

In aller Kürze

- In Krisenzeiten ist guter Rat besonders teuer – und selten. Als Mittel gegen die anhaltende Arbeitsmarktmisere steht nun ein radikaler Umbau der Arbeitsverwaltung in der Diskussion.
- Das vorgeschlagene „Drei-Säulen-Modell“ sieht die strikte Trennung von Versicherung, Vermittlung und Fürsorge vor. Dadurch soll die Arbeitsverwaltung effizienter und effektiver gestaltet werden.
- Kann die Reform der Organisation einen substanziellen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten? Einige Antworten darauf findet man bei unseren europäischen Nachbarn, die solche Reformen schon eingeleitet haben – allerdings erst, nachdem die Erfolge auf dem Arbeitsmarkt bereits eingetreten waren.
- Die Erfahrungen in Großbritannien, den Niederlanden und in Dänemark zeigen, dass es **die** Organisationsform nicht gibt. Letztlich geht es darum, die richtige Balance zwischen der Effizienz zentraler Vorgaben und der Effektivität dezentraler Lösungen zu finden.
- Durch die stärkere Nutzung von Marktmechanismen, durch den Wettbewerb auf „Quasi-Märkten“, kann die Effizienz öffentlicher Dienstleistungen zwar gesteigert werden.
- Solange aber die Arbeitsmarktentwicklung keine eindeutig positiven Signale zeigt, sind auch von der bestmöglichen Aktivierung keine Wunderdinge zu erwarten.

Autor/in

Regina Konle-Seidl

Reform der Arbeitsverwaltung

Steht man auf drei Beinen wirklich besser?

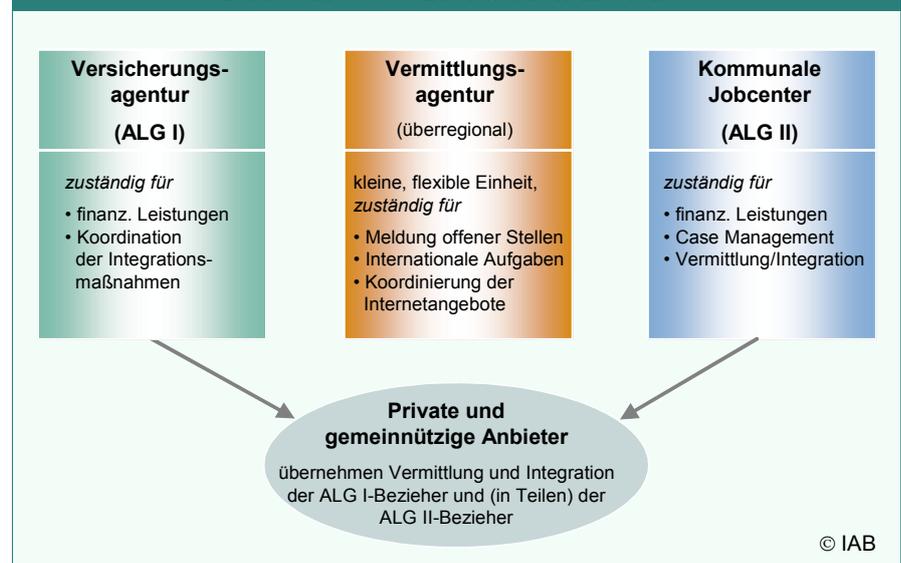
Radikale Vorschläge zum weiteren Umbau der Bundesagentur für Arbeit werden auch durch internationale Erfahrungen nicht gestützt – Reformansätze brauchen Zeiten der Bewährung

Angesichts der ausbleibenden Erfolge bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit wird im politischen Raum eine radikale Neustrukturierung der Arbeitsverwaltung gefordert. Immer häufiger wird die Auffassung vertreten, dass Reformen im deutschen System der Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung nicht mehr ausreichen und grundlegendere Reformen am System notwendig sind. Manche Journalisten und Politiker plädieren dafür, die Bundesagentur für Arbeit aufzulösen und beispielsweise durch ein „Drei-Säulen-Modell“ zu ersetzen.

Dieses Modell (vgl. *Abbildung unten*) sieht die Trennung von Versicherung und Vermittlung für alle ALG I-Bezieher vor und die vollständige Kommunalisierung der Betreuung von ALG II-Beziehern. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) soll nach diesem Vorschlag aufgelöst und als reine Versicherungsagentur beim Bun-

desministerium für Wirtschaft und 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 Bun-

Bausteine des „Drei-Säulen-Modells“



Neustrukturierung der Arbeitsverwaltung in anderen Ländern

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion wird meist auf den erfolgreichen Umbau der Arbeits- und Sozialverwaltungen in den beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder Großbritannien, Dänemark und Niederlande verwiesen, die es in den 90er Jahren geschafft haben, ihre Arbeitslosenraten zu halbieren.

