

Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung

Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel
internationaler Ansätze und Erfahrungen

Regina Konle-Seidl

Die letzten Ausgaben des **IAB** *Werkstattbericht* im Überblick

- Nr. 1 **Krankenstand - Ein beachtlicher Kostenfaktor mit fallender Tendenz**
30.1.2002 Entwicklung, Struktur und Bestimmungsfaktoren krankheitsbedingter Fehlzeiten
- Nr. 2 **Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik und Datengrundlagen**
20.3.2002 Bericht von einem Workshop in der Bundesanstalt für Arbeit am 9. November 2001
- Nr. 3 **Arbeitsplatzmobilität nach Abschluss einer dualen Berufsausbildung**
18.4.2002 Befunde aus der IAB-Historikdatei 1992 bis 1997
- Nr. 4 **Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten – reale Entwicklung oder statistisches Artefakt?**
23.4.2002
- Nr. 5 **Das „ESF-BA-Programm 2000 - 2006“ und seine Umsetzung im ersten Jahr**
17.5.2002
- Nr. 6 **Studierende in „Männerfächern“**
5.7.2002 Eine Sonderauswertung der Konstanzer Studierendensurveys zu Aspekten der Sozio- und Bildungsbiografie
- Nr. 7 **Aufholprozess in Ostdeutschland kommt nur schleppend voran**
16.7.2002 Öffentliche Förderung bleibt weiterhin unverzichtbar – Ergebnisse des IAB-Betriebspanels Ost 2001
- Nr. 8 **Förderung von Existenzgründungen: Das ESF-BA-Programm im Zusammenspiel mit der Regelförderung des SGB III**
24.7.2002
- Nr. 9 **Aktivierende Arbeitsmarktpolitik**
26.7.2002 IAB-Colloquium „Praxis trifft Wissenschaft“ am 21. März 2002 in Mannheim – eine Tagungsdokumentation
- Nr. 10 **Kombilöhne im internationalen Vergleich**
1.8.2002 Eine Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung
- Nr. 11 **Wege aus der Arbeitsmarktkrise**
22.8.2002 Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand
- Nr. 12 **Zwischen Wunsch und Wirklichkeit**
3.9.2002 Tatsächliche und gewünschte Arbeitszeitmodelle von Frauen mit Kindern liegen immer noch weit auseinander
- Nr. 13 **Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**
1.10.2002 Stellungnahme des IAB zum Bericht der „Hartz-Kommission“
- Nr. 14 **Beschäftigung von Arbeitslosen statt bezahlter Überstunden**
4.10.2002 Zwei Ansätze im Rahmen der freien Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit: Das Neuwied- und das Bayern-Modell

Die Reihe „IAB Werkstattbericht“ gibt es seit 1991. Eine vollständige Themenübersicht finden Sie in den „Veröffentlichungen“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

IAB *Werkstattbericht*

Nr. 15 / 21.10.2002

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,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Dort finden Sie u.a. ausgewählte **IAB** *Werkstattberichte* im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Regina Konle-Seidl, Tel. 0911/179-3244
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

ISSN 0942-1688

Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung

Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel
internationaler Ansätze und Erfahrungen

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Zwischen Markt- und Staatsversagen: die Arbeitsvermittlung aus informationsökonomischer Sicht	7
2.1 Arbeitsvermittlung als Erfahrungsgut	7
2.2 Arbeitsvermittlung als private Dienstleistung und als öffentliche Aufgabe	8
3. Konsequenzen der Deregulierung in der Arbeitsvermittlung in den 90er Jahren	10
3.1 Systeme zwischen Koexistenz und Markt: Entwicklungen auf europäischer Ebene	10
3.2 Die Etablierung privater Agenturen in Deutschland	11
3.3 Der zögerliche Wandel der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Deutschland in den 90er Jahren	15
3.3.1 Reformimpulse: Liberalisierung, New Public Management (NPM) und die Europäische Beschäftigungsstrategie	15
3.3.2 Vertrauenskrise und Notwendigkeit einer umfassenden Reform	16
4. Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich	17
4.1 Reputations- und Effizienzgewinn durch Privatisierung oder durch interne Organisations- und Strukturreformen?	17
4.2 Effizienzsteigerung durch Privatisierung: Das Beispiel Australien	18
4.2.1 Die Einführung des „Job-Network“ im Jahr 1998	18
4.2.2 Aktivierung durch Ressourcenkappung	19
4.2.3 Performanzerfolge und Defizite des neuen Vermittlungssystems	19
4.3 Effizienzsteigerung durch weitgehende Marktöffnung: Das Beispiel Niederlande	20
4.3.1 Die „Trial and Error“-Phase in den 90er	20
4.3.2 Das neue Organisationsmodell: Ein Public-Private-Mix	22
4.3.3 Steuerung durch Kontraktmanagement und Balanced Scorecard	23
4.3.4 Aktivierungsstrategie ohne Ressourcenkappung	24

4.4	Effizienzsteigerung durch internen Leistungswettbewerb: Das Beispiel Schweiz	25
4.4.1	Die Einführung der RAV Mitte der 90er Jahre	25
4.4.2	Steuerung der Arbeitsvermittlung auf der Basis von Wirkungsindikatoren	25
4.4.3	Kosteneinsparung durch Aktivierung und lokales Benchmarking	27
4.5	Effizienzsteigerung durch Wettbewerb mit Privaten: Das Beispiel Großbritannien	28
4.5.1	Koexistenz und Effizienz	28
4.5.2	Die Organisationsreform vom April 2002	29
4.5.3	Aktivierung durch Fordern und Ressourcenkappung	29
4.5.4	Dienstleistungsgarantien und absolute Benchmarks	30
4.6	Effizienzsteigerung durch Modernisierung: Das Beispiel Österreich	31
4.6.1	Die Strukturreform des AMS im Jahr 1994	31
4.6.2	Innovative Ansätze im AMS	32
4.6.3	Aktivierungsstrategien ohne Ressourcenkappung	35
4.6.4	Vorläufige Bewertung der Performanzerfolge	35
5.	Lehren aus den internationalen Reformansätzen	37
5.1	Quintessenz der Ländererfahrungen	37
5.2	Institutionelle Rahmenbedingungen und Reformansätze	38
5.3	Aktivierungsstrategien und Arbeitsmarktperformanz	40
5.4	Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung eines wohl reputierten und gut positionierten Vermittlungssystems	43
5.5	Fazit	44
	Literatur	45

1. Einleitung

Hierzulande stand die Arbeitsvermittlung in den letzten zehn Jahren zweimal im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses: 1994 wurde das „Vermittlungsmonopol“ der Bundesanstalt für Arbeit abgeschafft und im Zuge der Deregulierung die generelle Zulassung privater Vermittlungsdienste eingeführt. Aktuell steht nicht nur die Umsetzung der Vermittlungsoffensive im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes auf der Tagesordnung, sondern auch die Umstrukturierung der BA und eine umfassende Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung und aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Bereits vor der ersten Liberalisierung im Jahr 1994 wurde deutlich, dass es angesichts begrenzter Ressourcen und wachsender Komplexität der Arbeitsmärkte für die BA immer schwieriger wurde, den gesamten Markt für Vermittlung in quantitativer und qualitativer Hinsicht bedienen zu können. Seit der Liberalisierung ist dies auch nicht mehr erforderlich. Vielmehr hätte die öffentliche Arbeitsvermittlung ihre Reputation darauf gründen können, überzeugende Lösungen für die Fälle zu liefern, in denen der Markt nicht helfen kann. Potenziell hätte sich dadurch auch die Möglichkeit einer Schärfung des Profils öffentlicher Arbeitsvermittlung ergeben und eine Präzisierung dessen, was von ihr erwartet werden kann.

Die Vertrauenskrise nach dem Bekanntwerden manipulierter Vermittlungszahlen im Frühjahr 2002 ist ein deutlicher Beleg dafür, dass weder die Liberalisierung von 1994 noch die zaghaften Reformschritte innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit ausgereicht haben, deren Reputation zu sichern und ein qualitativ hochwertiges Vermittlungsangebot zu befördern.

Als Reaktion auf den „Vermittlungsskandal“ verabschiedete die Bundesregierung am 25.02.02 einen Zweistufen-Reformplan für mehr kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. In einer ersten Stufe wurde das SGB III in Teilbereichen geändert. Die Erlaubnispflicht für private Vermittler wurde aufgehoben und die Möglichkeit geschaffen, dass diese nicht wie bislang nur von Betrieben, sondern künftig auch von Arbeitssuchenden Honorare einfordern können. Daneben wurde Arbeitslosen mit Anspruch auf Lohnersatzleistungen und mindestens dreimonatiger Arbeitslosigkeit das Recht eingeräumt, mit BA-finanzierten Vermittlungsgutscheinen privaten Agenturen einen Vermittlungsauftrag zu erteilen. In der BA wurde die Führungsstruktur verändert. Statt einem drittelparitätisch besetzten ehrenamtlichen Vorstand und dem Präsidenten führt seit April 2002 ein hauptamtlicher, dreiköpfiger Vorstand die Geschäfte. In einem zweiten Schritt wurde eine Expertenkommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter Leitung von Peter Hartz eingesetzt. Die „Hartz-Kommission“ präsentierte Mitte August ihren Bericht zum Abbau der Arbeitslosigkeit und der Umstrukturierung der BA.

Im Mittelpunkt dieses Werkstattberichtes steht die nachhaltige Steigerung von Effizienz und Reputation der (öffentlichen und privaten) Arbeitsvermittlung und die Erörterung der Frage, welche weiterreichenden Maßnahmen nötig sind, dieses Ziel zu erreichen. Insbesondere ist zu fragen:

- Welche Organisationsstruktur ermöglicht die effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben und ist somit geeignet, die durch Politikintervention geschaffenen monopolartigen Strukturen und damit verbundenen Fehlallokationen und Ineffizienzen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu verringern oder gar zu beseitigen?

- Welche Ansätze zur Steigerung von Effizienz^{1a} und Reputation sind zielführender: Mehr Wettbewerb durch Privatisierung oder veränderte Organisationsstrukturen und mehr privatwirtschaftliche Managementstrukturen innerhalb der öffentlichen Arbeitsverwaltung?
- Welche Erfahrungen mit welchen Reformansätzen haben andere Länder in jüngster Zeit gemacht, um ähnlich gelagerte Effizienz- und Imageprobleme in Griff zu bekommen?
- Welche Lehren können wir aus diesen Beispielen für die anstehende Reform der Arbeitsvermittlung in Deutschland ziehen?

Neben allgemeinen Deregulierungstendenzen in Wirtschaft und Gesellschaft und zunehmender Ressourcenknappheit haben bereits Anfang der 90er Jahre Imageprobleme und die Unzufriedenheit von Kunden einen Wandel der Arbeitsvermittlung in Richtung mehr Wettbewerb und mehr Effizienz in ganz Europa ausgelöst. Die Verbesserung von Reputation und Effizienz durch Marktöffnung und Beseitigung von Fehlallokationen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (Public Employment Services – PES) steht im Mittelpunkt der *theoretischen* Erörterungen in *Kapitel 2*. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Informationsökonomie wird die Arbeitsvermittlung im Sinne von Akerlof (1970) als Erfahrungsgut behandelt und damit als potenzieller „Markt für Zitronen“.

In *Kapitel 3* werden vor dem Hintergrund der Deregulierung im europäischen Umfeld der 90er Jahre die quantitativen und qualitativen Effekte der Entwicklung der öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlung in Deutschland dargestellt.

In *Kapitel 4* werden einerseits Ansätze in Ländern wie Österreich analysiert, die durch Organisations- und Strukturreformen *innerhalb* der öffentlichen Arbeitsverwaltung Performanz- und Reputationsgewinne^{1b} verzeichnen können. Durch Schaffung eines internen Anreizsystems und einen permanenten Leistungsvergleich (Benchmarking) zwischen den Organisationseinheiten innerhalb der öffentlichen Arbeitsvermittlung bzw. im Wettbewerb mit Privaten können Länder wie die Schweiz und Großbritannien Erfolge aufweisen. Zum anderen geht es um Länder die den Weg einer weitergehenden *Privatisierung* bestritten haben, weil sie an der Reformfähigkeit des bestehenden Systems zweifelten (Australien, Niederlande).

In *Kapitel 5* werden Lehren erörtert, die aus diesen Ansätzen und Erfahrungen für die anstehende Reform der Arbeitsvermittlung in Deutschland gezogen werden können. Abschließend wird die arbeitsmarktpolitische Bedeutung eines effizienteren und reformierten Vermittlungssystems vor dem Hintergrund der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ diskutiert.

^{1a} *Effizienz* wird hier i.S. von Produktivität, als Verhältnis von Output zu Input (investierte Aufwand zu Nutzen) in der Arbeitsvermittlung definiert. Der Indikator *Effektivität* dagegen misst die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, z.B. den Verbleib und die Eingliederung von Arbeitslosen in nicht subventionierte Beschäftigung nach Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme.

^{1b} Performanz bezieht sich zunächst auf Leistung und Erfolg der *Arbeitsvermittlung* (AV). In Kapitel 5.3. wird auch auf die umfassendere *Arbeitsmarktperformanz* eingegangen, die neben den Leistungen der AV vor allem von konjunkturellen Entwicklungen und institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes abhängt. Die Reputation (Image) der Arbeitsvermittlung ist wiederum abhängig von deren Performanz, also letztlich von deren Effizienz und Effektivität.

2. Zwischen Markt- und Staatsversagen: die Arbeitsvermittlung aus informationsökonomischer Sicht

2.1 Arbeitsvermittlung als Erfahrungsgut

Arbeitsmärkte gehören zu den sog. „Suchmärkten“, auf denen typischerweise asymmetrische Informationen vorherrschen. Aufgrund einer Vielzahl von Teilarbeitsmärkten haben sich Mechanismen herausgebildet, die den Ausgleich von Angebot und Nachfrage erleichtern. Die Arbeitsvermittlung ist eine Dienstleistung, die angebotene und nachgefragte Arbeit zusammenführt und somit die Matching-Effizienz erhöht. Als „Intermediär“ filtert sie Informationen auf beiden Seiten des Marktes und stiftet Nutzen, indem sie zu einer erfolgreichen Stellenbesetzung beiträgt. Sie erfüllt alle Voraussetzungen für eine *marktfähige* Dienstleistung, da für die Bereitstellung des knappen Gutes Information hinsichtlich der Verfügbarkeit und Qualität von Stellen und Bewerbern, eine Zahlungsbereitschaft bei ihren Kunden erwartet werden kann.

Nun besitzen aber die Transaktionspartner von Produkten wie den Personaldienstleistungen, zu denen auch die Arbeitsvermittlung zählt, unterschiedliche Grade der Informiertheit über deren relevante Eigenschaften. Deshalb werden sie auch als „Erfahrungsgüter“ bezeichnet. Da die Produktinformationskosten „untragbar“ hoch sind, werden sie durch Vertrauen in den Anbieter ersetzt. Hintergrund hierfür ist, dass asymmetrische Informationen zugunsten des Anbieters (Agentur) und zulasten des Nachfragers (Kunde) vorherrschen. Besitzt eine Marktseite einen Informationsvorsprung und damit einen strategischen Vorteil, können sich Märkte herausbilden, in denen sich schlechte Leistungen lohnen. Es kann zu Marktversagen kommen. Akerlof nennt für die Herausbildung eines solchen „Marktes für Zitronen“ (Market for Lemons) zwei Bedingungen: Erstens muss es sich um Erfahrungsgüter handeln, deren Qualität erst nach dem Kauf beurteilt werden kann. Die zweite Voraussetzung ist, dass der Käufer nicht in der Lage ist, den Anbieter für seine schlechte Qualität individuell durch „Abwanderung“ zu bestrafen. Da sich unter diesen Bedingungen Qualitätsverschlechterung bei gegebenem Preis lohnen kann, wird dies von allen Anbietern nachgeahmt. Die durchschnittliche Qualitätsverschlechterung setzt sich am Markt durch. Infolgedessen geht die Produktnachfrage zurück und das Image der Branche leidet.

