielen. Ebenfalls wieder aufgegriffen werden sollte die kurzfristig von der „Hartz-Kommission“ erwogene stärkere Pauschalierung der Arbeitslosenversicherungsleistungen, denn die Bildung von Beitrags- und Leistungsklassen könnte eine enorme administrative Entlastung bedeuten und Ressourcen für die Vermittlung freisetzen.

---

<sup>204</sup> Insofern ist die in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD angekündigte Reform des Arbeitsrechts, die im Kern aus einer Verlängerung der Probezeit mit deutlich erleichterten Trennungsmöglichkeiten für die Arbeitgeber auf zwei Jahre vorsieht, vor dem Hintergrund der Einschnitte in das Arbeitslosenversicherungssystem kontraproduktiv. Die Botschaft für die Arbeitnehmer wäre in diesem Fall genau das Gegenteil einer „win-win“-Situation. Wenn der breiteren Öffentlichkeit bewusst wird, was da vorgesehen ist, dann werden wir mindestens vergleichbare Proteste wie bei „Hartz IV“ erleben. Gleichzeitig lehnen die Arbeitgeber aufgrund der vorgesehenen Abschaffung der Befristungsmöglichkeiten den neuen Ansatz ab – befürchten sie doch, dass der Entlassungskonflikt in die „Probezeit“ und damit auf sie verlagert werden würde, da sie nicht mehr das „neutrale“ Instrument des Auslaufens einer Befristung anwenden können.

### Empfehlung 3 |

Auf der Ebene Bundesregierung und BA wird entgegen der konzeptionellen Grundlagen des New Public Managements eben nicht mit strategischen Zielvereinbarungen gearbeitet, die dann in operativer Eigenverantwortung von der BA zu realisieren sind, sondern nach dem Motto „Links blinken und rechts fahren“ erleben wir eine kontinuierliche und im Gesamtkontext der Reformen sogar noch zunehmende Detailsteuerung sowie ad hoc-Eingriffe in das Tagesgeschäft der Arbeitsagenturen. Dies erhöht die Steuerungskomplexität der BA und senkt die Effektivität und erst recht die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik weiter. Unbedingt erforderlich ist einerseits eine Zwangspause für die Erfinder neuer Maßnahmen, die konsequente Entschlackung der gesetzlichen Vorschriften und das Eindampfen der multi-komplexen Arbeitsmarktprogramme, die alle ihr Eigenleben generieren und Ressourcen binden. Hier gilt das Motto: Weniger ist mehr.

Auch wenn man der BA kritisch gegenübersteht und sie möglicherweise sogar auflösen möchte – betrachtet man die zurückliegenden Jahre der Dauerreform auf mehreren großen Baustellen gleichzeitig in Verbindung mit den hektischen Interventionen des Gesetzgebers und der zur Skandalisierung neigenden medialen Dauerbeobachtung, dann kommt man nicht um die Feststellung herum, dass die BA zwar dem neuen Steuerungsmodell des New Public Managements folgen soll (und dies für sich auch reklamiert), doch die banalsten Voraussetzungen dafür aber faktisch nicht bestehen. Entgegen wichtiger und die öffentliche Verwaltung und damit auch die Arbeitsvermittlung potenziell revolutionierender Elemente wie eine wirkungsorientierte Zielsteuerung mit operativen Freiheitsgraden auf der ausführenden Ebene führt das Zwangskorsett der weiterhin bestehenden, in vielen Bereichen sogar hypertrophierten Eingriffs- und Durchgriffsverwaltung sowohl seitens des Bundes gegenüber der BA wie auch seitens der Zentrale und der Regionaldirektionen gegenüber den Arbeitsagenturen vor Ort<sup>205</sup> mittlerweile sogar zu den gegenteiligen Effekten einer offensichtlichen

---

<sup>205</sup> Vgl. hierzu auch Hielscher (2006: 123), der davon spricht, dass sich viele Akteure in den Agenturen als „Manager von Filialbetrieben der Regionaldirektion“ sehen.

Re-Zentralisierung in einem Politikfeld, das wie kaum ein anderes auf lokale und regionale Netzwerksteuerung angewiesen wäre.

Alle Rahmenbedingungen für eine gelingende Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung waren in den vergangenen Jahren hoch problematisch. Die BA begann einen internen fundamentalen Umbauprozess, der an sich schon einen tief greifenden Einschnitt in eine immerhin über Jahrzehnte gewachsene und an vielen Stellen auch zementierte Organisationskultur bedeutete. Gleichzeitig feuerte der Gesetzgeber mit den „Hartz-Gesetzen“ eine Salve umfassender gesetzlicher Änderungen auf die Administration ab. Abgerundet wurde dies dann durch die – gerade auch im internationalen Vergleich einmalige – „Über-Nacht-Einführung“ eines völlig neuen Organisationsmodells für die Grundsicherungsempfänger.

Das würde zugegebenermaßen nicht einmal einer der „modernen“ privatwirtschaftlichen Konzerne mit seinen vergleichsweise traumhaften Freiheitsgraden im strategischen und operativen Geschäft schaffen. Insofern brauchen wir uns über den unbefriedigenden Zustand gerade der Kernbereiche wie der Vermittlung nicht zu wundern. Viele Vermittler sind derzeit doch schon froh, wenn sie wissen, wo ihr Schreibtisch inzwischen steht.

Genau vor diesem Hintergrund ist es bei allen Reformvorhaben und -vorstellungen wünschenswert, wenn man der öffentlichen Arbeitsverwaltung und damit auch der Vermittlung einerseits die notwendige Zeit gibt, neue Strukturen zu festigen und sich vor allem endlich einmal der inhaltlichen Weiterentwicklung der eigenen Arbeit zu widmen. Andererseits müssen erst die Rahmenbedingungen für eine echte wirkungsorientierte Zielsteuerung geschaffen werden, also vor allem eine deutliche Entschlackung des gesetzlichen Regelwerks und der komplexen Landschaft an Arbeitsmarktprogrammen, die sich als echte Flexibilitätsbremse innerhalb der Vermittlung erweisen. Allerdings sei hier deutlich hervorgehoben: Die Frage, auf welche Instrumente die Arbeitsmarktpolitik eingedampft werden soll, darf nicht nur von der BA in Form einer „geheimen Kommandosache“ behandelt werden, sondern

muss in einem Fachdiskurs systematisch erörtert und kritisch bewertet werden.

Doch wie sieht die traurige Realität aus? Entgegen dieser Anforderungen müssen wir aktuell erleben, wie die Bundesregierung aufgrund ihrer eigenen Versäumnisse und Fehlplanungen und der sich daraus ergebenden Berichterstattung kurzerhand wieder einmal in das Regelwerk des SGB II eingreift und eine gesetzliche Änderung im Eiltempo durch das Parlament treibt, die dazu führen wird, dass die Arbeitsgemeinschaften und die Optionskommunen für das gesamte laufende Jahr mit einem enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand belastet werden, was sich dann in Form einer Kettenreaktion natürlich wieder auf den operativen Bereich der Vermittlung, Beratung und Förderung auswirken wird.

■ Konkret geht es um die Neuregelung der Behandlung von 18 bis 25jährigen Arbeitslosengeld II-Empfänger, die bislang als eigenständige Bedarfsgemeinschaften behandelt worden sind, für die es keinen Unterhaltsrückgriff auf die Eltern mehr gibt – außer, der junge Erwachsene hat noch nicht seine Erstausbildung abgeschlossen. Im Kontext der „Kostenexplosion“ bei den Ausgaben für Arbeitslosengeld II im Jahr 2005 und einer angeblichen Auszugswelle von jungen Menschen aus dem elterlichen Haushalt – die allerdings bislang noch nicht wirklich mit harten Daten belegt werden konnte – genügte die „anekdotische Evidenz“ für den Gesetzgeber, um hier tätig zu werden. Dabei geht das Grundproblem auf ein typisches Phänomen der neueren deutschen Sozialgesetzgebung zurück: Man trifft gesetzliche Regelungen, die zu fundamentalen Systemveränderungen führen, ohne diese wirklich zu reflektieren, geschweige denn vorher systematisch zu diskutieren. So kann man die Einführung eines Grundsicherungssystems für Arbeitsuchende, das auf jeglichen familiären Unterhaltsrückgriff ab Volljährigkeit mit Ausnahme der erwähnten Sonderregelung für die unter 25jährigen Leistungsempfänger bei noch nicht abgeschlossener Erstausbildung verzichtet, für einen großen sozialen Fortschritt im Vergleich zur bisherigen Regelung im Sozialhilferecht halten, aber dann sollte dies bewusst im Angesicht der daraus möglicherweise resultierenden Konsequenzen passieren. Genau dies ist aber nicht geschehen und nunmehr rudert der Gesetzgeber in einem

Teilbereich zurück und kreierte eine nicht nur verwaltungsaufwendige, sondern aus systematischen Gründen auch abstruse Regelung, die sich ganz unmittelbar auf die schon geschwächte Arbeitsvermittlung auswirken wird. Denn die BA bzw. die Träger der Grundsicherung sollen die beschlossene Absenkung der Regelsätze für die unter 25jährigen Alg II-Empfänger auf 80% sowie das Novum eines Erlaubnisvorbehalts bei Auszug aus dem elterlichen Haushalt sofort umsetzen, obgleich die BA eindringlich darauf hingewiesen hat, dass das bestehende (hochproblematische) EDV-System für die Abwicklung der Alg II-Zahlungen eine technische Realisierung nicht vor Beginn des Jahres 2007 ermöglicht. Darüber hat der Gesetzgeber sich hinweggesetzt und zwingt nunmehr die Grundsicherungsträger dazu, die entsprechenden Kürzungen auf der Leistungsseite „händisch“ einzugeben – man kann sich den enormen Verwaltungsaufwand und die daraus resultierende Bindung von Personalkapazitäten vorstellen, wenn man die Zahl der Leistungsfälle kennt. Neben dem Ärgernis eines systematischen Durcheinanders seitens des Gesetzgebers,<sup>206</sup> was einen Gesetzgebungs-TÜV gerade im sozialrechtlichen Bereich immer wünschenswerter erscheinen lässt, ergeben sich für die Arbeitsvermittler ganz praktische weitere Restriktionen der eigenen Arbeit, denn sie sollen auch die Entscheidung treffen, ob es schwerwiegende soziale Gründe gibt, die einen Auszug eines unter 25jährigen Alg II-Empfängers aus dem elterlichen Haushalt rechtfertigen. Man kann sich schon die vielen Widersprüche und Klagen gegen die konkreten Einzelentscheidungen vorstellen, die nun auf die Grundsicherungsträger zukommen werden.