Großbritannien

In Großbritannien begann im Jahr 2001 die grundlegende Umstrukturierung der Arbeits- und Sozialverwaltung. Arbeitsvermittlung und Leistungsbehörde wurden auf ministerieller Ebene im neu geschaffenen „Department for Work and Pensions“ (DWP) zusammengeführt. Auf der operativen Ebene wurden die „Jobcenter Plus“ als einheitliche Anlaufstelle für alle Empfänger von Sozialleistungen geschaffen (Arbeitslosengeld, Erwerbsunfähigkeit, Sozialhilfe). Im Rahmen der „welfare-to-work“-Politik (Arbeit statt Sozialleistungen) der britischen Labour-Regierung zielt die Organisationsreform in Großbritannien vorrangig auf die Aktivierung der hohen Zahl „inaktiver“ Leistungsbezieher und weniger auf eine weitere Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Diese konnte bereits zwischen 1993 und 2001 halbiert werden. Im Jahr 2003 gab es aber rd. 6,4 Millionen Transferbezieher, wovon lediglich 13 % offiziell als arbeitslos registriert waren (Knuth et al. 2004). Das britische System des „Public Employment Service“ mit rd. 90 000 Mitarbeitern stellt sich nach der Reform als zentral verwaltetes, durch Kontrakte mit der Regierung gesteuertes „One-Stop-Shop“ Modell dar. Es ist als „single gateway“ für alle Bezieher von Sozialleistungen im erwerbsfähigen Alter zuständig (Konle-Seidl 2002).

Niederlande

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. In seiner Struktur ähnelt das niederländische Modell stark dem eingangs dargestellten „Drei-Säulen-Konzept“.

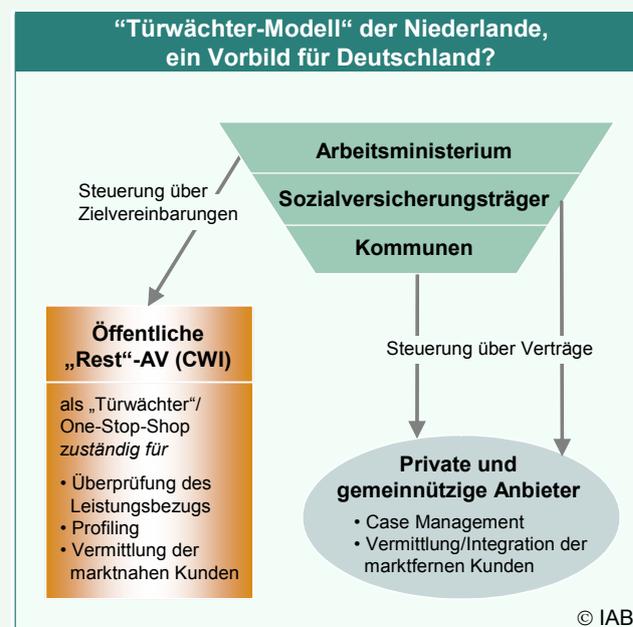
Die CWI (Zentren für Arbeit und Einkommen) fungieren als Drehscheibe zwischen den Dienstleistungen der verschiedenen Organisationen: den Geldleistungsträgern (Sozialversicherung und Kommunen), den Dienstleistungsträgern (private und gemeinnützige Reintegrationsdienste) und zwischen den Kunden (Arbeitgeber 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 Arbeitssuchenden 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.

Dänemark

Im dritten beschäftigungspolitischen Musterland, in Dänemark, wurde erst vor kurzem mit einem grundlegenden Umbau der Vermittlungsdienste begonnen. Mit der Reform „Mehr Menschen in Arbeit“ wurde im Jahr 2002 ein Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet, der auf die Erhöhung des effektiven Arbeitsangebots und die Integration des „harten Kerns“ von schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen zielt. Im Frühjahr 2004 wurde mit einer Pilotphase die Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialämtern eingeleitet. Bis 2007 sollen flächendeckend gemeinsame Job-Zentren der Arbeitsverwaltung und Kommunen entstehen, in denen Arbeitslosengeldbezieher und Sozialhilfeempfänger gemeinsam betreut werden. Seit 2003 setzt man auch in Dänemark – nach holländischem Vorbild – auf eine stärkere Auslagerung der Arbeitsvermittlungstätigkeit an private Anbieter (Breedgard et al. 2005).



* Aufgrund der überwiegend steuerfinanzierten sozialen Sicherheit in Großbritannien gibt es auch keine Trennung der Zuständigkeiten zwischen Kommunen und staatlicher Sozialleistungsbehörde. Damit waren die Voraussetzungen für die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden wesentlich günstiger als in Ländern mit einem gemischten, beitragsfinanzierten (Arbeitslosenversicherung) und steuerfinanzierten (Sozialhilfe) System wie in Deutschland oder in den Niederlanden.

desversicherungsagentur 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 Integrationsmaßnahmen für die Arbeitslosengeld II-Bezieher sollen entweder von den Kommunen selbst oder von privaten Anbietern im Rahmen zielgruppenorientierter Ausschreibungen durchgeführt werden. Offen bleibt, ob im „Drei-Säulen-Modell“ eine Abteilung im Ministerium oder die neu geschaffene überregionale operierende Vermittlungsagentur das Vertragsmanagement übernimmt und als einheitliche Anlaufstelle die Überprüfung des Leistungsanspruchs und das „Profiling“ übernimmt, um „passgenau“ intervenieren zu können.