Auch für Personaldienstleistungen wie die Arbeitsvermittlung gelten die Akerlof-Bedingungen. Für die Marktteilnehmer geht es darum, Kontraktpartner zu finden, deren Information und Versprechen sie vertrauen können. Bei der Suche können Arbeitsvermittler eine Filterfunktion für Arbeitgeber und Arbeitssuchende übernehmen. Sie können ihrerseits versprechen, Marktteilnehmer zusammenzuführen, bei denen die wechselseitigen Erwartungen an Arbeitsleistungen bzw. Arbeitsbedingungen und Karriere-möglichkeiten möglichst weitgehend übereinstimmen. Die Einhaltung dieses Versprechens, also letztlich die Qualität der Arbeitsvermittlung, lässt sich aber deshalb erst im Laufe des Beschäftigungsverhältnisses beurteilen. Wegen des Erfahrungsgutcharakters der Vermittlungsdienstleistung hängt ihre Qualität also davon ab, ob das Vertrauen der Marktteilnehmer in den Vermittler gerechtfertigt ist.

Könnten sich somit auch auf dem Markt für Arbeitsvermittlung schlechte Leistungen lohnen? Es ist wohl unbestreitbar, dass ein Informationsgefälle zugunsten des Anbieters der Vermittlungsleistung und zulasten des Nachfragers besteht. Je häufiger allerdings Vermittlungsdienstleistungen in Anspruch genommen werden bzw. je öfter positiv über diese Leistungen gesprochen wird, desto eher besteht die Chance, dass sich zwischen Anbieter und Nachfrager die für die Qualität notwendige Vertrauensbeziehung herausbildet und vice versa. Voraussetzung für die Einschaltung und damit den Markterfolg der Arbeitsvermittlung ist also deren *Marktreputation*. Der Kunde extrapoliert die Qualität der Vermittlungs-

dienstleistung in der Vergangenheit und nimmt an, dass sie auch in Zukunft konstant bleibt. Ersatzweise wird die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsvermittler und Kunden vertraglich und organisatorisch ausgestaltet (Walwei 1993).

2.2 Arbeitsvermittlung als private Dienstleistung und als öffentliche Aufgabe

Nur wenn sich der Weg über die *private* Arbeitsvermittlung gegenüber anderen Suchalternativen erwartbar als vorteilhaft erweist, werden also potenzielle Kunden auf freiwilliger Basis von deren Vermittlungsdienstleistungen Gebrauch machen. Arbeitslose erwarten z.B. durch die Einschaltung der Agenturen die schnellere Vermittlung eines Arbeitsplatzes oder generell Arbeitssuchende die Vermittlung eines besser bezahlten oder günstigeren Arbeitsplatzes. Arbeitgeber erwarten entsprechend eine schnellere oder bessere Besetzung einer offenen Stelle.

Gleichwohl sind Fehlentwicklungen nicht ausgeschlossen. Dem Auftreten von „Zitronen“ unter den privaten Anbietern können Regelungen und Institutionen entgegenwirken. Zu denken ist dabei u.a. an einen öffentlichen Anbieter mit überragend positivem Image oder die Selbstregulierung privater Märkte durch Gütesiegel oder Ehrenkodex. Auch die Vorgabe von Qualitätsstandards über Vorschriften der Berufsausübung oder eine Lizenzierungspflicht privater Agenturen können helfen, deren Image zu verbessern (Konle-Seidl/ Walwei, 2002b).

Für die *öffentliche* Arbeitsvermittlung gelten diese Überlegungen nur bedingt. Die öffentliche Arbeitsvermittlung unterscheidet sich von der gewinnorientierten privaten Vermittlung nämlich dadurch, dass sie ihre Dienste unentgeltlich anbietet, wenn auch nicht kostenlos. Bei einem unentgeltlichen Angebot von Vermittlungsdiensten werden diese bereits dann in Anspruch genommen, wenn man sich davon überhaupt Erfolg verspricht. Würden für die Dienste der öffentlichen Arbeitsvermittlung zumindest kostendeckende Beiträge erhoben, dürften deren Umfang und Struktur völlig anders aussehen. Da Gewinne oder Verluste im betriebswirtschaftlichen Sinn also nicht anfallen, ist die *Effizienz* oder *das Verhältnis von Input zu Output* der Arbeitsvermittlung nach anderen Kriterien der Leistungs- und Erfolgsmessung zu beurteilen. Bisher wurde dies nicht nur in Deutschland in unbefriedigender Weise über die Messung von wenig aussagekräftigen und kaum nachprüfbaren Bruttoeffekten versucht. So wurden absolute Vermittlungszahlen verwendet z.B. zur Messung von Marktanteilen.²

Bei der Beurteilung der Arbeitsvermittlung kommt es aber auf die Nettoeffekte für die Kunden und die Volkswirtschaft an. Zur Ermittlung von Nettoeffekten auf der Mikroebene muss man aber wissen, was den Kunden (Arbeitssuchenden und Betrieben) widerfahren wäre, wenn sie die Leistungen der AV nicht in Anspruch genommen hätten. Um solche Nettoeffekte zu erreichen, bedarf es eines wohl reputierten Systems öffentlicher und privater Agenturen. Untersuchungen zum Nettonutzen der Arbeitsvermittlung als Suchweg sind bisher rar und liegen nur für Nordamerika von Bishop (1992) und – unzureichend – für einige europäische Länder vor (Eichhorst et al. 2001). In Bezug auf die Arbeitssuchenden kommen sie zu dem Ergebnis, dass die Aktivitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste einen nachhaltigen Beitrag zur Verringerung der Dauer der Arbeitslosigkeit leisten können. Beim Vergleich mit anderen betrieblichen Rekrutierungswegen hingegen (z.B. Zeitungsinserte, informelle Kanäle) schneidet die öffentliche Arbeitsvermittlung nicht immer gut ab.

² Zur Kritik an der Verwendung von Bruttoindikatoren siehe Walwei 1995 und speziell zur undifferenzierten Definition von Vermittlung siehe Karr 2002. Zur vertieften Diskussion von Input- vs. Output-Steuerung s. Kapitel 3.3.2.

Neben ihrer Dienstleistungsfunktion ist die Arbeitsvermittlung aber in erster Linie auch als bedeutende öffentliche Intervention in private Suchprozesse zu werten. Die Förderung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktausgleichs durch Vermittlung arbeitsloser Arbeitssuchender in Beschäftigung ist die vorrangige wirtschafts- und sozialpolitische Aufgabe der BA und der europäischen Public Employment Services (PES). Arbeitsvermittlung und die Durchführung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gelten im Rahmen der Aktivierung³ in den meisten EU-Ländern als sich gegenseitig ergänzende Strategien des „Fördern und Fordern“. Vorrangige Klientel der öffentlichen Arbeitsvermittlung waren bislang überwiegend Arbeitssuchende und Betriebe, die bei Selbstsuche auf dem Arbeitsmarkt nur geringe Erfolgsaussichten und hohe Suchkosten hätten. Insofern greift die öffentliche Arbeitsvermittlung in ablaufende Suchprozesse ein und verändert sie zugunsten schwächerer Marktteilnehmer.

Historisch betrachtet hatte sich zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts in Deutschland ein „Markt für Zitronen“ herausgebildet. Unlautere Praktiken privater Vermittlungsagenturen führten zu einem umfassenden Marktversagen. Mit der Einführung einer flächendeckenden öffentlichen Arbeitsvermittlung sollte u.a. das Marktversagen „geheilt“ werden. Der Reichsanstalt (später Bundesanstalt) für Arbeitsvermittlung wurde 1935 das Alleinvermittlungsrecht eingeräumt. Mehr als 60 Jahre öffentliches Vermittlungsmonopol haben aber auch zu Fehlallokationen und Ineffizienzen (Staatsversagen) geführt.

Wesentliches Ziel von Reformen muss deshalb die Beseitigung dieser Ineffizienzen sein. Die Reputation der gesamten Arbeitsvermittlung eines Landes ist aber von zwei Faktoren abhängig: der Steigerung ihrer Effizienz (insbesondere der Vermittlungs- und Organisationseffizienz der öffentlichen Vermittlungsagentur) *und* einem Angebot an qualitativ hochwertigen Dienstleistungen. Welches ist aber der erfolgversprechende Weg zu diesem Ziel? Mehr Marktöffnung und Wettbewerb, oder die Einführung von privatwirtschaftlichen Management- und Organisationsstrukturen innerhalb der öffentlichen Arbeitsverwaltung, oder beides? Dies wird in den folgenden Kapiteln diskutiert.

³ Unter „aktivierender“ Arbeitsmarktpolitik versteht man, dass Arbeitssuchende mit frühzeitiger Hilfe rechnen dürfen, jedoch eine Verpflichtung zur aktiven Stellensuche haben (Stichwort: Fördern und Fordern). Charakteristisch für einen solchen Ansatz ist, dass er das bloße Nebeneinander von aktiven Maßnahmen und der Gewährung von Lohnersatzleistungen aufhebt (ausführlicher s. Kapitel 5.3.)

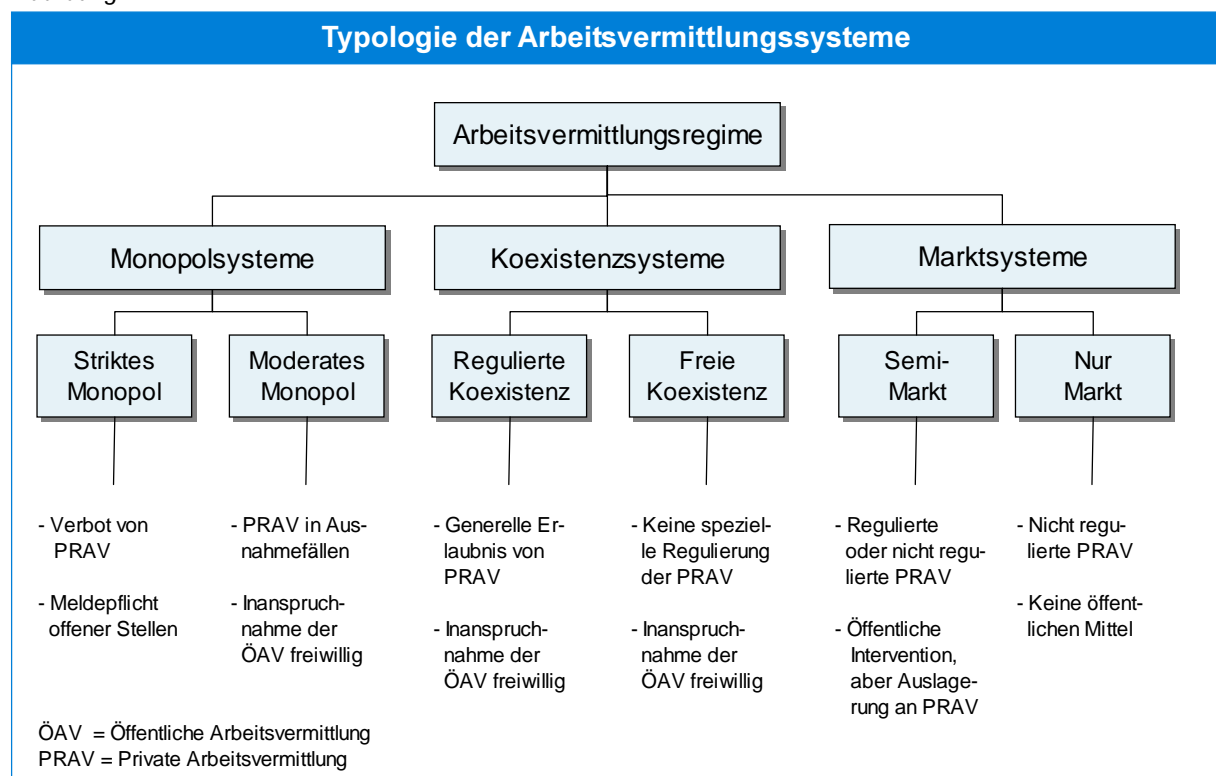
3. Konsequenzen der Deregulierung in der Arbeitsvermittlung in den 90er Jahren

3.1 Systeme zwischen Koexistenz und Markt: Entwicklungen auf europäischer Ebene

Anfang der 90er Jahre wurde die Monopolstellung der öffentlichen Arbeitsvermittlung nicht nur in Deutschland, sondern in allen EU-Ländern (mit Ausnahme Frankreichs) formal aufgehoben. Seit die gesetzlichen Restriktionen für die Zulassung privater Vermittlungsdienste beseitigt wurden, bestehen in den meisten Ländern öffentliche und private Vermittlung nebeneinander in einem Koexistenzsystem mit sich nur teilweise überschneidenden Märkten (vgl. *Abbildung 1*). Während in freien Koexistenzsystemen von den privaten Agenturen nur die allgemeinen gewerberechtlichen Vorschriften zu beachten sind, gibt es in regulierten Koexistenzsystemen Gesetze, die eine Lizenzierung der Agenturen oder auch Standards der Berufsausübung vorsehen.

In den meisten EU-Ländern gibt es mehr oder weniger regulierte Koexistenzsysteme. In Deutschland ist mit den Änderungen des SGB III vom 27.3.02 tendenziell ein Übergang vom regulierten zum freien Koexistenzsystem zu beobachten. In solchen „Semi-Marktsystemen“ gibt es verstärkt private Arbeitsvermittler, es wird aber – im Gegensatz zu „reinen Marktsystemen“ – nach wie vor öffentlich interveniert, z.B. zur Verbesserung der Beschäftigungssituation wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer. Wesentliche Aufgabengebiete sind aber in Semi-Marktsystemen aus den PES ausgelagert und privatisiert. Private Arbeitsvermittler werden von öffentlichen Stellen beauftragt und erhalten ein Vermittlungshonorar von der öffentlichen Hand, z.B. von staatlichen Arbeitslosenversicherungskassen oder aus dem Haushalt des zuständigen Ministeriums. Die öffentliche Arbeitsvermittlung beschränkt sich auf Basisdienstleistungen bzw. fungiert als Regisseur oder sog. „gatekeeper“ wie neuerdings in den Niederlanden (s. *Kapitel 4.3*).

Abbildung 1



Deregulierung, verstanden als Beseitigung von gesetzlichen Restriktionen für die Zulassung privater Vermittlungsdienste, zielte also zunächst auf die Ausdehnung des Angebots an Vermittlungsdiensten. Die öffentlichen Dienste bestanden fort, ihre Ressourcen wurden kaum beschnitten. Die in jüngster Vergangenheit zu beobachtenden Entwicklungen zielen dagegen auch auf eine Reduktion öffentlicher Ressourcen für die PES oder eine Verlagerung von Vermittlungsdiensten auf gewinnorientierte private Anbieter, die untereinander konkurrieren und dadurch Qualität und Effizienz ihrer Dienste zu steigern vermögen. Australien ist ein Beispiel für die Kappung öffentlicher Ressourcen – vor allem den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik – bei gleichzeitiger Privatisierung, die Niederlande sind eines für die zweite Variante. Dazwischen gibt es unterschiedliche Formen und Grade von „Outsourcing“, die weniger weit gehen als eine völlige Privatisierung (*ausführlicher s. Kapitel 4*). Die teilweise Auslagerung öffentlicher Vermittlungsdienstleistungen an private Agenturen ist inzwischen in den meisten EU-Ländern anzutreffen (Konle-Seidl/Walwei, 2002a).