### Empfehlung 4 |

Völlig unbefriedigend ist die Situation bei der institutionellen Ausgestaltung der Betreuung von Arbeitsuchenden. Die Schnittstellenprobleme sind angesichts der Existenz von Kundenzentren für die Versicherungskunden, Arbeitsgemeinschaften, Optionskommunen und teilweise immer noch eine getrennte Aufgabenwahrnehmung von BA und Kommunen bei den Grundsicherungsempfängern mittlerweile sogar größer und vielgestaltiger als vor der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Damit wurde ein wesentliches und richtiges Ziel der „Hartz-Kommission“, die Dienstleistung aus einer Hand in Form des „Job-Centers“, das für alle erwerbsfähigen Personen zuständig ist, nicht nur nicht erreicht, sondern faktisch sogar konterkariert. Vor diesem Hintergrund muss verhindert werden, dass sich in den kommenden Monaten das neue Trennsystem zwischen Versicherungskunden und Grundsicherungsempfängern auch institutionell weiter auskristallisiert. Vorgeschlagen wird hier die konsequente Umsetzung des „One-Stop-Shop“-Konzeptes auf der Ebene vor Ort. Es darf für alle Arbeitsuchenden nur eine Anlaufstelle geben, die in der Lage ist, die unterschiedlichen Aktivitäten lokal und regional zu bündeln. Wer wofür gesetzlich zuständig ist und wie die Finanzierungsströme laufen – das ist aus Sicht der Kunden (also der Arbeitsuchenden aber auch der Arbeitgeber) ein „back office“-Problem und muss nicht zwangsläufig durch eine institutionelle Trennung zum Ausdruck gebracht werden. Die konsequente Einführung einer einheitlichen Anlaufstelle für alle Arbeitsuchenden würde dann auch die stärkere Nutzung von Elementen der funktionellen Privatisierung ermöglichen. Es geht also zusammenfassend um die Auflösung der Trennung in Kundenzentren der BA und Job-Center der Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen.

Um es noch einmal in Erinnerung zu rufen – die Idee der Job-Center als einheitliche Anlaufstelle für alle Arbeitsuchenden war zu Recht ein zentraler Baustein der Modernisierungs- und Professionalisierungsvorschläge der „Hartz-Kommission“. Sie war Ausfluss der seit Jahren diskutierten, in der Praxis offensichtlichen und

<sup>206</sup> Vgl. zu der Grundproblematik der zunehmenden unterhaltsrechtlichen Diskrepanz zwischen dem Zivil- und dem Sozialrecht den Beitrag von Grote/Sell (2006).

als „Verschiebebahnhof“ zwischen BA und Kommunen manifesten Problematik, dass die Trennung zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe kontraproduktiv wirkt. Vergleicht man allerdings das heutige Resultat der gesetzgeberischen Umsetzung dieser Vorschläge, dann haben wir zusammenfassend eine schlechtere Situation als vor den Reformen bilanziert, da das Betreuungs- und Verwaltungssystem jetzt noch fragmentierter ist als vorher. Auch die Schnittstellenprobleme, die in der Vergangenheit immer wieder beklagt wurden, haben sogar noch zugenommen.

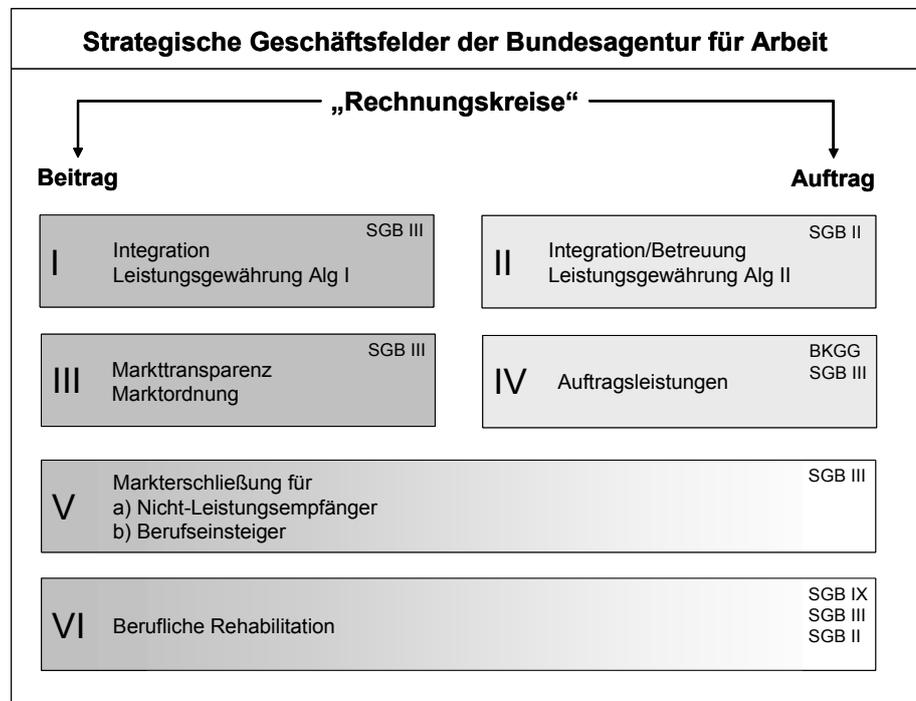
Bevor sich nun die neue „bunte“ Landschaft an Zuständigkeiten institutionell verfestigt, was dann aufgrund der im Regelfall zu berücksichtigenden Pfadabhängigkeit solcher Prozesse nur mühsam oder gar nicht mehr zu revidieren wäre, sollte unbedingt der konzeptionelle Ansatz einer einheitlichen Anlaufstelle flächendeckend realisiert werden – nur durch eine räumliche und arbeitsprozessbezogene Zusammenführung kann die ineffiziente und letztendlich teure Zersplitterung der einzelnen Arbeitslosigkeitsperioden auf unterschiedliche Institutionen zumindest abgemildert werden.

Zugleich würde die Installation einer einheitlichen Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden in einer möglicherweise neuen, dann aber gesetzlich geregelten Organisationsform über den Zwang zur Zusammenarbeit zwischen BA und Kommunen eine wirksame Bremse gegen die offensichtlichen Re-Zentralisierungstendenzen innerhalb der BA – die für das operative Geschäft der Arbeitsvermittlung keinesfalls förderlich ist – zur Verfügung stehen. Gemeinsame Verantwortungsteilung ist das Leitmotiv und eben nicht Verantwortungsauslagerung, wie sie derzeit ganz offensichtlich von der BA mit der geschäftspolitischen Strategie einer Fokussierung auf den Kernbereich der Versicherungskunden bei gleichzeitigen Absto-

ßungsversuchen von „Randbereichen“ (z.B. die Nachqualifizierung von Jugendlichen) versucht wird.

Dass die Finanzströme hinter dem Schalter einer einheitlichen Anlaufstelle natürlich sehr wohl unterschiedlichen Trägern zugeordnet werden kann, ist ausschließlich eine Frage der richtigen Kostenrechnung und der internen Kostenverteilung.

Die BA selbst macht dies gerade vor durch eine Aufteilung der unterschiedlichen Bereiche wie SGB III und SGB II in zwei getrennte Rechnungskreise („Beitrag“ und „Auftrag“) und einer darauf basierenden Ableitung ihrer strategischen Geschäftsfelder.



Quelle: Abbildung in Anlehnung an BA (2006: 36)

### Empfehlung 5 |

Der im SGB II normierte „Aussteuerungsbetrag“ – eine Art „Strafzahlung“ der BA an den Bundeshaushalt in Höhe von 10.000 € für jeden Alg I-Empfänger, der in den Rechtskreis des SGB II übertritt, sollte gestrichen werden. Die Beitragszahler finanzieren über den „Aussteuerungsbetrag“, der sich im Jahr 2005 immerhin auf 4,56 Mrd. € belief, einen Großteil der aus Bundesmitteln zu finanzierenden Integrationsmaßnahmen für die Alg II-Empfänger. Das ist systematisch nicht korrekt und eine unzulässige Beitragsbelastung der Beitragszahler in der Arbeitslosenversicherung.

Zugleich fördert die Ausgestaltung des „Aussteuerungsbetrages“ die Fokussierung der BA auf schnelle „Irgenwie-Integration“ sowie auf nur kurzfristige Fördermaßnahmen. Diejenigen Arbeitslosen, bei denen durchaus eine länger laufende berufliche Weiterbildungsmaßnahme indiziert wäre, stellen sich kostenrechnerisch für die BA als Finanzrisiko dar, da die Maßnahmen oft über den engeren Versicherungszeitraum hinausreichen würden. Insgesamt fördert der „Aussteuerungsbetrag“ die problematische Fragmentierung der Arbeitslosigkeitsphasen anhand ihrer Zuordnung zu bestimmten Finanzierungskreisen.