Internationale Beispiele einer institutionellen Dreiteilung (vgl. *das niederländische Modell auf Seite 2*) zeigen, dass für eine volkswirtschaftlich effiziente Ausgestaltung der Arbeits- und Sozialverwaltung die Schaffung einer einheitlichen Anlaufstelle dringend geboten ist. Sie muss als Drehscheibe zwischen den verschiedenen Stellen fungieren, um die institutionelle Dreiteilung von Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung und Sozialfürsorge wieder zusammenzufassen. Schließlich ist eine zentrale Einheit auch notwendig, wenn die Steuerungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik durch die öffentliche Hand erhalten bleiben soll.

Durch eine Neustrukturierung der Arbeitsvermittlung und eine massive Kürzung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik sollen Effizienzgewinne in zweistelliger Milliardenhöhe und mehr Effektivität bei der Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland erreicht werden.

Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, welche Befunde es für diese Annahmen gibt bzw. auf welche Wirkungshypothesen zurückgegriffen wird.

Der Kurzbbericht behandelt aus einer internationalen Perspektive folgende Fragen:

➤ Gibt es klare Hinweise darauf, welche Organisationsform (zentral/dezentral, öffentlich/privat) eine effiziente und effektive Ausgestaltung von Arbeitsvermittlung gewährleistet?

➤ Welchen Beitrag können Organisationsreformen zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten?

Effizienz und Effektivität durch „Kommunalisierung“ und „Privatisierung“?

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 Anbietern die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit besser bewerkstelligen können als eine flächendeckende, zentral und hierarchisch gesteuerte Behörde mit mehr als 90.000 Mitarbeitern. Aus Aktivierungsgesichtspunkten spricht tatsächlich vieles dafür, die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor allem für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in eine Hand zu geben. Was aber spricht für die Kommunalisierung dieser Dienstleistungen?

Kommunale Steuerung in Deutschland

Zunächst scheint es paradox, dass in einer globalisierten Wirtschaft mit hohen Anforderungen an die regionale Mobilität von Arbeitskräften Effizienzgründe für eine Kommunalisierung der Arbeitsvermittlung sprächen. Die Idee, die Arbeitsvermittlung, insbesondere die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, den Gemeinden zu übertragen, geht von folgender Annahme

aus: Gemeinden seien dem Arbeitsmarkt „am nächsten“ und Personen mit Integrationsschwierigkeiten 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.

Dagegen sind gewisse Schwächen einer kommunalen Steuerung im Rahmen der Umsetzung der „Optionsklausel“ des SGB II bereits nach wenigen Monaten sichtbar. So kann der Großteil der optierenden Kommunen nach wie vor keine genauen Angaben über die Zahl seiner Arbeitslosen machen. Unzureichende Kenntnisse des nationalen Arbeitsmarktes schaffen überdies nicht mehr Transparenz, sondern führen zur Segmentierung des Arbeitsmarktes. Freiräume bieten zwar mehr Flexibilität, aber auch Gelegenheit zur Willkür, was im Interesse des Steuerzahlers nicht ungeprüft bleiben sollte.

Einzelne Kommunen zeigen noch wenig Interesse an einem Controlling, das Auskunft über den Erfolg ihrer Aktivitäten geben könnte. Vor allem Großstädte mit einem hohen Anteil von Hilfebeziehern stehen generell einer Kommunalisierung skeptisch gegenüber. Sie verweisen auf das fehlende Know-how und den Mangel an professionellem Personal, das man für qualifizierte Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten benötigt.

Auch der Blick über die Grenzen hilft hier nicht weiter. In *Großbritannien* hat man sich – nach mehrjährigen Modellversuchen – entschlossen, die Kommunen ganz außen vor zu lassen. In den *Niederlanden* wurde aufgrund negativer Erfahrungen mit der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Arbeitsverwaltung, Sozialversicherungsträgern und privaten Agenturen lediglich die Betreuung der Fürsorgebezieher in kommunaler Hand belassen. Eingebaut hat man in den Niederlanden aber im Zuge der im Jahr 2004 reformierten Sozialhilfe stärkere finanzielle Anreizmechanismen.

Nach dem Grundsatz moderner Verwaltungsführung erfordert eine dezentrale Führung und Steuerung auch eine dezentrale Ressourcenverantwortung. Nur dann wird nämlich ein kostenbewusstes Verhalten der einzelnen Stellen erzeugt. Den niederländischen Kommunen wird vom Bund ein zentrales Budget zur Verfügung gestellt, aus dem alle Aufwendungen zu decken sind. Die Gemeinden bekommen – wie in Deutschland – die passiven und aktiven Eingliederungsleistungen vom Bund erstattet.

Im Gegensatz zu Deutschland müssen dort die Kommunen aber aus dem eigenen Etat für Mehrausgaben aufkommen. Umgekehrt können nicht ausgegebene Mittel anderweitig eingesetzt werden, z.B. für weitere Eingliederungsmaßnahmen. Das Eingliederungsbudget kann flexibel gehandhabt werden. Die Gemeinden bestimmen selbst, welche Mittel sie verwenden, um Personen bei der Arbeitssuche zu unterstützen. Die Aufsichtsbehörde für Arbeit und Einkommen (IWI) ist für die landesweite Überwachung zuständig.