Bei der Zulassung privater Vermittlungsagenturen wurden und werden innerhalb der Europäischen Union unterschiedliche Regulierungen angewandt. So benötigen in den skandinavischen Ländern, in Großbritannien und den Niederlanden private Agenturen (auch Zeitarbeitsagenturen) keine spezielle Erlaubnis. Dort gelten für die privaten Agenturen lediglich die allgemeinen gewerberechtlichen Vorschriften. Selbstregulierung und Selbstverpflichtung ersetzen insbesondere in Dänemark, Finnland und Schweden staatliche Regulierungen.

Auch zwischen den Ländern mit Genehmigungspflicht, den regulierten Koexistenzsystemen, zu denen bis vor kurzem auch Deutschland gehörte, gibt es beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Auflagen, die mit der Zulassung privater Zeitarbeits- und Vermittlungsagenturen verbunden sind. Die Erfahrungen, die mit dem Wegfall der Lizenzierungspflicht gemacht wurden, sind in Großbritannien (1995) und in den Niederlanden (1998) allerdings unterschiedlich.

In Großbritannien gab es nie ein Monopol der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Staatliche und private Dienstleister existierten schon immer nebeneinander. Aufgrund positiver Erfahrungen mit seriös arbeitenden Vermittlungsagenturen sah man in der Lizenzierung eine „bürokratische Hürde“, die den Wettbewerb unnötig erschwerte. Statt auf Lizenzierung baut man seit 1995 mehr auf Marktprozesse und auf die seit 1973 geltenden Berufsausübungsvorschriften für private Agenturen. Sie sehen u.a. vor, dass von Arbeitssuchenden kein Vermittlungshonorar verlangt werden darf.

In den Niederlanden dagegen gibt es offensichtlich ein „Zitronenproblem“. Seit Abschaffung der Erlaubnispflicht ist ein rasanter Anstieg von kleinen unerfahrenen Einsteigern zu beobachten, die in der privaten Arbeitsvermittlung eine schnelle Einkommensquelle sehen. Inzwischen fordert dort auch die Branche selbst die Wiedereinführung der Erlaubnispflicht. Die Professionalisierung der Arbeitsvermittlung scheint nicht ohne verbindliche Qualitätsstandards auszukommen, wenn Qualitätseinbußen vermieden werden sollen.

3.2 Die Etablierung privater Agenturen in Deutschland

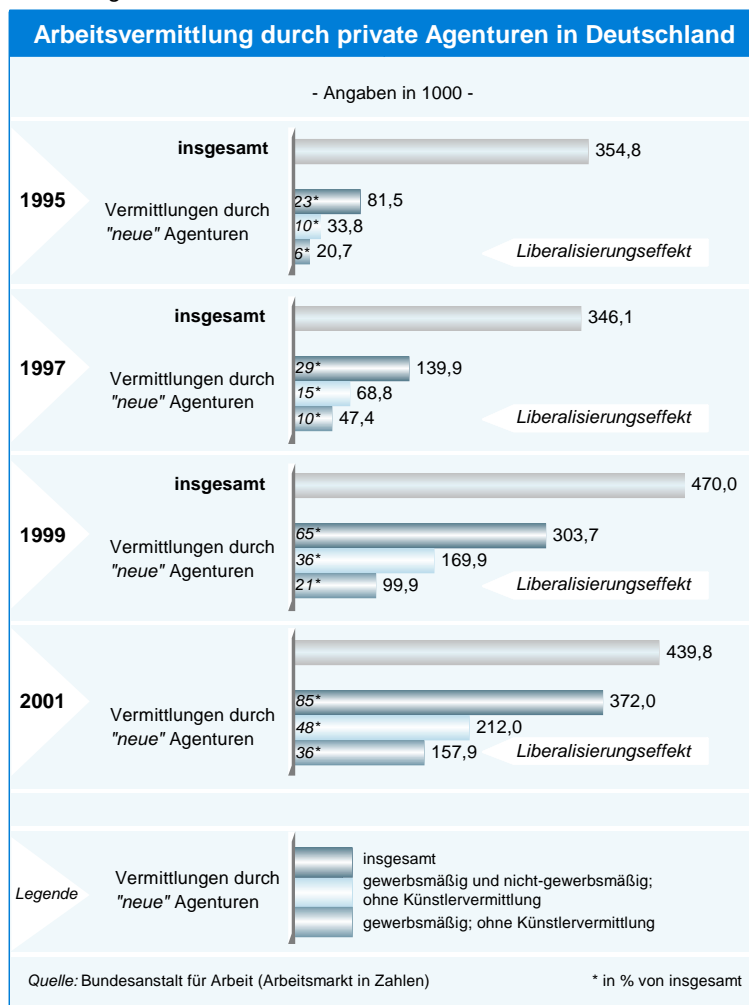
Der historische Grund für das öffentliche Vermittlungsmonopol in Deutschland waren – wie erwähnt – auch die unlauteren Praktiken privater Vermittlungsagenturen. Bei der Deregulierung im Jahre 1994 stand man somit zumindest implizit vor der Frage, wie man eine Übervorteilung von Arbeitskräften durch Arbeitsvermittler am besten in den Griff bekommen könnte. Der deutsche Gesetzgeber vertraute bis 2002 nicht auf den marktvermittelten Reputationsmechanismus, sondern gab staatlichen Marktregulierungen den Vorzug. Es entstanden „künstliche“ Marktzutritts- und Marktaustrittsbarrieren in Form

eines Erlaubnisverfahrens, das an bestimmte Voraussetzungen für die Erteilung einer Lizenz an private Arbeitsvermittler geknüpft ist. Sie sollten das Risiko vermindern, dass private Agenturen durch eine bewusst kurzfristig angelegte Tätigkeit unter Schädigung von Marktteilnehmern wirtschaftlich nicht gerechtfertigte Gewinne erzielen.

Diese Bestimmungen haben die Unsicherheit potentieller Tauschpartner verringert, die Transparenz gesteigert und die wechselseitigen Erwartungen stabilisiert. So sind der BA als aufsichtsführende Behörde (bis März 2002) nur relativ wenige Verstöße gegen das Verbot bekannt geworden, von Arbeitnehmern Vermittlungsgebühren zu verlangen. Zudem bemühen sich die Verbände privater Vermittler schon seit langem um die Einhaltung von Berufsausübungsstandards. Mitunter gehen sie sogar über das hinaus, was das Gesetz verlangt.

Die wachsende Reputation privater Arbeitsvermittlung kommt auch darin zum Ausdruck, dass von einem sehr niedrigen Niveau aus ihr Einschaltungsgrad zugenommen hat. Zwischen 1994 und 2001 stieg der Marktanteil der privaten Arbeitsvermittlung, also ihrer Vermittlungen gemessen an allen Neu-Einstellungen. So vermittelten im Jahr 2001 die gewerbsmäßigen Agenturen, die erst nach der Liberalisierung aktiv werden konnten, insgesamt 157 900 Menschen in Arbeit (vgl. **Abbildung 2**). Von allen gesamtwirtschaftlich getätigten Vermittlungen fielen rund 10% auf alle private Agenturen.

Abbildung 2



Erläuterungen zu Abbildung 2

Mit Hilfe der offiziellen Statistik über die Vermittlungsaktivitäten privater Agenturen lässt sich der quantitative Effekt der Liberalisierung beziffern. Dabei ist zunächst zu trennen zwischen „alten“ Agenturen, wie die Künstlervermittlung oder gemeinnützige Agenturen, die bereits vor dem 1.4.1994 tätig waren, und „neuen“ Agenturen, die nach der Liberalisierung am 1.4.1994 ihre Tätigkeit aufnahmen. Im Jahr 2001 steuerten die neuen Agenturen 85% der 439.800 privaten Vermittlungen insgesamt bei. Diese sind aber um die Vermittlungen „neuer“ Künstleragenturen und „neuer“ nicht-gewerbsmäßiger Einrichtungen zu bereinigen, waren diese doch schon vor der Liberalisierung tätig. Übrig bleiben somit 157.900 Vermittlungen gewerbsmäßiger Agenturen, deren Aktivität erst durch die Liberalisierung möglich gemacht wurde. Dies entsprach im Jahr 2001 einem Anteil von 36% an allen privaten Arbeitsvermittlungen. 1995 war der Liberalisierungseffekt mit 20.700 Vermittlungen (er entsprach 6% aller privaten Arbeitsvermittlungen) noch deutlich geringer.

Seit der Liberalisierung konnten also private Agenturen auf dem Markt für Vermittlung mehr und mehr Fuß fassen. Zwar stellen nach wie vor bestimmte Marktsegmente – wie die Vermittlung von Künstlern oder Führungskräften – eine Domäne der Privaten dar. Unverkennbar ist aber, dass die neuen Vermittler zunehmend Märkte im Bereich der qualifizierten Fachkräfte erschließen, z.B. bei den Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen oder auch bei Waren- und Dienstleistungskaufleuten. Insbesondere diese neuen gewerbsmäßig agierenden Agenturen erreichen eine andere Klientel als ihr öffentliches Pendant und erfüllen somit im Wesentlichen eine Komplementärfunktion.

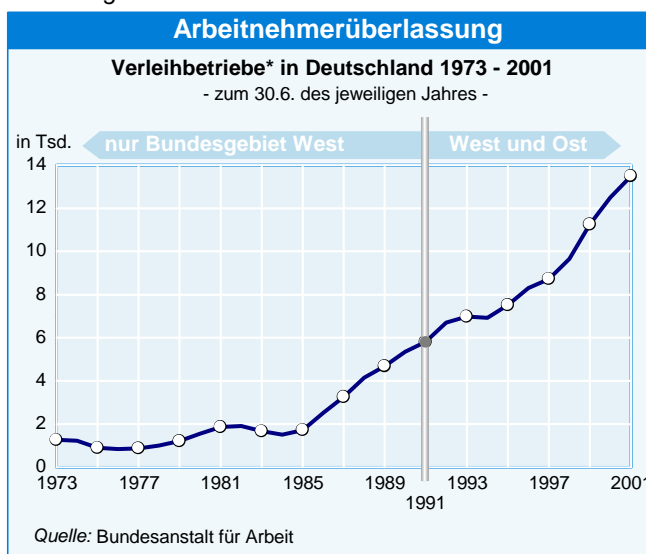
Private Dienstleister können nur dann damit rechnen, in Anspruch genommen zu werden, wenn sie ein marktgerechtes Angebot bereithalten und der bereits erzielte Vermittlungserfolg zu weiterer Nachfrage führt. Daran dürfte auch das seit April 2002 geltende Recht im Prinzip nichts ändern, das Arbeitslosen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe die Beauftragung eines Dritten mit der Vermittlung erlaubt (Vermittlungsgutschein). Zusammen mit der Abschaffung der Erlaubnispflicht für private Agenturen und der Beseitigung des Verbots, auch von den Stellensuchenden Honorare verlangen zu dürfen, ist dies jedoch nicht unproblematisch. Zumindest kurzfristig sind Schädigungen von Marktteilnehmern und der Missbrauch öffentlicher (Beitrags-)Gelder durch unseriös arbeitende Agenturen zu befürchten. Die mit Hilfe von Regulierung und Gütesiegel aufgebaute Reputation der Branche könnte Schaden nehmen.

Zu den Personaldienstleistern zählen auch die *Zeitarbeitsagenturen*. Der Verleih von Arbeitskräften durch gewerbsmäßig arbeitende Agenturen galt zwar historisch nicht als Arbeitsvermittlung und war deshalb auch vor 1994 zugelassen. Die gesetzlichen Regelungen zum gewerbsmäßigen Arbeitskräfteverleih waren aber in Deutschland schon immer eng verknüpft mit der Arbeitsvermittlung. Ökonomisch kann also der Arbeitskräfteverleih – zumindest in bestimmten Fällen – als Substitut für die Arbeitsvermittlung fungieren. Dafür spricht, dass rd. 30 % der Zeitarbeitnehmer nach einem Jahr von den Entleihbetrieben dauerhaft oder befristet übernommen werden (CIETT 2000).

Die starke Zunahme der Zeitarbeitsagenturen (vgl. **Abbildung 3**) und der dort beschäftigten Arbeitnehmer spricht für die Dynamik des Marktes für Personaldienstleistungen. Die Deregulierung (Erhöhung der Überlassungshöchstdauer, Lockerung des „Synchronisationsverbots“) des Arbeitskräfteverleihs in den neunziger Jahren dürfte diese Entwicklung begünstigt haben. Zwischen 1994 und 2001 stieg die Zahl der Verleihbetriebe um 100%, die Zahl der überlassenen Leiharbeiter sogar um 160%. Zeitarbeitsunternehmen sind mit 13.500 Betriebseinheiten und insgesamt 357.000 Arbeitnehmern zu wichtigen Beschäftigern geworden, wenn auch im internationalen Vergleich (vgl. Jahn/Rudolph, 2002) der Anteil der Zeitarbeiter an der Gesamtbeschäftigung mit 0,7% und an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit rund 1,3% noch relativ gering ausfällt.

Eine einstmals äußerst kritisch betrachtete Branche ist quasi „salonfähig“ geworden. Die Arbeitnehmerüberlassung gilt zunehmend als moderne Form der flexiblen Ar-

Abbildung 3



* Die Zahl der Verleihbetriebe ist nicht mit der Zahl der Erlaubnisinhaber identisch, weil Verleiher für rechtlich unselbständige Zweigniederlassungen eigene Meldungen abgeben können oder Verleiher meldepflichtig sein können, obwohl sie nicht mehr im Besitz einer Erlaubnis sind (Abwicklungsfrist).

beitsgestaltung, die möglicherweise zur Entstehung neuer Arbeitsplätze (z.B. durch Substitution bezahlter Überstunden) beitragen kann und immer weniger als ein Instrument moderner „Sklavenarbeit“. Zwar gab es keine einschneidenden Veränderungen bei den Qualitätsstandards für die Verleihagenturen. Die Selbstorganisation der Verleihfirmen im „Bundesverband Zeitarbeit Personaldienstleistungen“ hat aber offensichtlich dazu beigetragen, dass Fälle illegaler Praktiken und schwarze Schafe seltener geworden sind.

An Image dürfte die Zeitarbeit auch deshalb gewonnen haben, weil in den neunziger Jahren Arbeitnehmerüberlassung als arbeitsmarktpolitisches Instrument entdeckt und zunehmend genutzt wurde. Gemeinnützige Zeitarbeitsagenturen (wie z.B. START, GAÜ) haben den Einstieg schwervermittelbarer Personengruppen in den Arbeitsmarkt erleichtert und Brücken in „normale“ Beschäftigung geschlagen. Ein Blick in die von der Bundesanstalt für Arbeit geführte „Arbeitnehmerüberlassungsstatistik“ zeigt, dass auch die gewerbliche Zeitarbeit positive Integrationseffekte hat. So waren Ende Juni 2001 52% der Arbeitnehmer vor Aufnahme einer Zeitarbeit beschäftigungslos und 8% vorher noch nie beschäftigt (ANBA 2002).

Hinsichtlich der Klientel gibt es zwischen den Zeitarbeitsagenturen und der öffentlichen Arbeitsvermittlung eindeutig Überschneidungen. Zeitarbeitsagenturen verleihen zu rd. 30% ungelernete und zu rd. 50% (überwiegend männliche) angelernte Kräfte und Facharbeiter. Man muss deshalb hier – im Gegensatz zu den privaten Vermittlungsagenturen – von einer Konkurrenzsituation ausgehen.