### Empfehlung 6 |

Wenn man den wahren Gehalt der Jobcenter-Idee im Sinne einer einheitlichen Anlaufstelle realisiert, sollte man daran anschließend eine systematische Ausweitung der funktionellen Privatisierung von Vermittlungsdienstleistungen prüfen. Eine konsequente Vergabe von Vermittlungsdienstleistungen an Dritte vor allem für die Arbeitsuchenden im SGB II-Rechtskreis erscheint durchaus realisierbar. Die BA kann sich in den einheitlichen Jobcentern um die „Marktkunden“ aus dem Versicherungskreis kümmern bzw. Teilgruppen von ihnen auf der Grundlage entsprechender Profiling-Befunde an das Fallmanagement gezielt weiterleiten. Allerdings: Wenn man den Weg einer deutlichen Ausweitung der funktionellen Privatisierung geht, dann wäre zum einen das bisherige Ausschreibungsverfahren der BA zu überdenken, das letztendlich zu einem ruinösen Preiswettbewerb und massivem Qualitätsabbau führen würde. Überaus lehrreich sind hier die geschilderten Preisgestaltungs- bzw. sogar Preissetzungsverfahren in den untersuchten Ländern wie Australien, Großbritannien und den Niederlanden, bei denen aufgrund der Erfahrungen der Auswirkungen einer Überbewertung der Preiskomponente teilweise mit gesetzten Preisen gearbeitet wird. Die Ausgangsvoraussetzungen für diese Strategie sind in Deutschland angesichts der (noch) vorhandenen Trägerlandschaft gegeben. Von zentraler Bedeutung wäre es, einen verträglichen Weg zwischen Wettbewerb und Grundstabilität zu finden – allerdings muss man hier nicht das Rad neu erfinden, die Erfahrungen vor allem aus Australien und Großbritannien können zumindest partiell herangezogen werden.

**Empfehlung 7 |**

Ganz offensichtlich sind innerorganisatorische Konfliktpotenziale innerhalb der BA, die zu einer Schwächung der Kerndienstleistung Arbeitsvermittlung aufgrund von Reibungs- und Akzeptanzverlusten führen:

■ Zum einen zeigen sich Kompatibilitätsprobleme zwischen der Steuerungspraxis (also der Umsetzung der „neuen Steuerungslogik“ im Sinne formalisierter und quantifizierter Zielerreichung und einem differenzierten Dienstleistungsansatz nach dem Modell des Kundenzentrums für individuelle Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Kundenbedürfnisse.

■ Zum anderen gibt es ein offensichtliches Spannungsverhältnis zwischen der Norm („Mehr dezentrale Verantwortung für die Arbeitsagenturen“) und dem Steuerungszugriff durch die Regionaldirektionen bis hinein in die Prozessgestaltung in den Agenturen.

■ Widersprüchlich ist außerdem die konzeptionelle Rolle des Vermittlers als Beratungsfachkraft auf der einen Seite, während hinsichtlich der Praxisanforderungen an die Vermittler auf der anderen Seite aber zu beobachten ist, dass sie als „eierlegende Wollmilchsau“ ambitionierte Matching- und Sanktionskonzepte umsetzen sollen (und zwar gleichzeitig), und andererseits werden immer wieder Defizite bei der kommunikativen Beratungskompetenz hervorgehoben.

Die zunehmend tayloristische Ausrichtung der Arbeitsprozesse in den Agenturen auf der Grundlage der Empfehlungen zahlreicher Unternehmensberater mag zwar auf dem Papier funktionieren und schön aussehen, hat aber auch erhebliche negative Auswirkungen auf die personenbezogene Dienstleistung Arbeitsvermittlung und -beratung. Diese Entwicklung sollte noch mal sehr kritisch reflektiert werden, denn auch die Befunde aus der Evaluierungsforschung zum organisatorischen Umbau der BA weisen auf zahlreiche Schwachstellen hin. Insbesondere die im Rahmen der „zahlengetriebenen Steuerung“ der Agenturen zunehmend dirigistischer werdende Einflussnahme der Regionaldirektionen sollte ernsthaft auf den Prüfstand gestellt werden, da ansonsten die enormen Potenziale, die es bei entsprechenden Freiheitsgraden auf

der operativen Ebene der Agenturen gibt, nicht gehoben werden können. Ausdrücklich wird an dieser Stelle für eine – auch von der „Hartz-Kommission“ präferierte – Verkleinerung der Regionaldirektionen mit strategischen und beratenden Funktionen plädiert. Dies würde sich übrigens bei dem vorgeschlagenen Modell einer „kooperativen Kommunalisierung“ über ein einheitliches Jobcenter zwingend ergeben müssen.

Zum Dirigismus der Regionaldirektionen berichten Ochs/Schütz (2005a: 24): *„Aus der Praxis der Arbeitsagenturen liegen Hinweise auf Konfliktpotenziale hinsichtlich der Rollen von AA-Geschäftsführung und den Agenturberatern vor. Grundsätzlich wird von AA-Geschäftsführungsmitgliedern die Frage aufgeworfen, ob und wie sich der Anspruch der Eigenverantwortlichkeit des neuen Geschäftsleitungsmodell („Die Geschäftsführung ist für den Gesamtprozess in der Agentur verantwortlich“), in der Praxis gegen den tradierten Leitungsanspruch der Regionaldirektionen durchsetzen lässt. Wie kann eine zurechenbare Geschäfts- und Ergebnisverantwortung wahrgenommen werden, wenn in der Rolle des Agenturberaters, wie sie faktisch erlebt wird, die fachaufsichtliche Interventionspraxis weiter durchgeführt wird (Zitat eines Agenturberaters: „Es gibt ja auch noch die Weisungsbefugnis.“) (Mitglied einer AA-Geschäftsführung: „Es kann nicht sein, dass ein Agenturberater, solange das Schiff nicht völlig aus dem Ruder läuft, kurzfristig Eingriffe ins operative Geschäft macht. Denn er trägt keine Verantwortung.“)“*

Zu den problematischen Binnenbeziehungen innerhalb der BA im Gefolge des gegenwärtigen Umbaus vgl. neuerdings die Hinweise bei Franck (2006). Er berichtet u.a. von Entwicklungen *„die Alltagsarbeit mehr und mehr in ein enges Korsett aus penibel vorgeschriebenen Arbeitsschritten (i.d. Handlungsprogrammen schematisiert) und bis auf die Teamebene durchdeklinierten Steuerungskennziffern („volle Ergebnisverantwortung“) zu pressen, die ein aufwändiges „Reporting“ verlangen, sobald der einzelne Akteur davon abweicht. Diese Art von quasi soldatischer Führungskultur provoziert selbst bei denjenigen, die dem Grunde nach durchaus reformfreudig und –willig sind, teils ein offen geäußertes Unzufriedenheitsgefühl, teils ein nur latentes Unbehagen. Nicht wenige Mitarbeiter – insbesondere an der Frontlinie zum externen Kunden – ... reagieren frustriert mit einer „inneren Kündigung“. Sofern sie aus mancherlei Umständen ihren Arbeitgeber nicht verlassen (können), besteht die reale Gefahr, dass sie versuchen werden, unauffällig „Dienst nach Vorschrift“ zu machen bzw. jedes persönliche Engagement zu vermeiden. Das ist in praxi der Todesstoß für jedwede Dienstleistungserstellung ... Sind hohe Leistungsqualitäten das Ziel, ist eine hohe interne Kundenzufriedenheit die Grundbedingung“* (Franck 2006: 115).

Dringlich ist eine deutliche Erhöhung der operativen Freiheitsgrade vor Ort, um situations- und kontextadäquater arbeiten zu können. Vor allem muss der fragwürdige Controlling-Apparat und der metastasierende Zahlen-Fetischismus zurückgebaut werden, ansonsten ist der nächste „Daten-Skandal“ nur eine Frage der Zeit, weil in der Binnerrationalität der „zahlengetriebenen Steuerung“ angelegt.

### Empfehlung 8 |

Jeglicher Zugang zur Arbeitsvermittlung sollte sich der abgeleiteten Funktion dieses Handlungsfeldes bewusst sein. Vermittlung als Arbeitsmarktausgleichspolitik kann für sich betrachtet lediglich die Umschlagsgeschwindigkeit auf den einzelnen Teilarbeitsmärkten erhöhen und daraus abgeleitet die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit reduzieren und die Zugänge in registrierte Arbeitslosigkeit – bei präventiver Vermittlung oder über Transferinstrumente – verringern. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Auch wenn es desillusioniert klingen mag: Man sollte sich auch von einer optimierten Arbeitsvermittlung nicht zu viel für die Gesamtsituation am Arbeitsmarkt erhoffen. Alles andere in Aussicht zu stellen wäre unverantwortlich.<sup>207</sup>

Hinsichtlich der Einschätzung der Bedeutung der Arbeitsvermittlung ist es gleichsam bezeichnend, dass im Jahresgutachten 2005/06 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in dem großen, eigenständigen Abschnitt „Wege zu mehr Beschäftigung“ alle möglichen Bereiche thematisiert werden, nicht aber die Arbeitsvermittlung (und ihre Potenziale). Das Ausschöpfen der beiden zentralen Beiträge der Arbeitsvermittlung zur Verringerung der Arbeitslosigkeit ist in starkem Maße von den extern gesetzten Rahmenbedingungen abhängig, die maßgeblich die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte bestimmen. Hinzu kommt das Problem, dass „erfolgreiche“ Bruttoeffekte nicht gleichzusetzen wären mit Nettoeffekten für den Arbeitsmarkt.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Allerdings ist genau das gerade im Anschluss an die „Hartz-Kommission“ passiert – in den Medien und auch bei vielen Politikern. Damit setzt man die öffentliche Arbeitsvermittlung einer Bewertung aus, deren Erfolgskriterien sie niemals realisieren können wird. Zugleich schürt man eine Dauerunzufriedenheit mit dieser Dienstleistung

<sup>208</sup> Vgl. hierzu die Argumentation bei Scherl (2002) am Beispiel der „Vermittlungsoffensive“ der BA: Ein Erfolg der Vermittlungsoffensive sollte sich vor allem in einer Verkürzung der Laufzeit der gemeldeten offenen Stellen zeigen. Zusätzliche Beschäftigung lässt sich jedoch gleichzeitig nur durch eine höhere Arbeitsnachfrage und dementsprechend mehr angebotene Stellen realisieren. Darüber hinaus weist Scherl auf Verdrängungseffekte zwischen registrierten Arbeitslosen und nicht registrierten Arbeitslosen hin (stille Reserve) und erör-

Aber natürlich wären die positiven Effekte für die Arbeitslosenversicherung wie auch für die Betriebe offensichtlich, wenn es gelänge, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit nur um einige wenige Wochen zu verringern. Aber – und das macht die Thematik so kompliziert – sind die Vermittlungserfolge nicht nur von der Aufnahmekapazität des Arbeitsmarktes abhängig, sondern auch vom Qualifikations- und Motivationsprofil der Arbeitslosen.