In Dänemark wurde die Arbeitsverwaltung schon seit Beginn der 90er Jahre stärker regionalisiert als in den Vergleichsländern. Dort wird derzeit erprobt, ob die gemeinsam von Kommunen und staatlicher Arbeitsverwaltung betriebenen Pilot-Jobzentren so erfolgreich arbeiten, dass sie 2007 flächendeckend eingeführt werden können. Die neuen dänischen Jobzentren weisen eine starke Ähnlichkeit mit dem Job-Center der deutschen ARGEn auf. Deshalb dürften Ergebnisse und Erfahrungen, die mit der Zusammenführung zweier Organisationskulturen in Dänemark gemacht werden, für Deutschland besonders interessant sein.

Von einer generellen Kommunalisierungstendenz im internationalen Vergleich kann also keine Rede sein. Konzeptionelle Vorschläge für effizienteres Verwaltungshandeln wie sie im „New Public Management“ (NPM)¹ dargelegt sind, verweisen aber auf die Notwendigkeit einer *dezentralen Steuerung*. Dezentrale Steuerung muss als Gegensatz zu einem hierarchisch strukturierten, regelorientierten Bürokratiemodell aber nicht zwangsläufig auf Kommunalisierung hinauslaufen. Ein Kontraktmanagement mit mehr marktorientierten Elementen wie Preis und Erfolgsprämien statt Regeln und gesetzlicher Verfahren bringt automatisch mehr dezentrale Verantwortung.

Privatisierung auf „Quasi-Märkten“

Die Schaffung von Quasi-Märkten für Integrationsmaßnahmen („*Privatisierung*“) in den Niederlanden – und seit 2003 auch verstärkt in Dänemark – sind eine unter mehreren Möglichkeiten, ein System stärker dezentral zu steuern (vgl. auch *Kasten auf Seite 2*). Durch die stärkere Nutzung von Marktmechanismen, durch den Wettbewerb auf „Quasi-Märkten“ und mit ergebnisabhängiger Vergütung kann die Effizienz öffentlicher Dienstleistungen gesteigert werden. Voraussetzung dafür ist eine Trennung von staatlicher Gewährleistung und privater Dienstleistung. Auch die OECD propagiert das Konzept der „Quasi-Märkte“ als innovatives und effizientes Instrument der Arbeitsmarktpolitik (OECD 2001).

Erste Erfahrungen mit dieser Art von Kontraktregime in den Niederlanden und Australien – dem Land mit der umfassendsten Privatisierung – zeigen, dass ähnlich wie in Konzernen, die Koordination der eher autonomen privaten Dienstleister eine große Herausforderung darstellt. Letztlich geht es darum, die richtige Balance zwischen der Effizienz zentraler Leistungsvorgaben und der Effektivität durch dezentrale Lösungen zu finden.

Gesicherte Erkenntnisse darüber, ob „privatisierte“ Vermittlungssysteme nun kosteneffizienter und effektiver arbeiten als die vorherigen öffentlichen Systeme,

gibt es (noch) nicht. In den Niederlanden steht die Erfolgsmessung darüber noch aus, ob das „privatisierte“ Türwächtersystem effizienter ist als das durch „Versäulung“ und Unübersichtlichkeit in der Arbeitsmarktpolitik geprägte frühere System. Eine Gesamtevaluierung ist für 2006 angekündigt.

Erste Implementationsstudien kommen aber zu dem Ergebnis, dass das neue System nicht kosteneffizienter ist als das vorherige. Die Gesamtausgaben für Reintegration sind seit der „Privatisierung“ sogar gestiegen. Die Erfolgsprämien für die privaten Agenturen und die Transaktionskosten für Ausschreibungen und Koordinationsaufwand sind hoch, der Regulierungsaufwand ist beträchtlich. Die Transparenz ist wegen eines nicht einheitlichen Computersystems eingeschränkt. Die von den privaten Reintegrationsfirmen angebotenen Dienstleistungen und deren Eingliederungserfolge konnten deshalb nicht ausreichend evaluiert werden.

Im Gegensatz zu Holland hat Australien mit dem „Star Rating“ eine Möglichkeit geschaffen, regelmäßige und zeitnahe Performanzkontrollen durchzuführen. Ende 2002 konnte so festgestellt werden, dass das neue Kontraktssystem kosteneffizienter arbeitet als das frühere, dass sich aber die Netto-Eingliederungswirkungen nicht wesentlich von den früheren Ergebnissen unterscheiden (Bruttel 2004, Struyven/Steurs 2005).

¹ Ansätze des New Public Management (NPM) bilden den verwaltungswissenschaftlichen Hintergrund für effizienteres Verwaltungshandeln. Das *Neue am New Public Management* sind die institutionelle Sichtweise der Verwaltung und die konzeptionellen Vorstellungen darüber, wie solche Institutionen gesteuert werden sollen. Ziel ist, das bürokratische Verwaltungsmodell durch ein Managementmodell zu ersetzen, das sich an betriebswirtschaftlichen Prinzipien orientiert (Schedler/Proeller 2003).