Durch die Liberalisierung der Personaldienstleistungen sollten zunächst zusätzliche personelle Ressourcen für den Arbeitsmarkt erschlossen werden. Dies ist insoweit gelungen, als private Personaldienstleister in den Bereichen Arbeitsvermittlung und der Arbeitnehmerüberlassung zuletzt immer häufiger eingeschaltet wurden. Gleichwohl darf die steigende Marktbedeutung privater Dienstleister nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihr relatives und absolutes Gewicht noch immer als eher gering einzuschätzen sind.

Mit der von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen weiteren Deregulierung der Zeitarbeit und der Errichtung von Personal-Service-Agenturen (PSA) bei den Arbeitsämtern wird ein weiterer Expansionschub für die Arbeitnehmerüberlassung erwartet. Zeitarbeit könnte häufiger als besonderer Weg der Arbeitsvermittlung bzw. der betrieblichen Personalsuche nach dem Motto „try and hire“ genutzt werden. Können Betriebe Leiharbeiter leichter testen und durch den Verleiher austauschen lassen, erhöht sich u.U. deren Bereitschaft, vorher arbeitslose Leiharbeiter mit erhöhten Risiken einzustellen. Auch für Stellensuchende kann es Vorteile bringen, wenn sie den Betrieb erst als Leiharbeiter kennen lernen können, bevor sie sich dort fest anstellen lassen.

Vorsicht ist allerdings geboten hinsichtlich der Schätzungen des Wachstumspotenzials und der Entlastungseffekte. In dem Hartz-Gutachten wird davon ausgegangen, dass 70% der Zeitarbeitnehmer aus dem Arbeitslosenbestand kommen und zwischen einem Drittel und der Hälfte aller Zeitarbeitnehmer von den Arbeitgebern übernommen werden, so dass sich beim Arbeitslosigkeitsvolumen eine Entlastung von 360 000 bis 520 000 und bei einem Arbeitslosenbestand von 4 Millionen ein Rückgang um 150 000 bis 250 000 im ersten Jahr ergibt (Bericht der Kommission 2002, S.274). Die errechneten Effekte sind als zu optimistisch einzuschätzen, weil relevante Aspekte nicht berücksichtigt wurden, z.B. potentielle Verdrängungseffekte zu Lasten anderer Beschäftigungsarten bei einem insgesamt unzureichendem Beschäftigungswachstum (vgl. auch Kapitel 5.4).

Wichtiger als die quantitative Marktbedeutung der privaten Agenturen dürften die qualitativen Aspekte sein, die mit der Marktöffnung einhergehen. Durch ihre erwerbswirtschaftliche Ausrichtung sind Private nicht nur darauf angewiesen, flexibel und effektiv auf Kundenwünsche zu reagieren. Innovative Angebote beeinflussen den Markt. Es setzt ein Wettbewerb um kreative Lösungen ein, der die weiterhin dominante öffentliche Arbeitsvermittlung ausdrücklich einschließt (Konle-Seidl/Walwei 2002b).

3.3 Der zögerliche Wandel der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Deutschland in den 90er Jahren

3.3.1 Reformimpulse: Liberalisierung, New Public Management (NPM) und Europäische Beschäftigungsstrategie

Möglicherweise ist der Impuls zur Veränderung der öffentlichen Arbeitsvermittlung, der von den privaten Dienstleistern in den 90er Jahren ausging, deren größter Verdienst. Hinzu kam, dass die Diskussion um die Modernisierung des öffentlichen Sektors auch vor der BA nicht Halt machte. Seit Anfang der 90er Jahre haben sich – ausgehend von den USA – neue Ideen der Führung, Kontrolle und Regulierung von staatlichen Institutionen ausgebreitet, die unter der Bezeichnung „New Public Management“ (NPM) zusammengefasst werden. Es handelt sich um ein wirkungsorientiertes neues Steuerungsmodell, das z.B. auch im kommunalen Bereich große Resonanz gefunden hat. Mit dem NPM-Ansatz reagierte man u.a. darauf, dass der Staat als Anbieter von öffentlichen Gütern und Diensten in der Regel als Monopolist auftritt und dies zu Fehlallokationen und Ineffizienzen (*Staatsversagen*) führt.

Auch die 1997 beschlossene „Europäische Beschäftigungsstrategie“ löste in den Arbeitsverwaltungen der EU-Mitgliedsstaaten einen nachhaltigen Reformimpuls aus. Im Gegensatz zu den Empfehlungen der OECD (*s. Kapitel 4*) wird in den „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ ein klares Votum für eine modernisierte *öffentliche* Arbeitsvermittlung abgegeben. Mit der Umsetzung von wesentlichen Teilen der Beschäftigungsstrategie, insbesondere den Säulen „Beschäftigungsfähigkeit“ und „Chancengleichheit von Männern und Frauen“ sind die Arbeitsverwaltungen befasst. Damit rücken Fragen der Zielsteuerung und des Performanzmanagements in den Vordergrund.

In der Bundesanstalt für Arbeit wurde Mitte der 90er Jahre eine schrittweise Modernisierung eingeleitet. Neue Organisationsstrukturen in den Arbeitsämtern und die Einführung privatwirtschaftlicher Managementansätze in der Zentrale zielten auf eine Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Arbeitsergebnisse sollten verbessert, Arbeitsverfahren rationalisiert und ein höherer Marktanteil (gemessen als vermittelte Arbeitnehmer im Verhältnis zu neu entstandenen Beschäftigungsverhältnissen) erreicht werden. Letztlich waren diese Schritte unabdingbar, um Ineffizienzen in der Arbeitsverwaltung entgegenzuwirken und den langfristigen Bestand der Organisation zu sichern.

Die Einführung des Sozialgesetzbuches III (SGB III) im Jahre 1998 ermöglichte eine dezentrale Steuerung durch Eingliederungstitel und eine stärkere Delegation von Organisations- und Budgetkompetenzen. Monitoring und Controlling mit den Elementen Zielsteuerung und Qualitätsmanagement hielten Einzug. Ein neues Leitbild wurde entwickelt: Leistungsorientierte Führung und Personalentwicklung wurden als Instrumente der Produktivitätssteigerung eingeführt. Eine interne Organisationsreform („Arbeitsamt 2000“) wurde in Angriff genommen. Neben der Einführung kundenorientierter Mitarbeiter-Teams in den Arbeitsämtern wurden die Handlungsspielräume bei der Wahrnehmung von Aufgaben erweitert. Das Angebotskonzept der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung sollte eine neue Dienstleistungskultur mit stärkerer Kundenorientierung begründen. Neue Technologien hielten Einzug und die Selbstinformationseinrichtungen wurden stark ausgebaut. Aus Kosten- und Wettbewerbsgründen kooperierte die BA auch zunehmend mit privaten Agenturen.

Haben diese Maßnahmen ausgereicht, die Reputation der BA zu sichern und ein qualitativ hochwertigeres Vermittlungsangebot zu befördern?

3.3.2 Vertrauenskrise und Notwendigkeit einer umfassenden Reform

Eine Antwort auf diese Frage gibt die massive Vertrauenskrise vor dem Hintergrund „geschönter“ Vermittlungszahlen, die im Februar 2002 zutage trat. Sie war auch Ausdruck einer Reihe von Versäumnissen bei der Umstrukturierung der BA:

- Zum einen liegt es an den nur halbherzig durchgeführten Reformschritten. Kritik (u.a. von Schütz 2001) wurde vielfach an der mangelnden Kohärenz des Ziel-Steuerungsmodells geübt. Das alte Steuerungssystem (regelerorientierte Konditionalsteuerung „wenn...dann...“) mit einem am Mitteleinsatz orientierten Input existierte neben dem neuen Steuerungsmodell weiter. Zielerreichung und Personalentwicklung wurden nicht ausreichend verknüpft. Die Integration in die Führungsphilosophie blieb defizitär und der Umsetzungsstand war inhomogen.
- Darüber hinaus ist fraglich, ob eine Leistungsorientierung an quantitativen (Brutto-)Zielvorgaben, die eher den Prozess als die angestrebten Arbeitsmarktwirkungen widerspiegeln – z.B. an der Zahl der zu akquirierenden Stellen, an einer hohen Zahl von Vermittlungen oder an der Zahl abgeschlossener Eingliederungsvereinbarungen – nicht zwangsläufig zu Fehlanreizen und Fehlsteuerungen führt. In diesem Zusammenhang wurde auch von einer Tonnenideologie gesprochen. Klar definierte und zahlenmäßig begrenzte Wirkungsindikatoren wie eine rasche und nachhaltige Wiedereingliederung von Arbeitslosen würden dagegen nicht den Mitteleinsatz, sondern die Wirkung von Arbeitsvermittlung zum Maßstab erfolgreichen Handelns machen. Dadurch ließen sich falsche Anreize auf allen Ebenen vermeiden und Ziele der Arbeitsvermittlung mit Sparzielen (z.B. bei Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe) besser verknüpfen.
- Positive Ansätze einer stärker dezentralen Steuerung mittels Eingliederungstitel und geschäftspolitischen Schwerpunkten erschöpften sich oft noch in einem – die Arbeitsämter belastenden – Kennziffernformalismus. Es wurde versäumt, einen Leistungswettbewerb zwischen den Arbeitsämtern auf der Basis vergleichbarer Eingliederungsbilanzen in Gang zu setzen.
- Die Umstellung der Arbeitsämter auf das neue Organisationskonzept AA 2000 erfolgte ohne wissenschaftliche Begleitung nach einem starren Umsetzungskonzept. Und nach Ablauf der Pilotphase quasi automatisch. Unzulänglichkeiten in den neu geschaffenen Teamstrukturen, Defizite beim Informationsmanagement und Überlastungen der Mitarbeiter führten zu Unsicherheit und Unzufriedenheit in den Ämtern.
- Ungeachtet der Diskussionen um einzelne Reformaspekte wie Konzentration auf Kernaufgaben, die Überprüfung des Aufgabenspektrums und der Leistungstiefe, dem Personalschlüssel, einer stärkeren stellenorientierten Vermittlungsstrategie etc. ist bei jeder Reform der BA zu beachten, dass öffentliche Arbeitsvermittlungen grundsätzlich einen „Balanceakt“ zu meistern haben: dem Zielkonflikt zwischen Effizienz- und Gleichheitszielen. Einerseits besteht der sozialpolitische Auftrag, verstärkt arbeitslose Problemgruppen zu vermitteln. Andererseits ist es für die Erhaltung ihrer Reputation wichtig, dass sie bei Stellenbesetzungsaufträgen den Erwartungen der Betriebe entsprechen. Letzteres war in der Vergangenheit nicht immer der Fall, wie auch Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) bei 10 000 Betrieben im Frühjahr 2002 (DIHK, 2002) zeigen: Drei Viertel der Betriebe klagten darüber, dass ihnen die Arbeitsämter ungeeignete Bewerber schickten. Nur 5 Prozent der Unternehmen gaben an, dass sie gemeldete Stellen mit Hilfe der Arbeitsämter besetzen können. Bei Einschaltung privater Agenturen sind es immerhin 28 Prozent⁴.

Die von der DIHK geforderten weiterreichenden Reformen zur Steigerung von Vermittlungseffizienz und Reputation der Arbeitsämter decken sich dabei durchaus mit Vorschlägen von anderer Seite (z.B. Hartz-Kommission, Vorstand der BA, Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt).

⁴ Im Gegensatz zu Indikatoren wie Marktanteilen oder Vermittlungsquoten, die reine Aktivitätsnachweise der AV darstellen, ist der Einschaltungsgrad ein aussagefähiger Indikator für die Reputation der AV. Er zeigt an, wie stark die BA von Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung bei der Personalbeschaffung in Anspruch genommen wird. Allerdings differieren die DIHK-Ergebnisse von den jährlichen IAB-Erhebungen zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot, die Auskunft über Wege und Erfolg der Stellenbesetzung seit 1989 geben. Dort gaben im Jahr 2000 12 Prozent aller befragten Betriebe in Westdeutschland das Arbeitsamt als erfolgreichen Suchweg an, in Ostdeutschland waren es sogar 29% (vgl. Konle-Seidl/Walwei 2002b).

4. Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich

4.1 Reputations- und Effizienzgewinn durch Privatisierung oder durch interne Organisations- und Strukturreformen?

Die Notwendigkeit einer umfassenden Reform der Arbeitsvermittlung ist kein singuläres deutsches Phänomen. In *Kapitel 3.2* wurden bereits die Konsequenzen der Deregulierung Anfang der 90er Jahre, die sich auf eine Abschaffung des öffentlichen Vermittlungsmonopols und die generelle Zulassung privater Agenturen konzentriert hatte, als unzureichend beschrieben. In einigen Ländern ist man deshalb schon früher als hierzulande und weniger behutsam dazu übergegangen, über die bloße Deregulierung hinausgehende Modelle und Reformansätze zu implementieren, die nachhaltige Effizienzsteigerungen und Reputationsgewinne sichern sollen.

Im Mittelpunkt der Analyse internationaler Ansätze und Erfahrungen steht die Arbeitsvermittlung. Sie soll nicht nur als Teil der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik behandelt werden, sondern als integraler Bestandteil einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, die prinzipiell auf den Erwerb, den Erhalt und den Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit zielt. In erster Linie haben Aktivierungsstrategien Arbeitslose im Blickpunkt, die möglichst rasch wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden sollen. Die Durchführung „aktivierender“ Maßnahmen ist Teil der öffentlichen Aufgaben von Arbeitsverwaltungen, so dass sich *Effizienz- und Reputationsgewinne* zwar in erster Linie auf deren Produktivität beziehen, aber generell von *Effektivitätsaspekten* einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik (*s. Fußnote 1a*) nicht trennen lassen.

Bei den internationalen Reformansätzen sind grundsätzlich zwei Pole auszumachen: Zum einen Ansätze, die auf die „Modernisierung“ der PES durch Struktur- und Organisationsänderungen und die Einführung von Performanz-Management setzen. Modernisierungsvorreiter im Sinne der EU-Beschäftigungsstrategie sind insbesondere die *skandinavischen Länder* aber auch *Österreich* (*Kapitel 4.6*). Die *Schweiz* gibt ein Beispiel für die konsequente Umsetzung des Leistungswettbewerbs (*Kapitel 4.4*) innerhalb einer (Rumpf)Behörde. Gleichzeitig steht sie – zusammen mit *Großbritannien* (*Kapitel 4.5*) – für eine liberale Tradition und ein Koexistenzsystem, in dem es nie ein öffentliches Vermittlungsmonopol gab. Effizienz ist von jeher eine wichtige Zielsetzung innerhalb des britischen öffentlichen Employment Service (ES). Der ES, als Agenturmodell konzipiert, wurde im April 2002 einer weiteren Strukturreform unterzogen. Die Zusammenlegung von Teilen der Leistungsorganisation mit der Vermittlungsagentur („JobCentre Plus“) soll die Aktivierungsstrategie der britischen Regierung besser unterstützen.

Zum anderen sind Ansätze zu beobachten, die auf mehr Privatisierung setzen, wie sie von der OECD „Job Strategy“ schon seit längerem propagiert werden (OECD, 2001a). Am konsequentesten hat dies Australien vorexerziert. Dort wurde die Auffassung vertreten, dass eine bessere Effizienz und Reputation der Arbeitsvermittlung (und Arbeitsmarktpolitik) nicht mehr innerhalb der PES zu erreichen ist, sondern nur noch mit einer weitgehenden Marktöffnung („Contestability“)⁵ der Vermittlungsdienste (*Kapitel 4.2*). Zwischen diesen Polen findet sich eine Reihe von Ländern mit Systemen zwischen Koexistenz und Markt. Der PES wurde in den *Niederlanden* nicht völlig abgeschafft, aber seine Aufgabe beschränkt sich seit 1.1.2002 auf die Funktion eines Pfortners („gatekeeper“) (*Kapitel 4.3*). Die frühere Arbeitsverwaltung wurde aufgeteilt und wichtige Bereiche an Private ausgelagert.