Eine moderne und professionelle Arbeitsvermittlung sollte sich auf die beiden beschriebenen Kernfunktionen ausrichten und sich daran messen lassen. Letztendlich bedeutet dies angesichts der realen Marktverhältnisse auf den meisten Teilarbeitsmärkten eine konsequent stellen- und darüber hinaus arbeitgeberorientierte Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung, die dann auch positive Effekte für die Arbeitssuchenden generiert. Zugleich ist der bereits in Grundzügen im SGB III verankerte Gedanke einer präventiven Arbeitsvermittlung über Transferinstrumente weiter zu forcieren. Insofern wäre es wünschenswert, wenn auch die präventiven Aktivitäten der BA in die interne wie externe Erfolgsbemessung Eingang finden würden.

Gerade die Herausstellung der Erhöhung der Umschlagsgeschwindigkeit beim Arbeitsmarktausgleich<sup>209</sup> sowie der Reduzierung von Zuflüssen in die registrierte Arbeitslosigkeit verweist auf den fundamentalen Charakter der Arbeitsvermittlung als personenbezogene Dienstleistung, die eine aktive Ko-Produzentenrolle des Arbeitssuchenden voraussetzt. Angesichts der realen Arbeitskosten wird die offensichtliche und freiwillige Übernahme der Ko-Produzentenrolle durch den Arbeitssuchenden für die meisten Betriebe zu einer ausschließenden Voraussetzung. Man kann es aus

---

tert das Problem, dass sich bei einem Erfolg der Vermittlungsbemühungen eine zunehmende Bereitschaft zur Arbeitslosmeldung einstellen und damit die Arbeitslosigkeit ansteigen würde.

<sup>209</sup> Wobei die Zielerreichung hinsichtlich der Arbeitssuchenden anders als bei den offenen Stellen nicht linear positiv gesehen werden kann, ist der funktionale Zusammenhang wohl eher umgekehrt U-förmig. Also am Anfang erhöht sich die Effizienz und Effektivität am Arbeitsmarkt durch eine Suchphase, die letztendlich zu einem besseren Matching Ergebnis führen kann, und ab einem bestimmten Zeitpunkt wird die Dauer der Suche dysfunktional.

sozialpolitischen, moralischen und sonstigen Gründen beklagen und einer weiteren Expansion von Zwangsmaßnahmen gegen „arbeitsunwillige“ Leistungsempfänger das Wort reden – für die meisten heutigen Stellenbesetzungsprozesse ist Freiwilligkeit, Selbstorganisation und hohe Motivation der Arbeitsuchenden das Nadelöhr, durch das gelingende Arbeitsvermittlung hindurch muss. Insofern wird hier aus Sicht einer professionellen Arbeitsvermittlung dringend davon abgeraten, die Kontroll- und Sanktionsseite der öffentlichen Arbeitsvermittlung weiter auszudehnen und den Interaktionsprozess zwischen Vermittler und Arbeitsuchenden noch mehr zu deformieren. Es sei an dieser Stelle nur erwähnt, dass sowohl die Kürzungen bei der Leistungshöhe, die Verringerung der Bezugsdauer sowie die Sanktionspolitik über die Zumutbarkeitsbestimmungen vor allem angesichts der dadurch erhofften Einsparungen durch eine schnellere Rückkehr in den Arbeitsmarkt vorgeschlagen und umgesetzt werden. Allerdings weisen die wenigen vorhandenen Studien deutlich daraufhin, dass dies tendenziell zulasten der Matching-Qualität geht, also bereits getätigte Bildungsinvestitionen durch Aufnahme niedrig entlohnter Jobs nicht verwertet und eher instabile Beschäftigungsverhältnisse eingegangen werden.<sup>210</sup>

■ In diesen Kontext passen auch Befunde aus einer Studie über die Beratungspraxis von regionalen Arbeitsvermittlungszentren in der Schweiz<sup>211</sup> (Magnin 2005), die sich gut auf die deutsche Situation hinsichtlich des angesprochenen Grundwiderspruchs übertragen lassen.

Die Einrichtung der RAV wird sowohl für die Arbeitsuchenden wie auch für die Unternehmen positiv bewertet. Doch die gleichzeitige Verwendung der öffentlichen Arbeitsvermittlung für politische Zwecke, also die versuchte Einflussnahme auf das Verhalten arbeitsloser Personen auf dem Arbeitsmarkt, beeinträchtigt ihren Nutzen. Nach Chantale Magnin ist die beabsichtigte Professionalisierung auf halbem Weg stecken geblieben. Bei der Analyse von Beratungsgesprächen zeigte sich, dass arbeitslose Personen aufgrund der restriktiven Ausgestaltung und Handhabung der Vorschriften nicht wie gewünscht mehr, sondern weniger Verantwortung übernehmen. Sie tun nur noch, was sie müssen, und nicht mehr, was sie für richtig halten. Weil das RAV die Erfüllung der Verhaltensvorschriften nicht direkt am Ort des Geschehens – auf dem Arbeitsmarkt – kontrollieren kann, sind die Versicherten aufgefordert, der Behörde gegenüber zu belegen, dass sie sich dort richtig verhalten haben. Diese Art der Kontrolle durch das RAV macht ein standardisiertes Vorgehen bei der Stellensuche in Form schriftlicher Bewerbungen erforderlich. Jenes wiederum, zusammen mit der geforderten Anzahl schriftlicher Bewerbungen, stimmt oft nicht mit den spezifischen Anforderungen des Arbeitsmarktes überein, mit denen es die Versicherten bei der Stellensuche zu tun haben. Für sie wird das Vorgehen deshalb vielfach zu einer von den eigenen Motiven losgelösten, allein der Behörde gegenüber zu erfüllenden Aufgabe, zu einer reinen Pflichtübung. Zudem werden die Betriebe mit großem administrativen Aufwand belastet. Dieser entsteht notwendigerweise aus der Pflicht der Versicherten, ihre Stellenbemühungen zu belegen, bei denen es sich zum Teil auch um Alibibewerbungen handelt, die nur getätigt werden, um die Behörde zufrieden zu stellen. Für die Versicherten beinhalten die aktivierungspolitisch motivierten Verhaltensvorschriften das Risiko einer Entwürdigung, weil ihnen damit implizit das Zugeständnis abgerungen wird, dass sie ohne solche Aktivierung nicht genug willens oder in der Lage sind, eine Arbeit zu suchen und auch anzunehmen, selbst dann, wenn dies, wie in den meisten Fällen, gar nicht auf sie zutrifft. Es hat sich in den Fallstudien zudem die Problematik gezeigt, dass allfällige Krisenerfahrungen, hervorgerufen durch Arbeitslosigkeit und Erfolglosigkeit bei der Stellensuche, aufgrund des Kontaktes

<sup>210</sup> Vgl. Rabe (2004: 184).

<sup>211</sup> Als zu Beginn der 90er Jahre die Arbeitslosigkeit in der Schweiz innerhalb kurzer Zeit auf 5% stieg, war die öffentliche Arbeitsvermittlung darauf nicht vorbereitet. Sie spielte faktisch auch keine Rolle, da private Vermittler das Feld beherrschten. Die etwa 3.000 kommunalen Arbeitsämter waren überwiegend mit der Verwaltung (z.B. der wöchentlichen Stempelkontrolle) und der Auszahlung der kantonalen Arbeitslosenunterstützung beschäftigt. 1996 wurde eine umfassende Arbeitsmarktreform durchgeführt mit der flächendeckenden Einführung von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), der Einführung bundeseinheitlicher Leistungen der 40 öffentlichen und privaten Arbeitslosenklassen sowie der Einführung eines Bündels an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Bis 1998 wurden 150 RAV eingerichtet, die strategische Führung liegt beim Wirtschaftsministerium, die operative Verantwortung haben die Kantone. Die Arbeit der RAVen wird laufend evaluiert.

mit den RAV noch verschärft werden. Mit den Absagen auf Stellenbewerbungen schwindet das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten. Statt nun aber wie erwartet in den Beratungsgesprächen Beratung, Unterstützung oder sogar eine passende Stelle zu finden, sehen sich arbeitslose Personen dazu aufgefordert, mit den Bemühungen um eine Stelle ihr Unverschulden an der Arbeitslosigkeit unter Beweis zu stellen. Aufgrund der ausgeübten Kontrolle stehen arbeitslose Personen latent unter Verdacht, ihre Arbeitslosigkeit selbst zu verschulden. Nur wenn sie in jedem Gespräch neue Belege ihres Scheiterns liefern, können die Versicherten diese Form generalisierten Misstrauens entkräften, um Leistungen beziehen zu können. Das Misstrauen der Behörde den Versicherten gegenüber kann zur Verschärfung individueller Krisenkonstellationen führen: Der trotz Absagen übrig gebliebene Rest an Selbstvertrauen droht nun gänzlich dahin zu schmelzen. Aus der doppelten Funktion des RAV als Einrichtung einer öffentlichen Dienstleistung und einer Kontrollbehörde erwächst den Beratern in der Beratungspraxis ein einschneidendes Handlungsdilemma. So gehört es zu ihrer Aufgabe, Kontrolle und Beratung miteinander zu vereinbaren. Wie in den Fallstudien deutlich wurde, ist das aber gar nicht möglich: Wer mit der Kontrolle beschäftigt ist, kann nicht gleichzeitig inhaltlich auf geschilderte Sachverhalte eingehen. Zu sehr müsste man sich auf das Gegenüber einlassen, um es noch kontrollieren zu können. Magnin kommt zusammenfassend zu folgender Schlussfolgerung: Um die Beratungstätigkeit zu professionalisieren, ist es nötig, dass die Kontrollfunktion (Vollzug des Gesetzes) und die Beratungsfunktion (Unterstützung in den Bemühungen) entflochten werden. Beratung und Gesetzesvollzug voneinander zu trennen ist einer der Vorschläge, um beide Aufgabenbereiche je für sich zu professionalisieren. Gleichzeitig stellt sich aber die ganz grundsätzliche Frage, ob es für ein Mindestmaß an Qualität der Beratungsgespräche nicht unabdingbar ist, dass die Teilnahme auf freiwilliger Basis erfolgt. Erst dann wäre die strukturelle Voraussetzung für ein wirkungsvolles Arbeitsbündnis zwischen Beratern und zu Beratenden gegeben.