Trennung von Versicherung und Vermittlung?

Bislang liegen also im internationalen Vergleich keine hinreichend evidenten 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 drei europäischen Ländern (vgl. *Kasten auf Seite 2*) 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“.

Allen drei Ländern ist aber gemein, dass sie versucht haben, die vorher getrennten Funktionen Vermittlung und Leistung stärker zusammenzuführen, um eine für die effiziente Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik nötige Kohärenz herzustellen. Auch internationale Organisationen wie die OECD schlagen nicht etwa die Trennung, sondern gerade die Zusammenführung von Leistung und Vermittlung vor, um die Wirksamkeit von Aktivierungsstrategien zu erhöhen. Die Trennung von Vermittlung und Leistung, wie sie das für Deutschland vorgeschlagene „Drei-Säulen-Modell“ vorsieht, steht also im Gegensatz zum internationalen Trend. Vielmehr würde die damit implizit verbundene Auflösung der BA das Ende bedeuten für das seit mehr als 70 Jahren bestehende Prinzip des flächendeckenden „One-Stop-Shop“, für die Praxis der passiven und aktiven Maßnahmen aus einer Hand.

Die Auflösung der BA würde zudem für die Sozialpartner einen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik mit sich bringen. Die Rolle der Selbstverwaltung hat – historisch betrachtet – eine hohe institutionelle Legitimität. Der Verwaltungsaufgabe und Dependenz der Arbeitsverwaltung in Großbritannien und den Niederlanden steht in Deutschland deren gesamtgesellschaftliche Verantwortung und Autonomie gegenüber (Trampusch 2000).

Von der Auflösung der BA erhoffen sich die Befürworter des „Drei-Säulen-Modells“ wohl eine Art Befreiungsschlag, der auch die Selbstverwaltung treffen soll. Durch die Auflösung der BA würde nämlich zugleich die Selbstverwaltung abgeschafft, dort vermutete Interessenverflechtungen würden aufgelöst („Kartell der Arbeitslosenindustrie aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern“). An dieser Stelle spielen offenbar nicht nur Effizienz- und Effektivitätsüberlegungen, sondern politisch-institutionelle Motive eine wichtige Rolle, wenn grundlegende Reformen der Arbeitsverwaltung in Deutschland angemahnt werden.

Weniger Arbeitslosigkeit durch Organisationsreformen?

Mit einer grundlegenden Organisationsreform sind auch große Erwartungen an eine deutliche Reduzierung der hohen Arbeitslosigkeit verbunden. Bereits im Umfeld der Hartz-Kommission im Jahr 2002 wurde auf Reformen der Arbeitsverwaltung in den beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden verwiesen. Die hatten es in den 90er Jahren geschafft, ihre Arbeitslosenraten zu halbieren (Bertelsmann-Stiftung 2002).

Dass keine dieser Reformen etwas mit der Halbierung der Arbeitslosenrate in diesen Ländern zu tun hatte, wird aber in der politischen Diskussion schlicht ignoriert. In allen drei Ländern wurden nämlich Organisationsreformen erst in Angriff genommen, als dort die Arbeitslosigkeit bereits stark zurückgegangen war.

Hartz III: Reform der BA

In Deutschland dagegen war die „Hartz-Kommission“ der Auffassung, dass eine deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch eine „Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit“ gelingen kann. Dann nämlich, wenn durch Arbeitsvermittlung und andere präventive Interventionen insbesondere die Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit entscheidend verkürzt wird. Folglich stand die Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit ganz oben auf der Agenda.

Mit Hartz III wurden im Januar 2004 die gesetzlichen Grundlagen zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit von einer bürokratischen Verwaltungsbehörde zu einer modernen Dienstleistungsagentur mit einer stärkeren Kunden- und Leistungsorientierung geschaffen. Die BA soll seitdem durch eine neue Führungsstruktur, durch eine wirkungsorientierte Steuerung und durch mehr Ressourcen für das Kerngeschäft „Vermittlung“ Arbeitslose schneller in Lohn und Brot bringen.

Zwar wurden auch mehr „Privatisierungselemente“ im Vermittlungsgeschäft eingeführt wie die Vermittlungs- und Bildungsgutscheine und die stärkere Einschaltung von Dritten. Beibehalten aber wurde die Struktur des „One-Stop-Shop“ der nun in *Bundesagentur für Arbeit* umbenannten Behörde. Zudem blieb der Selbstverwaltungscharakter der BA unangetastet, auch wenn die Sozialpartner jetzt nicht mehr im Vorstand vertreten sind. Sie übernahmen im Verwaltungsrat die Rolle einer Kontrollinstanz ähnlich dem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft.

Hartz IV: Die neue Grundsicherung

Auf Hartz III (interner Umbau) folgte im Januar 2005 unverzüglich Hartz IV (externer Umbau) mit dem Ziel, Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammenzuführen ebenso wie die Verantwortlichkeiten und Dienstleistungen, die an diese Sozialtransfers geknüpft waren. Mit der durch Hartz IV geschaffenen Grundsicherung (ALG II und Sozialgeld) entstand eine neue Schnittstelle zwischen Arbeits-

markt- und Sozialpolitik, um „Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen und die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen zu verbessern oder wieder herzustellen“ (§1 Absatz 1 SGB II).