⁵ In ihrer „Jobs Study“-Strategie legte die OECD bereits 1994 ihre Idee der „contestability“ (Markttest) in der Arbeitsmarktpolitik nieder. Um „wettbewerbsfähigere“ Bedingungen zu gewährleisten, ist eine klare Trennung von Anbietern (PES) und Käufern von Vermittlungsdienstleistungen (Regierung) notwendig. Die Regierung legt die Outcomes fest, für die sie zu zahlen bereit ist und sucht auf der Basis von Ausschreibungen den kostengünstigsten Anbieter. Dies können private wie öffentliche Anbieter sein. Die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Anbieters wird dadurch „getestet“.

4.2 Effizienzsteigerung durch Privatisierung: Das Beispiel Australien

4.2.1 Die Einführung des „Job-Network“ im Jahr 1998

Australiens Praxis unterscheidet sich von der aller anderen OECD Länder. Weil man seit 1994 positive Erfahrungen mit der Auslagerung der Reintegrationsdienste – insbesondere mit dem „Case-Management“ für Schwervermittelbare – gemacht hatte, wurden 1998 sowohl die „regulären“ Vermittlungsdienste als auch die „intensiven“ Beratungs- und Vermittlungsdienste für schwervermittelbare Arbeitslose privatisiert. Lediglich die offenen Stellen werden landesweit noch öffentlich von „Centrelink“ (dem „gatekeeper“) registriert und an die privaten Anbieter weiter gegeben. Aus der ehemaligen PES mit umfassenden Aufgaben ist im Mai 1998 das „Job-Network“ entstanden, ein Netzwerk das rund 200 Organisationen umfasst: gemeinnützige Agenturen, Personalberater, private gewinnorientierte Agenturen und die PES-Nachfolgeorganisation.

Das Job-Network bietet im wesentlichen die traditionellen Kernaufgaben an: Vermittlung und intensive Beratung. Die Agenturen vermitteln sowohl auf der Grundlage von ergebnisorientierter Finanzierung (Payment Mechanisms) als auch auf der Basis von Performanzfestlegungen (Performance Assessments). Sie bekommen eine Prämie für jeden vermittelten Arbeitslosen mit mehr als 15 Stunden bezahlter Arbeit pro Woche. Die Prämie wird erhöht, wenn Langzeitarbeitslose für mindestens 13 Wochen in Arbeit vermittelt werden.

Die Vermittlungsaufträge werden im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens vergeben. Die zuständige Abteilung im Arbeitsministerium (DEWRSB) entscheidet zunächst über die Zulassung der Vermittlungsagenturen anhand bestimmter vertraglicher Standards. Daneben setzt die Regierung Art und Umfang der anzubietenden Vermittlungsdienste auf der Basis von drei Kategorien (s.u.) fest. Dann werden die Vermittlungs- und Beratungsaufträge in Kontingenten ausgeschrieben (z.B. Vermittlung von 100 Arbeitslosen aus Kategorie 2). Der Zuschlag wird unter Erfolgs-, Qualitäts- und Kostengesichtspunkten vergeben.

Kategorie 1: „Job Matching Service“: Vermittlung von Arbeitssuchenden auf offene Stellen und alle damit verbundenen Dienstleistungen.

Kategorie 2: „Job Search Training“ (JST): Qualifizierungsmaßnahmen für die Dauer von 15 Tagen und für Arbeitslose, die zwischen 2 und 12 Monaten ohne Arbeit waren.

Kategorie 3: „Intensive Assistance“ (IA): Hierbei handelt es sich um eine Art individuelles Case-Management mit einer Dauer von 12 bis 21 Monaten für Arbeitslose mit hohem Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko. Das Risiko wird auf der Basis eines Profiling-Verfahrens eingeschätzt. Je nach Schwere des Vermittlungsproblems erfolgt die Auswahl für die Intensivbetreuung gleich zu Beginn der Arbeitslosmeldung, nach einem Jahr Arbeitslosigkeit oder später. Die Anbieter der Intensivberatung werden für die Ausarbeitung eines Eingliederungsplanes mit dem Arbeitssuchenden bezahlt. Außerdem bekommen sie eine Prämie für die Vermittlung in bezahlte Arbeit von mindestens 13 Wochen. Die Prämie wird erhöht, wenn das Arbeitsverhältnis mindestens 26 Wochen besteht.

Bisher gab es zwei Ausschreibungsrunden (1997 und 1999 für die Jahre 2000 bis 2003). Viele Agenturen bieten mehrere Kategorien von Dienstleistungen an, wovon 80% das Job Matching und 60% die Intensivberatung betreffen. Dabei ist eine Spezialisierung auf bestimmte Kundengruppen wie Aborigines oder Behinderte festzustellen.

Centrelink ist die staatliche Leistungsbehörde mit „gatekeeper“-Charakter. Sie prüft zentral die Ansprüche auf Leistungen, nicht nur für Arbeitslose, sondern auch für andere Gruppen wie Alleinerziehende und Behinderte. In Australien sind Sozialleistungen wenig differenziert und fragmentiert. Sie sind ausschließlich steuerfinanziert und abhängig von der Vermögenssituation der Antragsteller. Im wesentlichen gibt es drei Arten von „flat-rate“ Leistungen: „Youth Allowance“ für unter 21-jährige Arbeitslose, „Newstart“ für über 21-jährige und „Mature Age Allowance“ für über 60-jährige Arbeitslose. Die eigene Informations- und Vermittlungsfunktion von Centrelink beschränkt sich auf folgende Aufgaben: die (elektronische) Registrierung und Weitergabe von offenen Stellen, die Weitergabe berufskundlicher Informationen über Selbstinformationseinrichtungen, die Klassifizierung von Arbeitslosen mit Leistungsanspruch nach einem standardisierten Profilingverfahren und deren entsprechende Weitervermittlung an Job-Network.

4.2.2 Aktivierung durch Ressourcenkappung

Durch die Stärkung des Wettbewerbs und des von der OECD propagierten Aktivierungsprinzips hat die australische Regierung die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zwischen 1995 und 2001 nahezu halbiert (von 0,8% des Bruttosozialproduktes auf 0,46%). Im Zuge des „Förderns und Forderns“ wurde die Pflicht zur Arbeit („work for the dole“ und „Mutual Obligation“) für jüngere Leistungsbezieher eingeführt. Auch bei der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Programme setzte man auf mehr Wettbewerb. Nur noch für bestimmte Zielgruppen (Jugendliche, ethnische Minderheiten) werden Qualifizierungsprogramme öffentlich angeboten. Der Wettbewerb wurde insbesondere dadurch intensiviert, dass viele Anbieter auf demselben lokalen Arbeitsmarkt auftreten.

4.2.3 Performanzerfolge und Defizite des neuen Vermittlungssystems

Seit 2001 werden die Dienstleistungen der Agenturen durch ein fortlaufendes Monitoring überprüft. Die Anbieter können mit Strafe belegt oder ganz vom Geschäft ausgeschlossen werden, wenn die vertraglichen Bestimmungen nicht eingehalten werden. Seit Einführung des Job-Network ist der Marktanteil (aller Anbieter) der Vermittlungen (gemessen an allen Neu-Einstellungen) gleich geblieben. Der langfristige Anteil der Leistungsbezieher an den Arbeitslosen nahm bis 2000 weiter zu, ist aber jüngst stark zurückgegangen. Hierzu trug besonders das „Mutual Obligation“-Programm bei, das von arbeitslosen Leistungsempfängern die Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung oder gemeinnützigen Arbeit bzw. die Teilnahme an einem Qualifizierungsprogramm einfordert. Dadurch konnten die Eintritte jüngerer Arbeitsloser in Langzeitarbeitslosigkeit deutlich gesenkt werden. Das Programm fand großen Widerhall in der Bevölkerung und wurde jüngst auf arbeitslose Leistungsbezieher bis 49 Jahre ausgedehnt. In der ersten Evaluierung des Job-Network im Jahr 2000 durch die australische Regierung wurde bei der Vermittlung von Arbeitslosen, die zwischen 2 und 12 Monaten ohne Arbeit waren, eine Steigerung um 50% festgestellt.

Die Arbeitslosigkeit ist von 7,7% im Jahre 1998 auf 6,7% in 2001 zurückgegangen. Dies kann allerdings nicht (mono-)kausal mit der Einführung des Job-Network erklärt werden. In derselben Zeit war nämlich auch die konjunkturelle Entwicklung günstig, was zu einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften und damit auch zu sinkender Arbeitslosigkeit geführt hat.

Eine vorläufige Bestandsaufnahme der OECD konstatiert aber eindeutige Performanzvorteile und Effizienzgewinne. Das Angebot an Beschäftigungsdienstleistungen privater und kommunaler Agenturen wird als effektiv bewertet und der Wettbewerbsprozess („contestability“) als wesentlicher Beitrag zu einer umfassenden Performanzsteigerung des gesamten Systems gewürdigt. In der zweiten Ausschrei-

bung im Jahr 2000 wurden sogar einige „poorly-performing providers“ vom Markt genommen, u.a. auch der „Employment National“, die Nachfolgeorganisation der früheren PES-Organisation „Commonwealth Employment Service“. Für die laufende Periode bis 2003 wird mit einer Erhöhung der durchschnittlichen Vermittlungszahlen der IA (Intensivberatungs-Agenturen) von 25% gerechnet (vgl. OECD, 2001b).

Als Defizite des neu etablierten Systems wurden in einer ersten Bewertung durch die australische Regierung im wesentlichen zwei Punkte angeführt:

1. Die Anbieter intensiver Beratungsdienste können deshalb keine großen Erfolge bei der Vermittlung erzielen, weil sie nicht in die Gewährung von Lohnersatzleistungen und in die Vermittlung arbeitsmarktpolitischer Programme einbezogen sind. Sobald die Arbeitsuchenden in die intensive Beratung überwiesen sind, werden sie durch die Leistungsbehörde „Centrelink“ nicht mehr kontrolliert. Wenn sich die überwiesenen Arbeitsuchenden nicht melden, müssen die Agenturen langwierige Prozeduren auf sich nehmen, um den Fall an Centrelink zurückzugeben. Das bindet mehr Ressourcen als z.B. Sperrzeiten zu verhängen. Die Trennung von individuellem „Fallmanagement“ durch die IA-Agenturen des Job-Network und die Vermittlung in Qualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme durch Centrelink hält die OECD für schwerfällig und teuer (OECD 2001b).
2. Daneben ist die ausbezahlte Prämie für den einzelnen Anbieter – besonders für die Vermittlung von Arbeitslosen aus Kategorie 3 – offensichtlich zu niedrig. So hat sich herausgestellt, dass der Wettbewerb zwischen den Anbietern und eine entsprechend höhere Prämie für Schwervermittelbare nicht ausreichen, um diese erfolgreich zu vermitteln. Vielmehr hat das fehlende Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Job-Network zu Selektions- und Mitnahmeeffekten geführt und zudem zum Ausschluss vieler schwervermittelbarer Arbeitsuchender aus dem System (Dockery/Stromback 2001).

Diese Mängel versuchte man in der zweiten Ausschreibung durch eine Integration von „Case-Management“ und Vermittlung in arbeitsmarktpolitische Programme zu beheben. Ob dies gelingt ist fraglich, denn die Regierung will offenbar die Kontrolle über die Leistungsgewährung und den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Programme behalten und nur ungern ein Prämiensystem mit starken finanziellen Anreizen schaffen, das aufgrund theoretischer Überlegungen eigentlich notwendig wäre (OECD 2001b). Trotzdem kann Australien als Beispiel für ein Quasi-Wettbewerbssystem in der Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik gelten, das durch mehr Konkurrenz in Verbindung mit einer konsequenten Aktivierungsstrategie Erfolge verzeichnet hat. Die Effizienz- und Effektivitätsgewinne müssen aber durch eine „harte“ Evaluation noch bestätigt werden.

4.3 Effizienzsteigerung durch weitgehende Marktöffnung: Das Beispiel Niederlande

4.3.1 Die „Trial and Error“-Phase in den 90er

Dem Vorbild Australiens folgend haben die Niederländer nach einer Phase des „Trial and Error“ in den 90er Jahren am 1.1.2002 eine umfassende Struktur- und Organisationsreform der Arbeitsverwaltung und Arbeitsmarktpolitik implementiert, die alle Ebenen erfasst hat. Bis zum 1.1. 2002 war die niederländische PES, die „Arbeidsvoorziening“ (Arbvo) verantwortlich für Vermittlung und Beratung, die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die berufliche Weiterbildung. Die Gewährung von Sozialhilfe (zu 75% vom Bund und zu 25% von den Gemeinden finanziert) lag in der Verantwortung der Gemeinden und die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung wurde – getrennt von der Arbvo – von fünf verschiedenen Organisationen verwaltet.

Daneben hatte die private Arbeitsvermittlung (einschließlich der Zeitarbeit) in den 90er Jahren quantitativ stark an Bedeutung gewonnen (vgl. *Table 1*). Eine herausragende Rolle spielt die Zeitarbeit (1998: 23% der beschrittenen und 11% der erfolgreichen Suchwege). Die Niederländer sind nicht nur „Teilzeitweltmeister“, sondern auch „Zeitarbeitsweltmeister“. Mit einem Anteil von 4,5% Zeitarbeitnehmern an allen Erwerbstätigen erreichen die Niederländer einen Spitzenplatz in Europa. Zeitarbeit erleichtert vor allem jungen Holländern den Einstieg in den Arbeitsmarkt. Sie konkurriert seit geraumer Zeit insbesondere mit den öffentlichen Vermittlungsdiensten, weil beide auch schwer vermittelbarer Personengruppen in den Arbeitsmarkt eingliedern sollen.

Tabelle 1

Einschaltung und Erfolg von Rekrutierungswegen in den Niederlanden					
- Ergebnisse aus Betriebsbefragungen 1988 bis 1998¹ -					
	Öffentliche Arbeitsvermittlung	Private Arbeitsvermittlung (einschl. Zeitarbeit)	Inserate	Informelle Kanäle	Summe
a) Beschrittener Rekrutierungsweg² in %					
1988	19	10	42	54	125
1990	21	14	52	48	135
1992	18	11	47	54	130
1994	22	8	30	53	113
1995	20	13	30	64	127
1996	20	16	30	58	124
1997	17	19	34	49	119
1998	16	26	41	47	130
b) Erfolgreicher Rekrutierungsweg in %					
1988	12	7	35	47	100
1990	9	7	43	40	100
1992	10	7	39	44	100
1994	16	6	26	53	100
1995	13	10	24	53	100
1996	13	12	25	51	101

1) Die Erhebung wurde in den Jahren 1999 und 2000 ausgesetzt. Für die Jahre 1997 und 1998 liegen keine Informationen über den Erfolg bestimmter Rekrutierungswege vor. Quelle: Konle-Seidl/Walwei 2001

2) Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Arbvo (Hoe werven bedrijven)

Die öffentliche Arbeitsverwaltung war lange Zeit als „Herberge von Karteileichen“ wahrgenommen worden. Das Vermittlungsmonopol wurde 1990 abgeschafft. 1991 sollte eine stärkere Einbindung der Sozialpartner (ähnlich dem deutschen Modell) und eine Dezentralisierung Effizienzreserven mobilisieren. In der Folgezeit wurde die neue Verwaltungsstruktur jedoch wegen ihrer Schwerfälligkeit kritisiert, woraufhin 1996 wiederum die Befugnisse der Zentralregierung ausgeweitet wurden. Auch angesichts des Erfolges privater Vermittlungsagenturen wurden 1997 die Ziele der staatlichen Arbeitsverwaltung auf die Vermittlung schwervermittelbarer Arbeitssuchender gerichtet. Nach ersten örtlichen Modellversuchen müssen seit 1999 Arbeits- und Sozialverwaltungen Arbeitssuchende mit Hilfe des „Kansmeter“ messen, eines standardisierten Profiling-Verfahrens. Je nach Einschätzung werden die Arbeitslosen in eine von vier Kategorien eingestuft, um ihnen möglichst zielgenau helfen zu können. Die ersten Resultate des Profiling zeigten, dass 80% der Unterstützungsempfänger entweder erst nach längerer Zeit oder vorerst gar nicht vermittelbar waren (Hackenberg 2001).