Bestätigt wird dieser Ansatz in einem Diskussionspapier von Wilde (2006), der hinsichtlich

der „Hartz IV“-Empfänger herausarbeitet, wie durch die Zuweisung moralischer Güter wie „Fairness“ und „offene Zuwendung zum Gegenüber“ an die Grundsicherungsempfänger Anreize zur Überwindung der Abhängigkeit von den Transfers geschaffen werden können. Seine Analysen legen nahe, dass die Hartz IV-Reform unter dem Blickwinkel des anreizethischen Konzepts gegenüber dem bisherigen institutionellen Rahmen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger eine Verschlechterung darstellt. Hier ist anzustreben, dass die Idee der „Betreuung aus einer Hand“ nicht nur auf die unmittelbare Eingliederung in den Arbeitsmarkt beschränkt, sondern so weit wie möglich auf den gesamten Betreuungsprozess ausgedehnt wird.

Vielleicht kann man das hier angesprochene Spannungsverhältnis zwischen der marktorientierten Dienstleistungsfunktion und der hoheitlichen Ordnungsfunktion am deutlichsten mit einem Bild aus der Immobilienbranche auf den Punkt bringen: *„Vorn die Berge und hinten das Meer – so ein Haus gibt es eben nicht zu kaufen.“* Hier wird das nicht-erfüllbare Anforderungsprofil an eine moderne Arbeitsvermittlung zugespitzt und zugleich der Kern ihrer permanenten strukturellen Überforderung durch eine nicht einlösbare Erwartungshaltung offen gelegt. Insofern – getreu dem Motto: „Einen Tod muss man sterben“ – plädiere ich ausdrücklich angesichts der realen Marktverhältnisse und mit Blick auf die Spezifika von Vermittlungsberatungsprozessen für eine **Profilierung zugunsten des marktzugewandten Ansatzes der Arbeitsvermittlung mit konsequenter Stellen- und Arbeitgeberorientierung**.<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> Vgl. auch Franck (2006: 113f.): *„Es ist ein fundamentaler Fehler, diese strategisch bedeutsamen Zielgruppen – d.h. sowohl für die „guten“ Bewerber wie auch für die „attraktiven“ Unternehmen – auf diverse Selbstbedienungseinrichtungen zu verweisen ... Vielmehr müsste ihnen ein auf ihre spezifische Bedürfnisse zugeschnittenes personalisiertes Dienstleistungsangebot zur Verfügung gestellt werden.“* Übrigens – nur dann wird die BA auch eine Chance haben, „nicht-marktkonforme“ Arbeitsuchende platzieren zu können.

**Empfehlung 9 |**

Welche Kunden brauchen die BA, und welche Kunden braucht die BA?<sup>213</sup> Gerade wenn man eine stellenorientierte Vermittlung präferiert, dann ist die derzeitige Kundensegmentierung bei der BA mehr als problematisch.

Entgegen dem derzeitigen Ansatz wird hier dafür plädiert, dass sich die arbeitgeberorientierte Beratung und Vermittlung vor allem auf die Unternehmen fokussieren sollte, die gerade keine eigene Personalabteilung haben, zugleich aber einen großen Beratungsbedarf. Die BA sollte zukünftig durchaus als Anbieter von hochwertigen, besonderen Personaldienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen auf dem Markt agieren können, dann allerdings – je nach Leistungs- bzw. Produkttiefe – gegen Entgelt.

Ist der wichtigste Kunde derjenige, den die BA braucht? Oder ist es derjenige, der die BA braucht? Diese Fragestellung von Ochs/Schütz (2005a) ist nicht unberechtigt. Im Arbeitgeberbereich sollen sich die Arbeitsagenturen derzeit auf die Betriebe fokussieren, die die meisten Einstellungen erwarten lassen. Ist diese schwerpunktmäßige Ausrichtung des Arbeitgeber-Geschäfts auf die „potenzialreichen Arbeitgeberkunden“ wirklich überzeugend? Man kann diese Frage durchaus mit einem Nein beantworten, bedeutet dieser Ansatz doch im Grunde eine Verschwendung von Ressourcen: Adressiert wird ein Kundensegment, das ohnehin kompetent ist, sich als Akteur am Arbeitsmarkt vernünftig bewegt und Personalrekrutierung mehr oder minder rational betreibt. Diese Unternehmen brauchen im Grunde die BA nicht oder deutlich weniger, um ihre Stellenbesetzungsprobleme zu lösen. Wäre es stattdessen nicht vielmehr notwendig, dass die BA viel stärker jenes Feld beackert, wo Arbeitgeber ohne strategische Personalkompetenz agieren, also die unzähligen kleineren und mittleren Unternehmen?

Abschließend sei nochmals hervorgehoben, dass neben den hier für notwendig erachteten Veränderungen innerhalb der Arbeitsvermittlung von Seiten der Politik eine Art „Waffen-

stillstand“ angeboten werden sollte, was das Erfinden und ad hoc-Implementieren neuer Programme angeht. Man muss in der derzeitigen Situation den Akteuren auch mal eine Verschnaufpause geben. Das größte Risiko aktuell wäre, wenn die BA neue administrative Lasten zu stemmen hätte, beispielsweise ein – bei uns sicherlich überaus kompliziert ausgestaltetes – Kombilohnprogramm.

Wie gesagt, weniger ist nicht nur manchmal mehr.

<sup>213</sup> So die – berechnete und strategisch gesehen für die Zukunft der öffentlichen Arbeitsvermittlung zentrale – Fragestellung bei Ochs/Schütz (2005a: 14).

## 7. LITERATURVERZEICHNIS

---

- AA, P. van der und Berkel, R. van (2005): The marketization of activation services: A modern panacea? Some lessons from the Dutch experience, in: *Journal of European Social Policy*, No. 4, S. 329-343
- ADAMY, W. (2002): Problem der Steuerung im Sozialstaat. Wie reformfähig ist die Bundesanstalt für Arbeit?, in: *Soziale Sicherheit*, Heft 5, S. 146-153
- ADERHOLD, J. (2004): Form und Funktion sozialer Netzwerke in Wirtschaft und Gesellschaft. Beziehungsgeflechte als Vermittler zwischen Erreichbarkeit und Zugänglichkeit, Wiesbaden
- AKERLOF, G. A.: The Market for „Lemons“, in: *Quarterly Journal of Economics*, 1970, S. 488-500
- ARBEITSMARKTSERVICE ÖSTERREICH (2005): Geschäftsbericht 2004, Wien
- BA (2006): Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2005 (= Quartalsbericht 04/2005), Nürnberg
- BACH, H.-W. (2003): Australien hat das Arbeitsamt abgeschafft, in: *Bundesarbeitsblatt*, Heft 12, S. 12-19
- BACH, H.-W. (2004a): Australien hat das Arbeitsamt abgeschafft. Zweiter Teil: Evaluation und Vergleich zum deutschen System, in: *Bundesarbeitsblatt*, Heft 1, S. 14-21
- BACH, H.-W. (2004b): Australien hat das Arbeitsamt abgeschafft. Reform der Reform – neuartige Kontraktsteuerung durch Employment Service – An Active Participation Model, in: *Bundesarbeitsblatt*, Heft 7/8, S. 15-22
- BACH, H.-W. (2004c): In Down Under läuft die Arbeitsmarktreform nicht rund. Es muss erheblich nachgebessert werden, in: *ibv – Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste*, Nr. 14/04, S. 1-14
- BACH, H.-W. (2005a): Vergabestrategie für Arbeitsvermittlungen in Australien, in: *Bundesarbeitsblatt*, Heft 5, S. 28-30
- BACH, H.-W. (2005b): Outsourcing von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen in Australien. Vorbild für die Vergabe in Deutschland?, in: *Arbeit und Beruf*, Heft 6, S. 165-166
- BÄCKER, G. und NEUBAUER, J. (2003): Abbau der Arbeitslosigkeit durch Abbau der Arbeitslosenversicherung?, in: *Sozialer Fortschritt*, Heft 9, S. 233-239
- BASS, H.-H. und ERNST-SIEBERT, R. (2005): Arbeitsmarktpolitik im europäischen Vergleich, in: *Das Wirtschaftsstudium*, Heft 11, S. 1364-1368
- BECK, J. und KÖNIG, K. (1997): Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management, Baden-Baden
- BENÖHR, H.P. (Hrsg.) (1991): Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, Tübingen
- BELLMANN, L. und PROMBERGER, M. (2003): Private Arbeitsvermittlung gestern und heute – eine Alternative zum Arbeitsamt?, in: *Arbeit und Beruf*, Heft 9, S. 298-300
- BERTELSMANN-STIFTUNG (2002): Die Arbeitsverwaltung im Umbruch. Europäische Impressionen, Gütersloh
- BIEBACK, K.-J. (2005): Die Reform der Arbeitsförderung (SGB III und SGB II) – Eine Zwischenbilanz, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit*, Heft 9, S. 481-490
- BIELENSKI, H. et al. (2004): Übergänge zu einem neuen Arbeitsplatz, in: *WSI-Mitteilungen*, Heft 8, S. 443-450
- BISHOP, J. (1992): Improving job-worker matching in the U.S. labour market. Centre for Advanced Human-Resource Studies, Cornell University Working Paper 92-40
- BISPINCK, R., SCHÄFER, C. und SCHULTEN, T. (Hrsg.) (2006): Mindestlöhne in Europa, Hamburg
- BLASCHKE, D. (1987): Erfolgswege zum neuen Arbeitsplatz. Wie Beschäftigte, die den Arbeitgeber wechselten, ihre neue Stelle fanden, in:

- Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 164-180
- BODE, I. (2005a): Einbettung und Kontingenz. Wohlfahrtsmärkte und ihre Effekte im Spiegel der neueren Wirtschaftssoziologie, in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 4, S. 250-269
- BODE, I.(2005b): Desorganisation mit System. Die Neuordnung der „governance of welfare“ in Westeuropa, in: Berliner Journal für Soziologie, Heft 2, S. 219-239
- BODE, I. (2006): Eine neue „governance of welfare?“ Transkultureller Systemwandel am Beispiel der Seniorenversorgung in Deutschland, England und Québec, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2, S. 181-200
- BOGEDAN, C. (2005): Mit Sicherheit besser? Aktivierung und Flexicurity in Dänemark (= ZeS-Arbeitspapier Nr. 6/2005), Bremen
- BOHRKE-PETROVIC, S. (2004): Case Management in der Beschäftigungsförderung. Versuch einer Annäherung an zukünftige Strukturen, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 2, S. 57-59
- BOTZEM, S. (2002): Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion. Steuerung und Selbstregulierung unter den Bedingungen fortschreitender Internationalisierung (= WZB Discussion Papers FS I 02 - 106), Berlin
- BREDGAARD, T., LARSEN, F. und MØLLER, L.R. (2005): Contracting-out the public employment service in Denmark: A quasi-market analysis, Center for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA), Aalborg
- BRUTTEL, O. (2002): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltung am Beispiel Australiens, Discussion Paper FS I 02 - 214, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin
- BRUTTEL, O. (2004): Die Reform der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 10, S. 17-24
- BRUTTEL, O. (2005a): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Australien, Niederlande und Großbritannien. Ein Vergleich aus neoinstitutionenökonomischer Perspektive, Baden-Baden
- BRUTTEL, O. (2005b): Radikale Reformen. Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung, in: WZB-Mitteilungen, Heft 109, September 2005, S. 46-48
- BRUTTEL, O. (2005c): Privatisierung der Bundesagentur für Arbeit – Perspektive für Deutschland?, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2, S. 164-193
- BRUTTEL, O. (2005d): „Employment Zones“ als innovatives Modell der Arbeitsvermittlung, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 6, S. 18-24
- BRUTTEL, O. (2005e): Die Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Erfahrungen aus Australien, den Niederlanden und Großbritannien, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Heft 1, S. 7-29
- BRUTTEL, O. (2005f): Privatisierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung? Ein Alternativvorschlag zur gegenwärtigen Reformstrategie (= Stiftung Marktwirtschaft: Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 94), Berlin
- BRUTTEL, O. (2005g): Private Versicherungskonten als Reformoption für die öffentliche Arbeitslosenversicherung, in: Sozialer Fortschritt, Heft 11-12, S. 290-296
- BUDÄUS, D. (1994): Public-Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin
- BUDÄUS, D. (Hrsg.) (1998): New Public Management, Berlin, New York
- BUDÄUS, D. (Hrsg.) (2005): Governance von Profit- und Nonprofit-Organisationen in gesellschaftlicher Verantwortung, Wiesbaden
- BUNDESRECHNUNGSHOF (2006): Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende - Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bonn, 19.05.2006
- BUNDESREGIERUNG (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). Umsetzung der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 14. November 2002 (BT-Drs. 15/98), Berlin, Januar 2006

- BUSCHER, H. (2002): Job-AQTIV Gesetz – Eine kritische Würdigung der neuen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: *Wirtschaft im Wandel*, Heft 11, S. 324-330
- CARNEY, T. (2005): Lessons from Australia's fully privatised labour exchange reform (job network). From ‚rights‘ to ‚management‘?, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Heft 1, S. 77-105
- CHRISTENSEN, B. (2003): Anspruchslohn und Arbeitslosigkeit in Deutschland, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 4, S. 573-598
- CHRISTENSEN, B. (2005): Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser. Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen, *Kieler Studie 333*, Berlin
- CLASEN, J. et al. (2001): Towards „Single Gateways“? – A Cross-National Review of the Changing Roles of Employment Offices in Seven Countries, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, Heft 1, S. 43-63
- CRAMER, M. (1979): Verwaltete Arbeitslosigkeit – Zu den Bewältigungsstrategien von Arbeitsvermittlern, in: Bonß, W. et al. (Hg.): *Arbeitssituation in der öffentlichen Verwaltung*, Frankfurt, S. 115-159
- CZOMMER, L., KNUTH, M. und SCHWEER, O. (2005) ARGE „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland. Abschlussbericht des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts: „Pilotstudie zur Entwicklung von JobCentern“, Gelsenkirchen
- DANN, S. et al. (2005): Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand. Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluation zeigen: Das seit April 2002 eingesetzte Instrument ist noch zu jung für eine abschließende Bewertung, (= IAB Kurzbericht Nr. 5/2005), Nürnberg
- DEEKE, A. (1991): Informelle Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt. Marktregulierung und Chancenverteilung durch Arbeitsvermittlung, Frankfurt, New York
- DEEKE, A. (1992): Zur Kontroverse um das „Vermittlungsmonopol“ der Bundesanstalt für Arbeit, in: *WSI-Mitteilungen*, Heft 7, S. 459-467
- DIEKJOBST, B. und ERDMANN, F. (2003): Modernisierungskonzepte in der Arbeitsverwaltung. Analyse zu Strukturentwicklungen und sozialen Dynamiken, Frankfurt
- DINCHER, R. (2001): Die Arbeitsverwaltung als Personaldienstleister. Ergebnisse und Analysen zum Dienstleistungsmarketing der Arbeitsverwaltung (= Schriftenreihe der Forschungsstelle für Betriebsführung und Personalmanagement Bd. 1), Neuhofen
- DÖRING, D. (2005): Zum Verhältnis von Sozialstaatskonzeption und Beschäftigung. Wie richtige Impulse zur wirtschaftlichen Entwicklung gesetzt werden können, in: *Soziale Sicherheit*, Heft 7-8, S. 2602-62
- DOHMEN, D. (2005): Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen: Was können wir von den Erfahrungen anderer Länder für die deutsche Diskussion lernen? (= FiBS-Forum Nr. 27), Köln
- DREAS, S. A. (2003): Private Arbeitsvermittlungsagenturen zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen. Eine organisationssoziologische Analyse, Mering
- EBERWEIN, W. und THOLEN, J. (1987): Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozess, Frankfurt
- EGLE, F. et al. (1988): Arbeitsmarktausgleich. Über die Qualifizierungspolitik zur Vermittlungsoffensive, in: *Arbeit und Beruf*, Heft 2, S. 38-42
- EGLE, F. und NAGY, M. (Hrsg.) (2005): *Arbeitsmarktintegration. Profiling – Arbeitsvermittlung – Fallmanagement*, München
- EGLE, F. und ZAHN, E. (1992): Arbeitsmarktausgleich: Verbesserung durch Abschaffung des Vermittlungsmonopols?, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 3, S. 138-144
- EISENBACH, T. (2004): Hartz und die Reform der Arbeitsvermittlung. Wie können private Vermittler die Effizienz in der Arbeitsvermittlung steigern?, Marburg
- EMONS, W. (2001): Information, Märkte, Zitronen und Signale, in: *Wirtschaftsdienst*, H. 11, S. 664-668
- ENGELHARDT, W.W. (1996): Zur Bedeutung und Interpretation des Gemeinwohlbegriffs in der Gegenwart, in: *Zeitschrift für öffentliche*

- und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 212-218
- ENSTE, D. und STETTES, O. (2005): Bildungs- und Sozialpolitik mit Gutscheinen. Zur Ökonomik von Vouchers (= IW-Analysen Bd. 14), Köln
- EVERS, A. (2006:) Mixed Governance: Regieren in der Sozialpolitik. Eine Einleitung, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2, S. 141-148
- FREYTAG, A. und RENAUD, S. (2005): Langfristorientierung in der Arbeitsmarktpolitik, in: Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft Bd. 56, Stuttgart, S. 217-235
- FRANCK, M. (2002): Zur Zukunft zielgruppenspezifischer Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. Anregungen aus der aktuellen „New Deal“-Praxis im Vereinigten Königreich, in: Arbeit und Beruf, Heft 5, S. 129-132
- FRANCK, M. (2003a): Neue „Visionen“ in der britischen Arbeitsverwaltung – Mittelfristige Reformperspektiven auch für die künftige Bundesagentur für Arbeit in Deutschland, in: Arbeit und Beruf, Heft 1, S. 3-6
- FRANCK, M. (2003b): Zur Qualifizierung von Arbeitsvermittlern/-beratern im europäischen Ausland: Das Beispiel Großbritannien, in: Arbeit und Beruf, Heft 6, S. 161-165
- FRANCK, M. (2006): Zur Qualität der Arbeitsvermittlung der BA: Kundenzufriedenheit durch Dienstleistungsqualität oder Dienstleistungsqualität durch Kundenzufriedenheit?, in: Soziale Sicherheit, Heft 4, S. 110-115
- FRICK, F. (Hrsg.) (2002): Arbeitsverwaltung im Wandel. Erfahrungen aus 15 Ländern im Vergleich, Gütersloh
- GESELLSCHAFT FÜR SOZIALE UNTERNEHMENSBERATUNG (Hrsg.) (2003): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge aus Theorie und Praxis, Berlin
- GLISMANN, H.H. u. SCHRADER, K. (2000): Zur Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung – Probleme und Lösungsansätze in der deutschen Literatur, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier 995, Kiel
- GLISMANN, H.H. u. SCHRADER, K. (2001a): Alternative Systeme der Arbeitslosenversicherung – Das Beispiel der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier 1032, Kiel
- GLISMANN, H.H. u. SCHRADER, K. (2001b): Optionen einer effizienten Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier 1052, Kiel
- GLISMANN, H.H. u. SCHRADER, K. (2001c): Ein funktionstüchtiges System privater Arbeitslosenversicherung, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier 1076, Kiel
- GLISMANN, H.H. u. SCHRADER, K. (2002): Die Reform der deutschen Arbeitslosenversicherung vor dem Hintergrund ihrer Geschichte, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier 1112, Kiel
- GLISMANN, H.H. u. SCHRADER, K. (2003): Zur Einführung privater Arbeitslosenversicherungen in Deutschland, Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapier 1144, Kiel
- GLISMANN, H.H. u. SCHRADER, K. (2005): Privatisierung der Arbeitslosenversicherung. Ein Konzept für Deutschland (= Kieler Studien Bd. 332), Berlin, Heidelberg, New York
- GÖCKLER, R. und KRAATZ, S. (2004): Fallmanagement und Netzwerkarbeit in der Beschäftigungsförderung – Ein Leitfaden für die soziale und berufliche Integration, AuF Print Nr. 11, Mannheim
- GRANOVETTER, M (1973): The strength of weak ties, in: American Journal of Sociology, S. 1360-1380
- GRANOVETTER, M (1974): Getting a job. A study of contacts and careers, Chicago/London
- GREIFENSTEIN, R., KISSLER, L. und WIECHMANN, E. (2005): Die arbeitsorganisatorische Seite der Arbeitsmarktreform – ARGE und Option, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11, S. 631-637
- GROTE, H. und SELL, S. (2006): Vater oder Staat? In Fragen der Unterhaltspflicht klaffen Sozial- und Zivilrecht immer weiter auseinander, in: Frankfurter Rundschau, 10.02.2006
- GRUNDMANN, W. (1992): Das Alleinvermittlungsrecht der Bundesanstalt für Arbeit auf dem Prüfstand. Deregulierung auf dem Ar-

beitsmarkt notwendig?, in: Sozialer Fortschritt, Heft 7, S. 163-166

HACKENBERG, H. (2001): Niederländische Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik. Mythos – Modell – Mimesis, Wiesbaden