Die operative Zusammenfassung unterschiedlicher Leistungen zur besseren Steuerung der „Aktivierung“ von Sozialleistungsbeziehern spiegelt zwar den internationalen Trend zu einer einzigen Anlaufstelle wider. In Deutschland kam es aber nicht wirklich zu einer weiteren institutionellen Vereinheitlichung der „Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt“. Vielmehr wurde aus der Zweiteilung eine Dreiteilung des institutionellen Gefüges. Mit den ARGE gibt es nämlich seit Anfang 2005 neben BA und Kommunen eine dritte Instanz, von den 69 Optionskommunen einmal abgesehen.

Durch die Fusion zweier „Organisationskulturen“ und intern nicht klar definierter Verantwortungsbereiche ergab sich zunächst eine Struktur der „organisierten Unübersichtlichkeit“. Auch wenn man gerade dabei ist, die gravierendsten Mängel zu beseitigen, hat die Reform zweifellos neue institutionelle Brüche und neue arbeitsmarktpolitische Verschiebepbahnhöfe² generiert.

Die von „Reformhast“ getriebene nahezu zeitgleiche Implementierung von internen und externen Organisationsreformen hat zu Irritationen in der Öffentlichkeit geführt, zumal diese jeweils unterschiedliche Zielsetzungen aufweisen: „Vermittlungseffizienz“ bei Hartz III und „Aktivierung von Hilfebeziehern“ bei Hartz IV. Die Arbeitslosenzahl wurde nicht – wie in Aussicht gestellt – innerhalb von drei Jahren halbiert. Vielmehr stieg sie Anfang 2005 über die psychologisch wichtige Marke von 5 Millionen.

Erfolgsmaßstäbe

In der öffentlichen Wahrnehmung und im politischen Wettbewerb spielt die Arbeitslosenzahl als „der“ Indikator für beschäftigungspolitischen Erfolg eine große Rolle. Deshalb wird das Überschreiten der 5 Millionen-Marke oft fälschlicherweise gleichgesetzt mit

dem Versagen der Hartz-Reformen, insbesondere auch mit dem Versagen der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Vermittlungstätigkeit.

Dass der weitere Anstieg der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2005 primär auf einen statistischen Hartz IV-Effekt zurückzuführen ist, konnte in der Öffentlichkeit nicht überzeugend vermittelt werden. Mit Hartz IV wurden bisher nicht gemeldete (erwerbsfähige) Sozialhilfeempfänger erstmals offiziell als arbeitslos registriert. Man wollte sie „sichtbar“ machen und so ihre Reintegration in den Arbeitsmarkt fördern. In der Konsequenz hat dies zu einem Anstieg der registrierten Arbeitslosenzahl um durchschnittlich 330.000 bis 400.000 Personen geführt. In Deutschland ist man in dieser Hinsicht weiter als in den andern Ländern, wo erwerbsfähige Transferempfänger erst allmählich aus der „Versenkung“ geholt werden, um sie aktivieren zu können.

Im Mittelpunkt der öffentlichen Kritik steht aber nach wie vor der „Misserfolg“ der BA. Ihre Bilanz wird immer noch an der reinen „Zahl der Vermittlungen“ gemessen. Die „Zahl der Vermittlungen nach Auswahl und Vorschlag“, die mit 1,4 Arbeitslosen pro Monat und Vermittler (2004) ausgewiesen wird, ist aber kein geeigneter Erfolgsmaßstab. Als solcher passt diese Zahl nicht mehr in das Verständnis einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, die Eigenverantwortung und Selbstsuche ausdrücklich einfordert. Entscheidend bleibt, ob die Integration der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt gelingt.

Das neue Verständnis von „Vermittlung“

Statt der passiven Haltung „ich werde vermittelt“ sollte nach dem Verständnis, das hinter Hartz IV steht, gelten „ich

suche aktiv Arbeit und werde dabei unterstützt“. Öffentlich wird das so aber nicht wahrgenommen. Allein eine rückläufige Vermittlungszahl ist kein „Beweis“ für den „Misserfolg“ der BA. Trotz verschlechterter konjunktureller Rahmenbedingungen und höherer Arbeitslosenzahlen konnte sie z.B. seit 2004 intern zwei Milliarden Euro einsparen.

An der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bekommt „Arbeitsvermittlung“ eine völlig andere inhaltliche Bedeutung. Weder der Begriff noch der ursprüngliche Gehalt von Vermittlung, nämlich das Zusammenführen von offenen Stellen und Arbeitsuchenden („Matching“), spiegeln die neue, erweiterte Integrationsaufgabe der Arbeitsgemeinschaften (ARGE) wider. Diese ist viel breiter angelegt als die ursprünglichen Leistungsziele der öffentlichen Arbeitsvermittlung und auch umfassender konzipiert als die vordem isoliert eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des SGB III.