Um die Reputationsprobleme in den Griff zu bekommen und eine höhere Vermittlungseffizienz zu erreichen, wurde eine stärkere Zusammenarbeit mit privaten Trägern angestrebt. Im April 2000 rief man schließlich eine Projekt-Organisation ins Leben (VO SUWI = Organisation für die Reform der Trägerschaftsstruktur für Arbeit und Einkommen), die unter Leitung eines Managementteams ein neues Organisations- und Ablaufmodell für die Arbeitsvermittlung und die Durchführung der Arbeitsmarktpolitik entwickeln sollte.

4.3.2 Das neue Organisationsmodell: Ein Public-Private-Mix

Das neue Modell wurde zügig und konsequent umgesetzt. Am 1.1.2002 wurde die niederländische PES in fünf Einheiten aufgeteilt: in die öffentlich-rechtlichen CWI, zuständig für Basisdienstleistungen; in das privatrechtliche KLIQ, zuständig für Reintegration; in das privatrechtliche CV, zuständig für berufliche Qualifizierung und Weiterbildung; in das privatrechtliche Dienstleistungszentrum FACENT, zuständig für technischen Support und in eine Einheit speziell für Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Die „Zentren für Arbeit und Einkommen“ (CWI – Centre for Work and Income) sind das Herzstück der Arbeitsmarktreform. Die vormaligen 220 Arbeitsämter wurden zu 131 CWI's zusammengefasst. Sie sind nach wie vor öffentlich und bieten in einer Art Dienstleistungskette die Basisdienstleistungen „Informieren-Beraten-Vermitteln“ an. Zu ihrer Aufgabe gehört auch die Registrierung und das Akquirieren offener Stellen. Die CWI sind im Grunde die erste Anlaufstelle für Arbeitsuchende, die sie mit den bereits erwähnten Profilingverfahren prüfen. Ist der Antragsteller „job-ready“, kann er mit Hilfe des CWI direkt in den Arbeitsmarkt vermittelt werden. Bei einer Einstufung in die Kategorien 2 bis 4 braucht der Antragsteller weitere Unterstützung (geeignete Qualifizierungsmaßnahmen, Intensivbetreuung).

Ein wesentlicher Punkt bei der Konzipierung der CWI bestand darin, dass Arbeitsuchende nach einem feststehenden Muster bedient werden. Auf Basis der Einteilung in die unterschiedlichen Kategorien werden die Instrumente zur Reintegration gezielt festgestellt und eingesetzt. Diese Instrumente werden dann von privaten Agenturen angewandt, die im Auftrag der neu gegründeten Trägergesellschaft für Arbeitnehmersicherungen (UWV) oder der Gemeinden arbeiten.

Die privaten Agenturen müssen sich um Aufträge bewerben. Es werden in der Regel Kontingente ausgeschrieben (z.B. 100 Arbeitslose aus Kategorie 2) wovon der Auftragnehmer eine Mindestquote (beispielsweise 35%) in den Arbeitsmarkt vermitteln muss. Andernfalls wird sein Honorar erheblich gekürzt, was den Anreiz zur Vermittlung stark erhöht. Dieses Prinzip gilt auch für Qualifizierungsmaßnahmen. Das CV (Berufliches Weiterbildungs-Netzwerk) wie das private Vermittlungsbüro KLIQ sind aus den ehemaligen Arbeitsämtern hervorgegangen. Personal wurde in die privatisierten Organisationen transferiert.

Derzeit hat das CWI 3000 Mitarbeiter, in KLIQ sind 3300 und im CV 1100 beschäftigt. Das CWI arbeitet aber nicht nur mit KLIQ, sondern auch mit zahlreichen anderen kommerziellen Vermittlungsagenturen zusammen (Schätzungen gehen von derzeit ca. 600 aus). Reintegration im Wettbewerb ist die Devise. Davon verspricht man sich eine effizientere Vermittlung, insbesondere von Problemgruppen. Durch die UWV-Reform – bei der unterschiedliche Arbeitslosenversicherungsträger zusammengefasst wurden – soll eine effiziente und kostenbewusste Auszahlung von Lohnersatzleistungen gewährleistet werden.

Die privatrechtlichen Vermittlungsagenturen haben teilweise im selben Gebäude ihre Schalter wie das CWI. Langfristig sollen sowohl die öffentlichen Organisationen (CWI), die Arbeitslosenversicherun-

gen (UWV), die für die Sozialhilfe zuständigen kommunalen Sozialämter als auch die privatrechtlichen Reintegrationsdienste und Zeitarbeitsfirmen in einem Gebäude zusammengefasst werden. Das CWI wurde als „one-stop-shop“ implementiert: Neben seiner Dienstleistungsorientierung („Der Kunde als Maß aller Dinge“) fungiert es auch als „gatekeeper“ für die Meldung und Überprüfung von Ansprüchen auf Lohnersatzleistungen (Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung, Invaliditätsleistungen). In der Vergangenheit waren die Verwaltungen für soziale Sicherheit und Beschäftigung getrennt und unkoordiniert. Die staatliche Arbeitsverwaltung hatte eine recht isolierte Position, so dass die Integration von Leistungsempfängern in die Erwerbstätigkeit häufig zwischen zwei Stühle fiel.

Ziel der CWI ist die Bereitstellung eines „offenen Marktes“, auf dem Arbeitgeber, Arbeitnehmer und andere Gruppen zusammenkommen. Es ist vorgesehen, dass die Kunden des CWI bei Arbeits- und Unterstützungsfragen anfangs nur von einem einzigen CWI-Mitarbeiter beraten werden. Die CWI werden landesweit ein standardisiertes Dienstleistungspaket anbieten, so dass es keine lokalen Implementierungsunterschiede geben dürfte.

Der „gateway“ zum Arbeitsmarkt soll auch durch den weiteren Ausbau der Selbstinformationseinrichtungen erreicht werden. Zum Zwecke der Vermittlung wurde www.werk.nl geschaffen, eine offene Stellen-Datenbank, in die Unternehmen ihre aktuellen Stellenanzeigen direkt eingeben können. Damit diese Seite stets aktuell ist, fragt das System automatisch alle 14 Tage per e-Mail beim Arbeitgeber nach, ob die Stelle noch frei ist. Kommt keine Antwort, so wird sie gestrichen. Darüber hinaus werden via Call-Center, Fernsehen (offene Stellen), digitale Konsolen im CWI, Gemeindeämtern und öffentlichen Bibliotheken Informationsdienstleistungen angeboten, um die Transparenz auf dem Arbeitsmarkt und den Einschaltungsgrad zu erhöhen. Angestrebt wird eine Meldequote von 80% der offenen Stellen in der Gesamtwirtschaft.

4.3.3 Steuerung durch Kontraktmanagement und Balanced Scorecard

Mit der Struktur- und Organisationsreform wurden auch die Planungs- und Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik wesentlich verändert. Erst 1991 waren den Sozialpartnern mehr Mitsprachemöglichkeiten innerhalb der Arbvo eingeräumt worden. Seit der Strukturreform von 2002 tragen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften jedoch keine direkte Verantwortung mehr. Dagegen wurde die strategische Steuerungskompetenz des Ministeriums für Beschäftigung und Soziales gestärkt.

Die Beziehungen zwischen Ministerium und den CWI als operative Einheiten sind durch „output-orientiertes Kontraktmanagement“ geregelt. Es wurde ein direkter Link des Ministeriums zur ausführenden Ebene geschaffen. Die CWI werden von einem vierköpfigen Vorstand geführt, der in einem festgelegten Planungs- und Evaluationszeitraum dem Ministerium Bericht erstattet. Die 131 CWI sind sechs Gebietsdirektoren und – auf einer weiteren übergeordneten Ebene – der Zentralorganisation für Arbeit und Einkommen unterstellt.

Im Rahmen der neuen Durchführungsstruktur wurde ein Beirat für Arbeit und Einkommen (RWI) eingerichtet, der drittelparitätisch besetzt ist und der über die Durchführung regionaler arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mitentscheidet. Als weiteres Organ wurde die Regionale Plattform Arbeitsmarkt (RPA) geschaffen, die allerdings nur beratende Funktion besitzt und keine Budgetbefugnis hat.

Die Zielsteuerung innerhalb der CWI erfolgt neuerdings auf der Basis der „Balanced Scorecard“ (BSC). Die BSC fasst vier Dimensionen von Kennzahlen und Zielen auf einem Blatt zusammen. Neben den „harten“ finanziellen Kennzahlen, werden auch „weiche“ Faktoren wie Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit und interne Prozessperspektiven berücksichtigt. Die BSC erfordert einen hohen Kommu-

nikations- und Organisationsaufwand. Sie hat aber den Vorteil, dass jeder Mitarbeiter die strategischen und operativen Ziele kennt (z.B. der Abgang in Arbeit 6 Monaten nach dem Erstgespräch im CWI) und motiviert wird, Effizienz und Effektivität seiner Arbeit gezielt zu verbessern (Mensen 2002, Bertelsmann Stiftung 2002).

4.3.4 Aktivierungsstrategie ohne Ressourcenkappung

Gleichzeitig verfolgt man mit der neuen Struktur das Ziel, die Aktivierungsstrategie „Arbeit vor (Transfer-)Einkommen“ besser umzusetzen. Die Aktivitäten sind also primär auf die Beschäftigungsaufnahme und die Eigenverantwortung der Kunden im Rahmen des „Förderns und Forderns“ gerichtet. Auffallend ist jedoch, dass im Gegensatz zum australischen Vorbild in den Niederlanden die finanzielle Seite nahezu unangetastet blieb. Weder wurden die Ausgaben für die „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik gekürzt, noch gab es Einschnitte beim Leistungsbezug. Im europäischen Vergleich liegen die Niederlande mit rund 2,5% des Bruttoinlandsproduktes an der Spitze bei den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (vgl. **Tabelle 3**, Seite 41). Die Gesamtausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik zusammen erreichen mit 4,1% des BIP in Europa einen Spitzenwert. Die externen Bedingungen für die Durchführung der Strukturreform waren relativ günstig. Die Arbeitslosenquote lag im März 2002 bei 2,2%. Die momentane Arbeitsmarktsituation ist sogar von Arbeitskräftemangel gekennzeichnet. Mit einer strikten Politik der Lohnmäßigung, einer massiven Förderung von Teilzeitarbeit, einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sowie weiteren Strukturreformen ist es den Niederländern gelungen, die hohe Arbeitslosenquote von 12% in den 80er und 90er Jahren allmählich zu senken. Von großem Interesse für Struktur- und Organisationsreformen in europäischen Arbeitsverwaltungen dürfte die Frage sein, ob sich die niederländische Form des Public-Private-Mix auch in Zeiten einer schlechteren Arbeitsmarktlage bewährt.

Weil die letzte umfassende Reform in den Niederlanden noch frisch ist, lässt sich nur schwer ein Fazit hinsichtlich zielführender Ergebnisse der Teil-Privatisierung ziehen. Dagegen können einige Defizite ausgemacht werden, für die es gilt, im Rahmen eines Change-Managements Lösungen zu finden. Bisher gibt es beispielsweise kaum leistungsorientierte Mechanismen, an denen die Effizienz (Kosten/Nutzen) der privaten Anbieter gemessen werden konnte. Die Kommunen bekommen von der Zentralregierung die Kosten erstattet, die sie tatsächlich ausgeben, was den Anreiz, die lokale Arbeitslosigkeit zu reduzieren, nicht gerade erhöht.

Zudem wurden 1998/99 vier Pilot-CWI einer detaillierten Untersuchung unterzogen. Die Ergebnisse waren eher ernüchternd. Die Zentren trugen kaum zu einem stärker kundenorientierten Dienst bei und gaben den Kunden kaum Anreize, zur Erwerbsarbeit zurückzukehren. Auf der lokalen Ebene wurde ihre Einführung durch die widersprüchlichen Interessen und Ansichten der sich beteiligenden Organisationen behindert. Mangelnde Klarheit und Kohärenz der nationalen Politiken führten dazu, dass die lokalen Organisationen eine abwartende Haltung einnahmen. Aufgrund der Erkenntnis, dass die freiwillige Zusammenarbeit nicht die angestrebten Resultate erbrachte, haben die CWI mit dem Gesetz von 2002 ihre lokale Autonomie eingebüßt und wurden der neu geschaffenen „Zentralorganisation für Arbeit und Einkommen“ untergeordnet. Diese ist seit Januar 2002 für die zentrale Führung und Kontrolle der lokalen Zentren zuständig (Terpstra 2002).

4.4 Effizienzsteigerung durch internen Leistungswettbewerb: Das Beispiel Schweiz

4.4.1 Die Einführung der RAV Mitte der 90er Jahre

Als zu Beginn der 90er Jahre die Arbeitslosigkeit in der Schweiz innerhalb kurzer Zeit von 0,5% im Jahr 1991 auf 4,7% im Jahre 1994 anstieg, war die öffentliche Arbeitsvermittlung darauf nicht vorbereitet. Sie spielte seit eh und je eine untergeordnete Rolle; der Markt wurde überwiegend von privaten Agenturen bedient. Bei den Kommunalverwaltungen waren sogenannte Gemeindearbeitsämter angesiedelt, die mehr die Funktion einer „Stempelbude“ hatten, also für Kontrolle und Auszahlung der kantonalen Arbeitslosenunterstützung zuständig waren. Im Jahr 1996 gab es eine Organisationsreform, um den Ansturm der Arbeitslosen besser bewältigen und einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenwirken zu können. Die 3000 Gemeindearbeitsämter wurden zu 155 Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) flächendeckend zusammengefasst. Kernaufgaben der RAV sind die Beratung der Stellensuchenden, die Kontrolle und Abklärung der Anspruchsberechtigung, Aquisition und Zuweisung von offenen Stellen, die Überprüfung der Vermittlungsfähigkeit, die Beschaffung und Zuweisung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie das Verhängen von Sanktionen. Das Personal der RAV besteht aus ca. 3000 Mitarbeitern. Davon sind etwa zwei Drittel Vermittler („Personalberater“). Die öffentlichen RAV konzentrieren sich inzwischen auf Fälle, die nicht vom Markt bedient werden, nachdem ein Wettlauf mit den privaten Vermittlern zu „Rosinenpickerei“ geführt hatte. Das Verhältnis privater zu öffentlicher Arbeitsvermittlung beträgt 1:5 (Egger 2002).