HANSBAUER, P. (1996): „Mikrorationalitäten“ im Verwaltungsalltag. Dargestellt am Beispiel „Hilfen zur Arbeit“ (Paragraph 18 ff. BSHG) in einer Sozialverwaltung, in: Soziale Welt, S. 68-91

HARTZ, P. (2001): Job Revolution. Wie wir neue Arbeitsplätze gewinnen können, Frankfurt

HAUBNER, D. (2005): Einige Überlegungen zum Zusammenspiel zwischen Umsetzung und Kommunikation arbeitsmarktpolitischer Reformprozesse, in: Haubner, D., Mezger, E. und Schwengel, H. (Hrsg.): Agendasetting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg, S. 311-341

HEIDINGER, M. (2002): Arbeitsmarktpolitik bei marktkonformer Arbeitsvermittlung. Ein Reformvorschlag aus konstitutionenökonomischer Perspektive, Frankfurt

HESSE, J.J. (2005): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Erster Zwischenbericht. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, 21. November 2005

HESSE, J.J. (2006): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, 7.6.2006, [www.internationales-institut.de]

HEYER, G. (2004): König Kunde bei der Bundesagentur für Arbeit? Ergebnisse der Erhebung 2004 zur Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 12, S. 4-7

HIELSCHER, V. (2006): Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit: „Moderner Dienstleister“ für wen?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3, S. 119-124

IMHOF, K. (2002): Der hohe Preis der Moral: Politik und Wirtschaft unter dem Diktat der

Empörungskommunikation, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 130, 8./9.6.2002, S. 51

INFRATEST SOZIALFORSCHUNG (1990): Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel (= Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Forschungsbericht Nr. 197), Bonn

JASNY, C. (1998): Die Sozioökonomie der Arbeitsvermittlung, Hamburg

KARR, W., Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute (= IAB-Kurzbericht Nr. 6/2002), Nürnberg

KLEINHENZ, G., MÖLLER, U. und WALWEI, U. (2002): Im Prinzip ja, aber ... Die „Hartz-Vorschläge“ zur Reform der Arbeitsmarktpolitik. Abschließende Stellungnahme des IAB zum Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, IAB-Kurzbericht Nr. 22/2002, Nürnberg

KNUTH, M. und FINN, D. (2004): Hartz oder Harrods? Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich, IAT-Report 2004-04, Gelsenkirchen

KNUTH, M., SCHWEER, O. und SIEMES, S. (2003): Drei Menüs und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Bonn

KOCH, R. (2004): Umbau öffentlicher Dienste. Internationale Trends in der Anpassung öffentlicher Dienste an ein New-public-Management, Wiesbaden

KOLBE, C. und REIS, C. (2005): Vom Case Management zum „Fallmanagement“. Zur Praxis des Case Managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungspolitik am Vorabend von Hartz IV, Frankfurt

KOMMISSION MODERNE DIENSTLEISTUNGEN AM ARBEITSMARKT (2002): Bericht der Kommission, Berlin, September 2002

KONLE-SEIDL, R. und WALWEI, U. (2002): Arbeitsvermittlung: Die Deregulierung in der EU schreitet voran (= IAB-Kurzbericht Nr. 3/2002), Nürnberg

KONLE-SEIDL, R. und WINKLER, W. (2002): In Österreich gehen die Uhren schon anders (= IAB-Kurzbericht Nr. 5/2002), Nürnberg

- KONLE-SEIDL, R. (2002): Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung. Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel internationaler Ansätze und Erfahrungen (=IAB-Werkstattbericht Nr. 15/2002), Nürnberg
- KONLE-SEIDL, R. (2004): Wettbewerbsmechanismen in der Arbeitsmarktpolitik, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 10, S. 4-14
- KONLE-SEIDL, R. (2005a): Steht man auf drei Beinen wirklich besser? Radikale Vorschläge zum weiteren Umbau der Bundesagentur für Arbeit werden auch durch internationale Erfahrungen nicht gestützt – Reformansätze brauchen Zeiten der Bewährung (= IAB-Kurzbericht Nr. 15/2005), Nürnberg
- KONLE-SEIDL, R. (2005b): Arbeitsvermittlung zwischen Zentralisierung, Kommunalisierung und Privatisierung, in: Wirtschaftsdienst, Heft 9, S. 575-581
- KRETSCHMER, A. (2005): Die Organisation der Arbeitsvermittlung. Ökonomische Analyse und Gestaltungsempfehlungen aus der australischen Vermittlungspraxis, Berlin
- KROMPHARDT, J. (1992): Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 221-231
- KRONAUER, M. und LINNE, G. (Hrsg.) (2005): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität, Berlin
- KÜHL, J. (1991): Neuorganisation der drei Sozialversicherungen?, in: Arbeit und Beruf, S. 335-336
- KÜHNLEIN, G. und KLEIN, B. (2003): Bildungsgutscheine. Mehr Eigenverantwortung, mehr Markt, mehr Effizienz? Erfahrungen bei der Neuausrichtung der beruflichen Weiterbildung (= Hans-Böckler-Stiftung: Arbeitspapier Nr. 74), Düsseldorf
- LAMPING, W. (2006): Regieren durch Regierungskommissionen? Funktionen und Implikationen der Hartz- und Rürup-Kommission im Vergleich, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 2, S. 233-251
- LE GRAND, J. und BARTLETT, W. (eds.) (1993): Quasi-Markets and Social Policy, London
- MÄDER, S. und SCHMIDT, S. (2005): Anforderungen an ein Joint Venture in der öffentlichen Verwaltung, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Heft 6, S. 203-208
- MAGNIN, C. (2005): Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit (= Schriften zur sozialen Frage Bd. 1), Zürich
- MAIER, D. (1993): Die geschichtliche Entwicklung des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit und Beruf, 2-6 und 40-42
- MAUER, U. (2006): Zwei Köche verderben den Brei. Für eine Neuorganisation von Hartz IV (= Deutsche Bank Research: Aktuelle Themen 362), Frankfurt, 9. August 2006
- MOSLEY, H., SCHÜTZ, H. und SCHMID, G. (2003): Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin
- MOSLEY, H. und SCHÜTZ, H. (Hrsg.) (2005): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin
- MÜLLER, W., „Da rast der See und will sein Opfer haben“ – zum Pilatus-Prinzip in Sachen Arbeitsvermittlung der Bundesanstalt für Arbeit, in: Arbeit und Beruf, H.3, 2002, S. 65-68
- NORDEN, H. van (2005): Die Neuorganisation der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit. Zur funktionalen Abgrenzung von Führungsunterstützungsteams und Programmbereichen im Rahmen der Matrixorganisation, in: Arbeit und Beruf, Heft 4, S. 101-103
- OCHS, P. (2005): Die Arbeitsverwaltung im Wandel – Agenturmodelle beim Übergang in die neue BA-Welt, in: Mosley, H. und Schütz, H. (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin, S. 179-219
- OCHS, P. und SCHÜTZ, H. (2005a): Das Neue im Alten und das Alte im Neuen – Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen (= WZB Discussion Papers SP I 2005-106), Berlin

- OCHS, P. und SCHÜTZ, H. (2005b): Das BA-Kundenzentrum der Zukunft, in: Mosley, H. und Schütz, H. (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin, S. 221-240
- OSCHMIANSKY, F., KULL, S. und SCHMID, G. (2001): Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte, WZB Discussion Paper FS I 01-206, Berlin
- PELIZZARI, A. (2001): Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste, Konstanz
- PISCHNER, R., SCHUPP, J. und WAGNER, G.G. (2002): Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsamt: Reform des Berichtssystems dringend erforderlich, in: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 9/2002, S. 145-152
- RABE, B. (2004): Reform der Arbeitslosenversicherung - Lehren aus internationalen Wirkungsanalysen, in: Sozialer Fortschritt, Heft 7, S. 178-185
- RISCH, B. (1983): Alternativen der Einkommenspolitik, Tübingen
- RIXEN, S. (2002): Das neue Sozialrecht der Arbeitsvermittlung nach der Reform der Bundesanstalt für Arbeit, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht. Heft 9, S. 466-474
- RIXEN, B. (2006): Schlussbericht des Hartz IV-Ombudsrats: Rat sieht zahlreiche Mängel bei der Grundsicherung und fordert neue Organisationsstruktur, in: Soziale Sicherheit, Heft 7, S. 243-248
- RUDOLPH, H. und MÜNTNICH, M. (2001): „Profiling“ zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 530-553
- RÜRUP, B. (2005): Arbeitslosenversicherung: Staatlich, privat oder gemischt?, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Heft 2-3, S. 373-382
- SCHMELZER, P. (2005): Netzwerkveränderung als Folge der Transformation? Weak Ties und Strong Ties in Ostdeutschland vor und nach der Wende, in: Berliner Journal für Soziologie, Heft 1, S. 73-86
- SCHMID, A. et al. (2002): Mismatch auf dem Arbeitsmarkt. Ursachen für die Nichtbesetzung offener Stellen am Beispiel des Arbeitsamtsbezirkes Kassel. Studie im Auftrag des Landesarbeitsamtes Hessen, Frankfurt: Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur
- SCHMID, G. (2004): Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt. Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik (= WZB Discussion Papers SPI 2004-107), Berlin
- SCHMUHL, H.-W. (2003): Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002. Zwischen Vorsorge, Hoheit und Markt, (= Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 270), Nürnberg
- SCHNEIDER, H.; EICHHORST, W. und ZIMMERMANN, K.F. (2006): Konzentration statt Verzettelung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg (= DIW: Discussion Papers 578), Berlin
- SCHÜTZ, H. (2005a): Vom Arbeitsamt zum Kundenzentrum - Reformveränderungen der deutschen Arbeitsvermittlung, in: Mosley, H. und Schütz, H. (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin, S. 135-178
- SCHÜTZ, H. (2005b): Reformprozesse und Controlling öffentlicher Beschäftigungsdienste: Großbritannien, die Niederlande und Deutschland im Vergleich, Mosley, H. und Schütz, H. (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin, S. 241-269
- SCHUPPERT, G. F. (1995): Rückzug des Staates? Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 18, S. 761-770
- SCHUPPERT, G. F. (Hrsg.) (1999): Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat - Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden
- SCHUPPERT, G. F. (2003): Staatswissenschaften, Baden-Baden
- SCHUPPERT, G. F. (2005): Ein Kompass für Reformen. Der Gewährleistungsstaat - ein Leit-