Die ARGE: Alles unter einem Dach

So sieht das Konzept des Fallmanagements eine neuartige Kombination von Beratung und Förderinstrumenten vor, durch die eine ganzheitliche Betreuung und gezielte Vermittlung des Einzelnen gewährleistet werden soll. Beratung und Förderung umfassen auch eine intensivere und längere Unterstützung bei Arbeitsuche und Requalifizierung sowie die Lösung von persönlichen Problemen wie Kinderbetreuung, Schulden, Alkohol oder Drogen.

Dieses breitere Spektrum von Dienstleistungen für erwerbsfähige Hilfebezieher, das bisher getrennt von Arbeitsagenturen, Kommunen und Trägern der freien Wohlfahrtspflege abgedeckt wurde, soll nun im gemeinsamen „Job-Center“ der

² Neue „Verschiebepbahnhöfe“ finanzieller Natur finden sich zwischen Arbeitslosenversicherung, Bund und Kommunen. Schaffen es die lokalen Agenturen für Arbeit nicht, Arbeitslosengeldbezieher innerhalb der ALG I-Bezugsphase in Arbeit zu vermitteln, muss die BA einen „Aussteuerungsbetrag“, eine Art Strafsteuer, in Höhe von rd. 10.000 € an den Bund erstatten. Andererseits haben die Kommunen einen großen finanziellen Anreiz Sozialhilfeempfänger zum Bund „abzuschieben“. Seit der Einführung von ALG II haben viele Kommunen weit über 90% ihrer Sozialhilfeempfänger als „erwerbsfähig“ eingestuft – mit der Konsequenz, dass nicht nur die kommunalen Haushalte entlastet und der Bundeshaushalt belastet werden, sondern auch die Zahl der ALG II-Empfänger höher liegt als geplant. Denn Grundsicherung und zwei Drittel des Wohngeldes für die erwerbsfähigen Hilfebezieher und deren Bedarfsgemeinschaft werden vom Bund bezahlt.

ARGE angeboten werden. Ob damit die im internationalen Vergleich extrem hohe Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig abgebaut werden kann ohne weitergehende Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen, ist allerdings mehr als fraglich.

Sich weniger Arbeitslosigkeit allein von Organisationsreformen zu versprechen, scheint sowieso ein Rezept zu sein, das nur in Deutschland verschrieben wird. „Milchmädchenrechnungen“ zur Halbierung der Arbeitslosigkeit, die vor allem auf eine Verringerung des Arbeitslosigkeitsvolumens durch eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer setzen, gehen nicht auf. Solange die Arbeitsmarktentwicklung keine eindeutig positiven Signale zeigt, sind auch von der bestmöglichen Vermittlungsarbeit keine Wunderdinge zu erwarten.

Zudem ist noch längst nicht erwiesen, welche Vermittlungs- und Beratungsstrategien wirklich erfolgreich sind. Wie muss Arbeitsvermittlung und Beratung gestaltet sein, um den Arbeitslosen und vor allem den schwervermittelbaren Arbeitslosen zu helfen, den gewünschten Job zu bekommen? Und wie sollte das „Fördern und Fordern“ konkret aussehen, damit man von den Arbeitslosen das Mehr an Eigeninitiative auch zu Recht verlangen darf?

Fazit

Mit der Implementierung von Kundenzentren und dem Einsatz von Handlungsprogrammen (je nach Bedarfslage des Arbeitsuchenden) versucht man in der Bundesagentur für Arbeit, in Richtung einer passgenauen Betreuung zu gehen. Eine Strukturreform wurde eingeleitet, die ähnlich dem „Quasi-Marktmodell“ der Niederlande auf strategischen Zielen des New Public Management aufbaut. Dazu gehören die Steuerung nach Leistungs- und Wirkungszielen, der Leistungsvergleich zwischen den Agenturen und eine umfassende Performanzmessung ebenso wie die Dezentralisierung durch Verantwortung vor Ort.

Eine stärkere Beauftragung von Dritten („Contracting Out“) könnte auch eine Möglichkeit sein, mehr dezentrale Strukturen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik zu schaffen. Die Auslagerung der Integrations- und Vermittlungstätigkeit für bestimmte Zielgruppen an private Anbieter wird nach § 421i SGB III bereits seit 2003 erprobt und derzeit evaluiert.³ Positive Erfahrungen mit öffentlich-privaten Kooperationsmöglichkeiten liegen bereits aus Großbritannien vor. Das seit 2000 dort praktizierte Modell der „Employment Zones“⁴ stellt auch für Deutschland eine interessante Variante der Beauftragung Dritter dar.

Jüngste Studien (Schütz/Ochs 2005) attestieren den bisher angeschobenen Veränderungen durch Kundenzentrum und Handlungsprogramme innerhalb der BA eindeutig positive Impulse im Vermittlungsgeschäft und ein generell wachsendes Qualitätsbewusstsein. Sowohl bei der arbeitgeber- als auch der arbeitnehmerorientierten Beratung und Vermittlung seien durch das Kundenzentrum grundsätzlich die Weichen für die

Etablierung einer bedarfsgerechten und gleichzeitig kosteneffizienten Qualitätsberatung gestellt worden.