Die Leistungen der 48 privaten und öffentlichen Arbeitslosenkassen wurden in einer Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) bundeseinheitlich festgelegt. Außerdem wurde ein Bündel von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eingeführt. Das ausdrückliche Ziel der AVIG-Revision bestand darin, durch gezielte Maßnahmen die Vermittlungsfähigkeit erwerbsloser Personen zu verbessern. Dieses „Aktivierungsprinzip“ stützt auf eine enge Verknüpfung des Anspruchsrechts auf Arbeitslosenentschädigung mit der Teilnahme an einer „arbeitsmarktlichen Maßnahme“ (AMM).

Das AVIG sah eine zweijährige Rahmenfrist für die Auszahlung von Arbeitslosenentschädigung vor. Innerhalb dieser Frist wurde unterschieden in „normale“ Taggelder (i.d.R. Anspruch auf 150 Taggelder) und „besondere“ Taggelder (Anspruch von bis zu 520 Tagen = 2 Jahren). Nur wenn Arbeitslose bereit sind, an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilzunehmen, können sie die „besonderen“ Taggelder in Anspruch nehmen, es sei denn, dass ihnen vom Kanton solche Maßnahmen nicht zugewiesen werden können („ersatzweise besondere“ Taggelder). Ein Leistungsanspruch kann nach sechsmonatiger Beitragszeit, im Wiederholungsfall nach zwölfmonatiger Beitragszeit erworben werden. Die Taggeldhöhe beträgt 70% bzw. 80% des versicherten Verdienstes, maximal 130 Franken brutto. Die Arbeitslosen müssen noch Krankenkassenbeiträge und Steuern entrichten. Leistungen können erst 5 Tage nach Eintritt der Arbeitslosigkeit in Anspruch genommen werden. Der Beitragssatz beträgt derzeit noch 3% des Bruttoverdienstes (1,5% Arbeitnehmer, 1,5% Arbeitgeber), ab 2003 werden es nur noch 2% sein.

4.4.2 Steuerung der Arbeitsvermittlung auf der Basis von Wirkungsindikatoren

In einer „technischen“ AVIG-Revision vom 1.1.2001 wurden die RAV und der durch die „Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes“ eingeschlagene Weg der Effizienzsteigerung durch Wirkungsindikatoren gesetzlich verankert. Mit der Errichtung der RAV wurden auch Finanzen und Kompetenzen neu geregelt. Die strategische Führung der öffentlichen Arbeitsvermittlung obliegt nun dem Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), während die operative Verant-

wortung an die Kantone, letztlich aber an die einzelnen RAV übergang. Die Finanzierung der Investitions- und Betriebskosten wird über einen Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung gewährleistet. Auch die Kosten der AMM werden daraus finanziert. Die Kantone als Vollzugsverantwortliche mussten sich im Gegenzug verpflichten, quantitative Vorgaben bei der Bereitstellung von Maßnahmeplätzen einzuhalten.

Im Jahr 1999 wurde die Tätigkeit der RAV extern (Ernst& Young Consulting und Prof. Sheldon) evaluiert. Es galt den Leistungsauftrag der RAV zu prüfen und Anreizmechanismen für eine effiziente und wirtschaftliche Tätigkeit der RAV zu erarbeiten. Wesentliche Ergebnisse dieser externen Evaluation waren:

- Durch die Zusammenlegung von Gemeindearbeitsämtern konnte eine höhere Skaleneffizienz festgestellt werden. Die Vermittlungseffizienz hingegen nahm ab (gemessen als Verhältnis von neuen dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen zum Bestand an gemeldeten Stellensuchenden und offenen Stellen).
- Die durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit bis zur erfolgreichen Stellensuche variierte erheblich bei unterschiedlichen Personengruppen (nach Alter, Nationalität, Branchen- und Kantonszugehörigkeit).
- Es wurden erhebliche Unterschiede in der Effektivität der RAV festgestellt, z.B. bei der Dauer der Stellenbesetzung. Unter Berücksichtigung unterschiedlicher Rahmenbedingungen (regionale Arbeitslosenquote und Wirtschaftsstruktur) wurde eine Spannweite von 149 bis 331 Tagen festgestellt.
- Für den Erfolg eines RAV ist nicht die Anzahl der Vermittlungen, sondern vor allem die fachliche und soziale Qualifikation der Personalberater entscheidend. Die effizientesten RAV konzentrieren sich auf Problemgruppen. Leichter vermittelbaren Arbeitslosen wurde dort im Erstgespräch nahegelegt, die erste zumutbare Arbeitsstelle auch anzunehmen und mit Sanktionen gedroht. Bei den schlechtesten RAV hingegen wurden Beschäftigungsprogramme und Kurse als Standardinstrument gegen jegliche Defizite eingesetzt. Die Personalberater (=Arbeitsvermittler) kümmerten sich vor allem um die leicht Vermittelbaren. Die 17 besten RAV konnten über weniger Fehlzuweisungen mehr offene Stellen mobilisieren. Dies schuf mehr Reputation bei Betrieben und förderte die Akquisition von Stellen. Im Gegensatz zu diesen aktiven Vermittlern verzichteten passive Berater weitgehend auf Sanktionen und waren auch weniger erfolgreich in der Mobilisierung offener Stellen.

Die Schwächen der ursprünglichen Steuerung (von 1995 bis 1999) lagen also alles in allem in der mangelnden Ausrichtung auf die Wirkungsziele. Stattdessen wurde eine Mengensteuerung betrieben, die zu substantiellen Fehleinschätzungen bei einzelnen Controllinggrößen führte, insbesondere bei der Vermittlungsquote. Daneben verfälschte die „Datenpflege“ durch die RAV die erzielten Ergebnisse (Imboden 1999a).

Nach dieser externen Evaluation entschlossen sich die schweizerischen Behörden, bei der Beurteilung der RAV nicht mehr vom Mitteleinsatz (Input) auszugehen, sondern von den erzielten Wirkungen (Output). Seit 1.1.2000 gibt es ein differenziertes System zur Messung der Vermittlungsperformanz der RAV auf der Basis von vier Wirkungsindikatoren:

1. Indikator für Geschwindigkeit der Wiedereingliederung: Durchschnittlicher Taggeldbezug (= Lohnersatzleistung) aller innerhalb einer Jahresperiode abgemeldeten Leistungsbezieher (= durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit, die mit Arbeitsaufnahme endet) → Gewichtung 50%;
2. Indikator für die Messung des Erfolgs bei der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit: Anzahl der Übertritte von Leistungsempfängern in die sog. „Langzeitstellensuche“ (länger als 1 Jahr) im Verhältnis zum Gesamtbestand an Leistungsempfängern innerhalb einer Jahresperiode → Gewichtung 20%;

3. Indikator für die Wirkung der Vermeidung von Übertritten in Sozialhilfe: Anzahl der „Aussteuerungen“ (= Übertritt in Sozialhilfe). Arbeitslosigkeitsperioden, die mit Ende des Anspruchs auf Leistungsbezug enden → Gewichtung 20%;
4. Indikator für die Wirkung der RAV in bezug auf die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung: Anteil der Wiederanmeldungen von Leistungsbeziehern im Verhältnis zum Gesamtbestand an Leistungsbeziehern → Gewichtung 10%.

Die konzeptionellen Vorzüge der neuen Steuerung sind offensichtlich: Schaffung wirkungsorientierter Anreize durch Fokussierung auf vier Wirkungsziele und bedarfsgerechter Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Bei der Messung des Einflusses der RAV auf die Wirkungsindikatoren werden mit Hilfe von linearen Regressionsanalysen exogene Einflüsse wie Branchenstruktur, regionale Arbeitsmarktsituation, Merkmale der Stellensuchenden herausgerechnet. Ziel des Verfahrens ist es, einen aussagefähigen Vergleich zwischen den RAV – und damit einen Wettbewerb durch Leistungsvergleich – zu ermöglichen. Dies ist nur möglich, wenn die Einflüsse der unterschiedlichen Rahmenbedingungen der RAV auf deren Wirkung gemessen werden können. Anhand der vier Indikatoren und unter Berücksichtigung der Einflüsse externer Faktoren werden jetzt jährliche kantonale Wirkungsindices errechnet. Kantone, die überdurchschnittlich gut abschneiden, erhalten einen Bonus von bis zu 3% ihrer Kosten. Ab 2001 haben die Kantone einen Kostenanteil von bis zu 3% selber zu tragen (Malus), wenn sie über 3 Jahre hinweg unterdurchschnittlich abschneiden (Imboden 1999b).

4.4.3 Kosteneinsparung durch Aktivierung und lokales Benchmarking

Die maximale Höhe von Bonus und Malus mag auf ersten Blick zu gering erscheinen. Es hat sich aber herausgestellt, dass die Kantone darauf sehr stark reagieren, u.a. auch deshalb, weil das Benchmarking publiziert wird. Das System bietet klare Anreize für die lokalen RAV, die Leitung von Ämtern mit schlechter Performanz auszutauschen. Da die Vermittlung in Arbeit, die Festlegung von Lohnersatzleistungen und die Vermittlung in arbeitsmarktpolitische Programme dort integriert sind, sind davon auch deutliche Wirkungen auf die registrierte Arbeitslosigkeit zu erwarten.

Die Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit war ein erklärtes und von Anfang an konsequent verfolgtes Ziel der AVIG- Reform. Das Potential an Einsparungen wird ausgehend von den fünf RAV mit der kürzesten Durchlaufzeit der Stellensuchenden geschätzt. Zwischen 1997 und 1998 hatten die fünf besten RAV eine um 107 Tage kürzere Dauer der Stellensuche aufzuweisen als der Gesamtdurchschnitt. Mindestens 50 Prozent dieses Unterschiedes sind (gemäss ökonomischer Analysen) durch externe Faktoren, die nicht von den RAV beeinflussbar sind, begründet. Unter der Voraussetzung, dass alle untersuchten 125 RAV gleich effizient arbeiten wie die fünf besten, ergab sich für den Untersuchungszeitraum ein beeinflussbares Sparpotenzial zwischen 1,25 Millionen und 6,2 Millionen Tage. Bei einem durchschnittlichen Tagessatz von 130 Franken hätten die Kassen der Arbeitslosenversicherungskassen in einer Größenordnung von 200 Millionen bis 1000 Millionen Franken entlastet werden können.

Bereits Ende 2001 war eine Verbesserung der Finanzlage des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung festzustellen. Dies ist auch auf die (wieder) günstige Arbeitsmarktlage in der Schweiz zurückzuführen. Im Juni 2002 betrug die Arbeitslosenquote 2,5%. Die Verbesserung der Konjunktur hat sich wegen der extrem niedrigen Beschäftigungsschwelle relativ rasch auf die Arbeitsmarktlage durchgeschlagen. Daneben hat die Reform der RAV und die wirkungsorientierte Steuerung von Arbeitsvermittlung und aktiver Arbeitsmarktpolitik einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation geleistet.

Der arbeitsmarktpolitische Paradigmenwechsel in der Schweiz zur Mitte der 90er Jahre war umfassend. Getragen wurde er – in einem nicht immer einfachen institutionellen Aushandlungsprozess zwischen den Kantonen – von allen wichtigen politischen und gesellschaftlichen Kräften. Die Arbeitsvermittlung wurde

stärker in ein „aktivierendes“ arbeitsmarktpolitisches Gesamtkonzept integriert. Finanzierung und Zuständigkeiten wurden zwischen Bund und Kantonen neu geregelt und die Dienste der RAV stärker professionalisiert. Die Dienstleistungen für Arbeitsuchende und Arbeitgeber wurden ebenso verbessert wie die Finanzlage der Arbeitslosenversicherung. Die Senkung der gesamtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit war von Anfang an ein erklärtes Reformziel.

Damit gibt die Schweiz nicht nur ein überzeugendes Beispiel für „best practice“ mit einem zielführenden Wirkungs-Benchmarking, sondern auch für ein anpassungsfähiges System. So wurde am 22.03.2002 vor dem Hintergrund einer verbesserten Arbeitsmarktlage eine dritte AVIG-Revision beschlossen, die im Laufe des Jahres 2003 in Kraft treten soll. Zum einen ist vorgesehen, die Beitragszeit für den Anspruch auf Arbeitslosengeld grundsätzlich auf 12 Monate zu erhöhen. Zum anderen wird der verbesserten Finanzlage Rechnung getragen und die Bezugsdauer auf 400 Tage (= eineinhalb Jahre) vereinheitlicht. Mit der Abschaffung der „besonderen“ Taggelder soll verhindert werden, dass aufgrund der unterschiedlich langen Bezugsdauer erst nach Ablauf der „normalen“ Taggelder in eine AMM vermittelt wird, obwohl dies auch zu einem früheren Zeitpunkt zweckmäßig sein kann. Zudem führt die Vereinheitlichung der Taggelder auch zu einer administrativen Erleichterung. Der Beitragssatz wird – wie erwähnt – 2003 von 3% auf 2% (1% AN, 1% AG) gesenkt (www.seco-admin.ch).

4.5 Effizienzsteigerung durch Wettbewerb mit Privaten: Das Beispiel Großbritannien

4.5.1 Koexistenz und Effizienz

Großbritannien ist das einzige Land in der EU, in dem es schon immer ein Nebeneinander von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung gab. In den 90er Jahren wurde der institutionelle Rahmen für öffentliche und private Anbieter verändert. So ist aus dem staatlichen Employment Service (ES) eine Agentur geworden, eine „Task-Force“ der Regierung. In Großbritannien ist das „Department for Work and Pensions“ (DWP) federführend für den ES und die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Kernziel des DWP ist die Umsetzung des Reformprogramms der britischen Regierung „Welfare to Work“. Das DWP legt jährlich die arbeitsmarktpolitischen Ziele in Form eines sogenannten Public Service Agreement (PSA) fest. Für die Umsetzung der zentral vorgegebenen Ziele ist der ES zuständig. Ein Netz von 1000 örtlichen Ämtern (JobCentre) in 132 Distrikten war bislang in erster Linie für Arbeitsvermittlung und Beratung benachteiligter Zielgruppen des Arbeitsmarktes zuständig, insbesondere Hilfsempfänger.

Im Vereinigten Königreich war – gemäß Betriebserhebungen – Anfang der neunziger Jahre der Anteil der staatlichen Arbeitsvermittlung an den Stellenbesetzungen etwa zweieinhalb mal so hoch wie der der privaten Agenturen mit ca. 5%. Aktuellere Erhebungen deuten auf einen leichten Anstieg auf inzwischen 6% hin. Das größte Wachstum verzeichnen private Agenturen im Bereich der Bürokräfte. Starke Zuwächse gibt es auch bei Pflegekräften und IT-Personal. Generell gilt: Je höher der zu vermittelnde Arbeitsplatz in der betrieblichen Hierarchie, desto größer ist die Chance, dass private Agenturen eingeschaltet werden. Die nur wenig regulierte britische Zeitarbeit hatte 1999 – verglichen mit anderen EU-Ländern (z.B. Deutschland: 0,7%) – bei einem Anteil von 3,2% an den Erwerbstätigen eine relativ große Bedeutung. Diese Agenturen konkurrieren mit dem ES um die vom Ministerium bereitgestellten knappen Gelder für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen. Effizienzgesichtspunkte spielten schon immer eine wichtige Rolle bei der Vergabe öffentlicher Gelder. Dabei konnte der ES trotz der quantitativen Bedeutung privater Agenturen durchaus mit Erfolg konkurrieren. In den letzten Jahren wurde von Regierungsseite mehr Druck ausgeübt, Vermittlungsdienstleistungen auf Private zu verlagern (Konle-Seidl/Walwei 2001).