- bild auf dem Prüfstand, in: WZB-Mitteilungen, Heft 104, S. 7-10
- SELL, S. (1994a): Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld von Haushaltspolitik und struktureller Arbeitslosigkeit, in: Sozialer Fortschritt, Heft 3, S. 63-67
- SELL, S. (1994b): Polarisierung der Arbeitsverwaltung. Die Bundesanstalt für Arbeit zwischen restriktiver Arbeitslosenverwaltung und lebenslagenorientierter Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt, Heft 12, S. 296-304
- SELL, S. (1997): Organisationsentwicklung in der Arbeitsverwaltung. Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, in: Mundhenke, E. und Kreft, W. (Hrsg.): Modernisierung der Bundesverwaltung. Aktueller Stand und Perspektiven, Brühl, S. 169-180
- SELL, S. (1998): Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsgesetzes als Anpassung des Sozialrechts an neue Erwerbsformen? Zur Zumutbarkeit von Arbeit und Eigenverantwortung der Arbeitnehmer, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 532-549
- SELL, S. (1999a): Zur Schnittstellenproblematik zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Bestandsaufnahme der Risikoverlagerungen und Plädoyer für eine funktionsgerechte institutionelle und instrumentelle Modernisierung, in: Sozialer Fortschritt, 1999, S. 24-33
- SELL, S. (1999b): Möglichkeiten und Widersprüchlichkeiten von Norm- und Sanktionsverschärfungen in der Arbeitsverwaltung als empirisches „blackbox“-Problem, in: Lamnek, S. u. Luedtke, J. (Hg.): Der Sozialstaat zwischen „Markt“ und „Hedonismus“?, Opladen, S. 446-495
- SELL, S. (2002a): Die Neuregelung der privaten Arbeitsvermittlung und die Einführung von Vermittlungsgutscheinen nach § 421g SGB III aus ökonomischer und sozialpolitischer Sicht, in: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, Nr. 5, 2002, S. 195-199
- SELL, S. (2003a): Case Management in Gemeinden, in: Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (Hrsg.): Profiling. Neue Eingliederungsstrategien in der Arbeitsvermittlung. Beiträge aus Theorie und Praxis, Berlin, S. 86-95
- SELL, S. (2003b): Marktversagen und Politikversagen in der Arbeitslosenversicherung. Bausteine für eine effektivitäts- und effizienzorientierte Weiterentwicklung des bestehenden Systems, in: Sozialer Fortschritt, Heft 9, S. 239-244
- SELL, S. (2005a): Vom Vermittlungsskandal der Bundesanstalt für Arbeit zu Hartz IV: Tiefen und Untiefen rot-grüner Arbeitsmarktpolitik in einer Mediengesellschaft, in: Haubner, D., Mezger, E. und Schwengel, H. (Hrsg.): Agenda-setting und Reformpolitik. Strategische Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten, Marburg, S. 285-310
- SELL, S. (2005b): Die Zukunft der Gesundheitswirtschaft. Märkte, Technologien und Finanzierungssysteme, Bonn
- SELL, S. (2005c): Deutschland auf dem Weg zum Grundsicherungsstaat? Der „versteckte“ Umbau der Sicherungssysteme, in: Die Krankenversicherung, Heft 1, S. 6-10
- SOL, E. und WESTERVELD, M. (eds.) (2005): Contractualism in Employment Services: A New Form of welfare State Governance, Den Haag
- SPELLBRINK, W. (2004): Wandlungen im Recht der Arbeitsvermittlung – oder: Viel Lärm um wenig, in: Die Sozialgerichtsbarkeit, Heft 2, S. 75-83 und Heft 3, S. 153-159
- SPERMANN, A. (2002): Das Job AQTIV-Gesetz greift zu kurz – Mehr Vermittler, mehr Wettbewerb zwischen Vermittlern und bessere Erfolgskontrolle sind nötig, in: Politische Studien, Heft 382, S. 40-47
- STINDT, B. (2005): Private Arbeitsvermittlung. Effizienzsteigerung für den Arbeitsmarktausgleich durch mehr Kooperation und Wettbewerb, Baden-Baden
- STROTMANN, H. (2005): Einschaltungsgrad bei der Personalsuche und Marktanteile der Arbeitsagenturen im Jahr 2004, IAW-Kurzbericht Nr. 3/2005, Tübingen
- STRUYVEN, L. und STEURS, G. (2005): Design and Redesign of a Quasi-Market for the Reintegration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands, in: Journal of European Social Policy, No. 3, S. 211-219
- TAPPER, A. (2005): Die Arbeitsgemeinschaft i.S.v. § 44b SGB II als Nahtstelle zwischen dem

Wirtschafts-, Personal- und Arbeitsförderungsrecht, in: Sozialgerichtsbarkeit, Heft 12, S. 683-691

THEUERKAUF, W. (1993): Das Monopol der Bundesanstalt für Arbeit im Lichte der Rechtsprechung, in: Arbeit und Beruf, Heft 7, S. 193-19

TRÜMNER, R. (2005): Ein neuer Typ des öffentlichen Gemeinschaftsunternehmens? – Organisations- und mitbestimmungsrechtliche Fragestellungen. Die Arbeitsgemeinschaften gem. § 44 b SGB II zwischen Agenturen für Arbeit und Kommunalen Trägern, in: Der Personalrat, Heft 3, S. 91-96

UHLENDORFF, A. (2003): Der Einfluss von Persönlichkeitseigenschaften und sozialen Ressourcen auf die Arbeitslosigkeitsdauer, DIW-Diskussionspapiere Nr. 338, Berlin

WALWEI, U. (1991): Monopol oder Koexistenz: Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 635-647

WALWEI, U. (1995): Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung Möglichkeiten und Grenzen der Messung ihres Nutzens für Arbeitsuchende, Betriebe und die Volkswirtschaft, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 516-524

WALWEI, U. (1996): Arbeitsvermittlung als öffentliche Aufgabe und privatwirtschaftliche Dienstleistung. Reorganisation der Arbeitsvermittlung aus einer international vergleichenden Perspektive, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, S. 54-72

WENNER, U. (2006): Die neue freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbständige. Modernisierungsschub im Arbeitsförderungsrecht oder Einladung zur Rosinenpickerei, in: Soziale Sicherheit, Heft 1, S. 9-14

WILDE, J. (2006): Ein Konzept der Anreizethik zur Weiterentwicklung der sozialen Grundversicherung nach Hartz IV (= IWH-Diskussionspapiere Nr. 1/2006), Halle

WILTHAGEN, T. (1998): Flexicurity. A New Paradigm for Labour Market Policy Reform? (= Wissenschaftszentrum Berlin: Discussion Papers FS I 98-202), Berlin

WINKEL, R. (2006): Unschlagbare Rendite für Selbständige bei Arbeitslosigkeit. Sie haben erhebliche Vorteile gegenüber abhängig Beschäftigten, in: Soziale Sicherheit, Heft 1, S. 15-19

WINKLER, W. (2004): JobCentrePlus – Vorbild für Deutschland, in: Arbeit und Beruf, Heft 353-358

WIRTH, C. (2005): Integration in Arbeit durch personale Netzwerke – Chance für die öffentliche Arbeitsvermittlung, in: Arbeit und Beruf, Heft 8, S. 227-231 und Heft 9, S. 257-260

Die Arbeitsvermittlung steht nicht erst seit dem „Vermittlungsskandal“ bei der Bundesanstalt für Arbeit und den Vorschlägen der daraufhin eingesetzten „Hartz“-Kommission im Mittelpunkt der Debatte über eine Modernisierung der Arbeitsverwaltung. Die gegenwärtigen Umbaumaßnahmen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit zielen auf eine spürbare Effektivitäts- und Effizienzsteigerung hinsichtlich der Arbeitsvermittlung. In einem internationalen Vergleich kann gezeigt werden, dass die deutschen Reformen durchaus in einem vergleichbaren Reformkorridor liegen, allerdings hinsichtlich der Auslagerung von Vermittlungsdienstleistungen eher verhalten agieren. Gleichzeitig werden sie durch einen fundamentalen Systemwechsel bei der Betreuung der Langzeitarbeitslosen mit der Einführung eines neuen Grundsicherungssystems belastet.

Auf der Grundlage der möglichen Funktionalitäten der Arbeitsvermittlung zwischen Angebot und Nachfrage sowie unter Berücksichtigung der Erfahrungen in anderen Ländern werden in der Studie Vorschläge für eine Modernisierung und vor allem Professionalisierung der Arbeitsvermittlung gemacht – immer vor dem Hintergrund, dass die Arbeitsvermittlung nur ein Teilbereich der Arbeitsmarktpolitik darstellt und keinesfalls eine umfassende Beschäftigungspolitik substituieren kann.