Auch die OECD bestätigt in ihrem jüngsten Beschäftigungsausblick (OECD 2005) die Wirksamkeit von Verfahren, die auf der Integration verschiedener Leistungen beruhen. Insbesondere wird eine Kombination von intensiver Beratung, Unterstützung bei der Arbeitsuche und der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit als wirksam erachtet. Deutschland habe begonnen, eine solche Strategie in die Wege zu leiten, nicht zuletzt mit der internen Reform seiner Arbeitsverwaltung.

Aus Sicht der Arbeitsmarktforschung spricht einiges dafür, der BA genügend Zeit zu lassen, damit sie ihre Leistungsfähigkeit auch unter Beweis stellen kann. Sollte die BA diese Chance bekommen, gibt es gute Gründe für die Annahme, dass sie sich als überregionale „One-Stop-Agentur“ für beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen bewährt. Wenn es zudem gelingt, ihr Aufgabenspektrum zu begrenzen und versicherungsfremde Aufgaben weitgehend auszulagern, sprechen (derzeit) Synergie-, Aktivierungs- und Effizienzgesichtspunkte gegen die Einführung eines „Drei-Säulen-Systems“, das institutionell viel schwerer zu steuern ist.

Deshalb sollte nicht vorschnell darüber geurteilt werden, ob eine effizientere Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung eines Systemwechsels bedarf. Will man aber langfristig wie in Großbritannien tatsächlich einen „One-Stop-Shop“ für alle Versicherungs- und für alle Fürsorgeleistungen schaffen, dann steht freilich nicht nur die BA, sondern das ganze Bismarcksche System der Sozialversicherung generell zur Disposition.

³ § 421i SGB III („Beauftragung von Trägern mit *Eingliederungsmaßnahmen*“) gehört zu den Instrumenten mit wettbewerblichem Vergabeverfahren und erfolgsabhängiger Vergütung. Mit diesem Instrument können Arbeitsagenturen Maßnahmen zur erfolgreichen beruflichen Eingliederung von Zielgruppen des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes im Wettbewerb an Träger vergeben. Im Vordergrund steht die Wirkungsorientierung, d. h. hohe Eingliederungserfolge zu wirtschaftlichen Bedingungen. Die Maßnahmen werden für vorgegebene Zielgruppen in Form von Losen ausgeschrieben. Die Agenturen für Arbeit entscheiden auf der Basis eines vorzulegenden Eingliederungskonzeptes (Wettbewerb der Ideen) für die vorgegebene Zielgruppe (Langzeitarbeitslose, Jüngere unter 25 Jahren, Ältere über 50 Jahren) nach qualitativen und preislichen Kriterien. Neben der Aufwandspauschale pro Teilnehmer werden die Träger erfolgsorientiert vergütet (Konle-Seidl 2004).

⁴ In Großbritannien werden seit 2000 in dreizehn sog. „Employment Zones“ (EZ) Langzeitarbeitslose von privaten Anbietern anstelle von Jobcenter Plus betreut und vermittelt. Evaluierungsstudien mit vergleichbaren Kontrollgruppen kommen zu dem Ergebnis, dass die Eingliederungsraten der EZ um ca. 10 Prozentpunkte höher und darüber hinaus nachhaltiger sind als die in den Jobcenter Plus (Bruttel 2005).

Literatur

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) 2002: Die Arbeitsverwaltungen im Umbruch – Impressionen aus Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden. Begleitheft zum gleichnamigen Film. Gütersloh.

T. Breedgard, L. Flemming, L.R. Moller (2005): Contracting-out the public employment service in Denmark: A quasi-market analysis. Discussion Paper CARMA/University of Aalborg.

O. Bruttel (2004): Die Reform der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden, in: Bundesarbeitsblatt 10/2004, 17-24.

O. Bruttel (2005): „Employment Zones“ als innovatives Modell der Arbeitsvermittlung; in: Bundesarbeitsblatt 6/2005.

M. Knuth, O. Schweer und S. Siemes (2004): Drei Menüs und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

R. Konle-Seidl (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.

R. Konle-Seidl (2004): Wettbewerbsmechanismen in der Arbeitsmarktpolitik. Ein Beitrag zur wirksamen Wiedereingliederung von Arbeitslosen? In: Bundesarbeitsblatt 10/2004.

OECD (2001): Innovations in Labour Market Policy. The Australian Way. Paris.

OECD (2005): OECD Beschäftigungsausblick 2005. Die deutsche Situation im Vergleich. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/35050858.pdf>.

K. Schedler und I. Proeller (2003): New Public Management, Verlag Paul Haupt, Bern.

H. Schütz und P. Ochs (2005): 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 Paper 2005-106, Juni 2005.

L. Struyven und G. Steurs (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 2005/15, 211-229.

C. Trampusch (2000): Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999. Dissertation an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät Göttingen.

Impressum

IAB Kurzbericht

Nr. 15 / 1.9.2005

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

D-90327 Nürnberg

telefonisch: 0911/179-3025

online: www.iab.de

IAB im Internet:

<http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum

Download

Rückfragen zum Inhalt an

Regina Konle-Seidl, Tel. 0911/179-3244

oder e-Mail: regina.konle-seidl@iab.de

ISSN 0942-167X