4.5.2 Die Organisationsreform vom April 2002

Im April 2002 hat die britische Regierung mit der grundlegenden Umstrukturierung der Arbeits- und Sozialverwaltung begonnen. Der ehemalige Employment Service und Teile der Benefits Agencies, die für Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zuständigen Ämter, sind zu einem „one-stop-shop“, dem „JobCentre Plus“ zusammengelegt worden. Damit wird es nur noch eine einzige Anlaufstelle für alle Personen im erwerbsfähigen Alter sowie für Arbeitgeber geben. Die flächendeckende Implementierung wird voraussichtlich einige Jahre dauern. Mit der Umstrukturierung will man ähnlich wie in den Niederlanden ein System von „Kettendienstleistungen“ in einem „gateway“ zum Arbeitsmarkt errichten. Dies wird durch eine „single chain of command“ (einheitliche Leitung) auch einschneidende personelle Konsequenzen haben. Durch die Zusammenlegung von Arbeitsvermittlung und Leistungsgewährung ist beispielsweise in London die Zahl der Führungskräfte von 45 auf 9 reduziert worden und im Distrikt Kent das Personal von 1500 auf 1000 Mitarbeiter. Ziel ist es, auch Zwischenebenen abzuschaffen (Russell 2). Im Jahr 2000 hatte der ES noch 32 000 Mitarbeiter, die überwiegend mit intensiver Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche betraut waren. Ein Vermittler/Berater betreute durchschnittlich 40 Ratsuchende (Konle-Seidl/Walwei 2001).

Weitere Akteure in der Arbeitsmarktpolitik sind die Kommunen, die TEC, die in erster Linie als Träger der verschiedenen Qualifizierungsmaßnahmen fungieren. Hinzu kommen die regionalen Entwicklungsagenturen (RDA), die seit 1999 sukzessiv aufgebaut wurden und auf regionaler Ebene zuständig sind für die Koordination der regionalen Investitionen, für die Anhebung des Qualifikationsniveaus und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Entwicklung einer integrierten Strategie für die Region unter Einbeziehung lokaler und regionaler Partner, insbesondere der Unternehmen. Traditionell spielen lokale Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in Großbritannien eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung nationaler Politik, auch bei der Umsetzung beschäftigungspolitischer Programme. Für die Verwaltung der Arbeitslosenunterstützung, die durch eine beitragsbezogene Pflichtversicherung und über Steuermittel finanziert wird, ist die staatliche Sozialversicherung zuständig, die „National Insurance“ (Bertelsmann Stiftung 2002).

4.5.3 Aktivierung durch Fordern und Ressourcenkappung

Die Ausrichtung der britischen Arbeitsmarktpolitik lag schon in den 90er Jahren auf der intensiven Arbeitssuche. Die Intensität der Vermittlungsaktivitäten ist zentral für die britische Aktivierungsstrategie. Die britische Arbeitsverwaltung unterscheidet sich von allen anderen europäischen darin, dass sie in den ersten sechs Monaten (Jugendliche) bzw. zwölf Monaten der Arbeitslosigkeit (Erwachsene) nahezu ausschließlich die Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche als Dienstleistung anbietet. Die Aktivierungsstrategie besteht im wesentlichen aus drei Elementen:

1. Einem Arbeitssuchvertrag (Eingliederungsplan) verbunden mit strikten Zumutbarkeitskriterien;
2. Die Begründung neuer Ansprüche im sog. „New Deal“⁶ (z.B. Beratung nach 13 Wochen, garantiertes Vorstellungsgespräch, Einstellung auf Probe);
3. Einer negativen Einkommenssteuer zugunsten von Familien mit Kindern.

⁶ Die „New Deal“-Programme für Jugendliche, für Ältere, für Alleinerziehende u. a. sind zusätzliche zielgruppenspezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Regierung. Nach einer Betreuungsphase von 16 Wochen werden verschiedene Optionen angeboten. Weigern sich die Betroffenen die Angebote anzunehmen, werden die Leistungsbezüge gekürzt. Daneben gibt es das Modellprojekt ONE, in dessen Rahmen alle Sozialleistungen für Arbeitslose und Nichtaktive im erwerbsfähigen Alter über eine Stelle bereitgestellt werden. Ein „arbeitsbezogenes“ Gespräch mit einem persönlichen Berater ist obligatorisch. ONE wird seit 1999 gemeinsam durch den ES, die Sozialämter und die Kommunen in bisher 12 verschiedenen Pilotgebieten umgesetzt. Im Prinzip stellt ONE den Vorläufer für die JobCentre Plus dar, die jetzt flächendeckend eingeführt werden.

Das Budget für Arbeitsmarktpolitik wurde bereits dementsprechend umgeschichtet bzw. gekürzt. Gab Großbritannien 1985 noch 2,76% des Bruttoinlandsprodukts für die Arbeitsmarktpolitik aus, liegt der Anteil heute bei weniger als einem Prozent. Damit ist GB das Land in der Europäischen Union mit den niedrigsten Ausgaben für aktive (0,36% des BIP) und passive Arbeitsmarktpolitik (2,4%). Der Rückgang steht auch im Zusammenhang mit der seit 1993 verbesserten Arbeitsmarktlage. Die Arbeitslosenquote lag im März 2002 bei 5,3% und die Erwerbstätigenquote im Jahr 2000 bei 71,3% (Deutschland: 67,0%). Darüber hinaus wurde 1996 im Rahmen der Einführung der „Jobseeker’s Allowance“ (JSA) die Bezugsdauer der ohnehin nicht üppigen und zudem pauschalierten Versicherungsleistung auf 6 Monate verkürzt. Drittens zielen Arbeitsmarktreformen auf mehr Markt und weniger arbeitsmarktpolitische Intervention. Mit dem Ziel einer Erhöhung der Erwerbstätigenquote im ersten Arbeitsmarkt wurden beispielsweise Lohnsubventionen und angebotssenkende Maßnahmen (z.B. Frühverrentung) massiv zurückgefahren. Unter dem Motto „Make Work Pay“ wurde im Rahmen des „Welfare-to-Work“-Programms der Labour Regierung die Steuer- und Abgabenlast mit dem Ziel reduziert, insbesondere für Geringverdiener die Grenzbelastung zusätzlicher Einkommen zu verringern, um die Arbeitsanreize zu stärken (IAB-Materialien 4/2001 und Bertelsmann Stiftung 2002).

4.5.4 Dienstleistungsgarantien und absolute Benchmarks

Vor diesem Hintergrund sind die jüngsten Veränderungen innerhalb des ES zu sehen. In den Leistungsvereinbarungen (PSA) von 2001 zwischen Regierung und ES wurde als eines der Ziele ausdrücklich die Verbesserung der Effizienz der Arbeits- und Sozialverwaltung durch Implementierung der „JobCentre Plus“ festgehalten.

Die Steuerung des Arbeitsmarktes folgt in Großbritannien ebenso wie in Österreich und Schweden seit Jahren einem zielorientierten Ansatz (MBO = Management by Objectives). Ziele und Mittelvergabe werden jährlich von der Regierung (DWP und Finanzverwaltung) festgelegt und in den besagten PSA festgeschrieben. Unterhalb der übergeordneten Ziele gibt es Tätigkeitsschwerpunkte. Es herrscht eine klare Trennung zwischen den Zielvorgaben durch die Politik und der Umsetzung durch die „Agenturen“, die JobCentre Plus. Über „Quasi-Verträge“ werden die nationalen Ziele an die regionale und lokale Ebene weitergegeben (Kontraktmanagement). Im Zuge der jüngsten Reformen sind die Leistungsziele erheblich „kundenorientierter“ geworden, beziehen qualitative Kriterien mit ein und beschränken sich nicht mehr auf die bloße Zahl von Vermittlungen.

Im Jahr 1997 hatte eine Untersuchung des britischen Rechnungshofes in den JobCentres die mangelnde Validität der Vermittlungszahlen festgestellt. Als wesentliche Konsequenz ergab sich daraus, dass die Anforderungen an die statistische Erfassung der Arbeitsvermittlungen verschärft wurden. Infolge der strikteren Erfassung sind die Vermittlungszahlen – bei insgesamt guter Arbeitsmarktkonjunktur – um fast die Hälfte zurückgegangen. Am 1.4.2002 wurde ein neues System mit gewichteten Vermittlungen eingeführt. Seitdem gibt es z.B. zwölf Punkte für die Vermittlung eines/einer Alleinerziehenden und lediglich zwei Punkte, wenn ein arbeitsloser Nicht-Leistungsempfänger unter Mithilfe des ES eine Beschäftigung findet. Damit wird der „Schwierigkeitsgrad“ in Bezug auf die vermittelte Person bewertet.

Neben den Vermittlungen wird die Arbeitgeberzufriedenheit gemessen. Man stellt fest, wie schnell und effizient der vom Arbeitgeber gemeldete Arbeitskräftebedarf befriedigt werden konnte. Bei der Kundenzufriedenheit wird gemessen, ob und inwieweit die Dienstleistungsstandards für Arbeitsuchende und Arbeitgeber eingehalten werden konnten (Geschwindigkeit, Korrektheit, Umgebung). Beeindruckend ist der hohe Standard der Servicegarantien. So wurde in einer „Charta für Arbeitgeber“ vereinbart, dass z.B. das Gesuch eines Arbeitgebers spätestens nach 2 Tagen beantwortet werden muss. In der „Charta

für Arbeitsuchende“ sind die Antwortfristen für telefonische (20 Sekunden) und briefliche Anfragen (10 Arbeitstage) oder die Wartezeit im JobCenter (maximal 20 Minuten) festgelegt. Die Einhaltung dieser Standards wird regelmäßig durch unabhängige Institute überprüft.

Die Mitarbeiter des ES erhalten wie alle öffentlichen Bediensteten eine leistungsbezogene Prämie. Bei den Prämien handelte es sich bislang um individuelle, nicht um teambezogene Prämien. Nur die Prämien für die Teamleitung bzw. das Management basieren auf dem Output ihrer Organisationseinheiten. Die Prämien sind nicht besonders hoch und haben eher symbolische Bedeutung.

Das sogenannte „Diagnostic Tool Kit“ wurde 1998 als Benchmarking-Instrument entwickelt. Es bietet einen Raster von Basiskennziffern, für die das Datenmaterial über das Management Informationssystem⁷ zur Verfügung steht. Es werden Inputindikatoren (z.B. gemeldete offene Stellen/Registrierte Arbeitslose), Aktivitätsindikatoren (z.B. Vermittlungsvorschläge Arbeitslose/vermittelte Arbeitslose) und Output-Indikatoren erhoben (z.B. Arbeitsaufnahmen pro gemeldete offene Stellen oder Arbeitsaufnahmen pro Arbeitsvermittler pro Woche). Künftig werden aber nicht mehr relative, sondern absolute Benchmarks verwendet, wie „47 Personen innerhalb eines Jahres in Arbeit bringen“ oder „wöchentlich 27 Arbeitsangebote unterbreiten“. Auf diese Weise sollen die einzelnen Vermittler/Berater, die Teams und die Ämter in ihrer Leistung verortet werden (Bertelsmann Stiftung 2002, Russell 2002).

4.6 Effizienzsteigerung durch Modernisierung: Das Beispiel Österreich

4.6.1 Die Strukturreform des AMS im Jahr 1994

Mit dem Arbeitsmarktservicegesetz vom 1. Juli 1994 wurde die Arbeitsmarktverwaltung (AMV) aus dem Arbeitsministerium ausgegliedert und das Arbeitsmarktservice (AMS) als Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts konstituiert. Das AMS wurde damit zu einer Institution, die Ähnlichkeiten mit einer Kapitalgesellschaft aufweist: mit einem Vorstandsvorsitzenden sowie einem weiteren Vorstandsmitglied und Verwaltungsrat auf Bundesebene, mit einem Landesgeschäftsführer auf Landesebene und mit lokalen Geschäftsstellenleitern. Sie ist auf allen Ebenen drittelparitätisch besetzt, hat den Auftrag zur Durchführung der Arbeitsmarktpolitik und ist an die politische Ebene über eine Aufsichts- und Vorgabenbefugnis des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit angebunden. Dabei ist die intensive Abstimmung von Expertisen mit den Entscheidungen der Selbstverwaltung ein prägendes Element des Steuerungsprozesses. Begleitet wird dieser Prozess durch ein umfassendes Qualitätsmanagement. Im Rahmen der „Agencification“⁸ wurde durch eine Neufassung des Dienstleistungskatalogs eine stärkere Kundenorientierung angestrebt. Mit der Ausgliederung aus der Bundesverwaltung wurde eine neue Managementkonzeption eingeführt. Sie ist Zeichen für die Abkehr von der klassischen bürokratisch-zentralistischen Regelsteuerung hin zu einem ziel- und ergebnisorientierten Kontraktmanagement. Ab 1995 wurde ein landesweites Zielsystem eingeführt, das über quantifizierbare Zielvereinbarungen die Performanz des AMS am Arbeitsmarkt zu steuern sucht. Dieses Zielsystem wird dynamisch an die Prognose der Arbeitsmarktlage angepasst. Es enthält zum einen längerfristige Zielvereinbarungen als strategische Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik (z.B. Verhinderung dauerhafter

⁷ Der ES verfügt über ein hoch entwickeltes EDV-gestütztes Management-Informationssystem für die Outputkontrolle. Für die Management-Information ist eine spezielle Einheit zuständig, die „JobCentre Performance Unit“ in Sheffield. Die Informationen bzw. Ergebnisse über regionale und nationale Entwicklungen werden wöchentlich aktualisiert. Offizielle Berichte für das ES Management werden monatlich erstellt; vierteljährlich wird an das DWP Bericht über den Zielerreichungsgrad erstattet.

⁸ Unter „Agencification“ versteht man die Bündelung bestimmter staatlicher Aufgaben in eigenen Organisationseinheiten, die jedoch weiterhin Teil des öffentlichen Sektors sind.

Ausgrenzung aus dem Beschäftigungssystem). Darüber hinaus legen die beteiligten Akteure aus ihrer Sicht kurzfristige Tätigkeitsschwerpunkte fest, die in jährliche Zielvereinbarungen eingehen (z.B. im Jahr 2000 die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit). Die damit verbundenen Ziele und Indikatoren orientieren sich stark an den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU. Die Erreichung der jährlichen Ziele wird durch Vergleiche von Ziel- und Ist-Werten mit quantitativen Indikatoren überprüft (vgl. **Table 2**). Das Ministerium (seit 31.03.2000 untersteht das AMS dem BMWA) gibt die allgemeinen Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik vor, in deren Rahmen das AMS weitgehend selbständig über den Instrumenten- und Mitteleinsatz entscheidet.

Table 2

Geschäftspolitische Ziele des AMS im Jahr 2000		
Zielsetzung	Zielwert 2000	Istwert 2000
Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (Zahl der Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit > 1 Jahr)	nicht mehr als 26531	19.551
Langzeitarbeitslose in Arbeit bringen	min. 10.461	8.915
Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Frauen durch Qualifizierung	min. 22.140	29.248
Darunter nach längeren Schulungen	min. 5.179	7.202
Stabilisierung des Niveaus der beruflichen Rehabilitation arbeitslos vorgemerakter Behinderter (Durchschnitt in Schulung)	min. 1.625	2.273
Erhöhung der Arbeitsmarktchancen von Älteren (ab 45 Jahren)	72.679	80.807
Verhinderung von Jugend-Langzeitarbeitslosigkeit (Zahl der Übertritte in Langzeitarbeitslosigkeit > 1 Jahr)	nicht mehr als 9.123	6.734
Besetzte Stellen	min. 232.303	267.958
Bundesländerüberschreitende Vermittlung im Fremdenverkehr	min. 5.614	6.270

4.6.2 Innovative Ansätze im AMS

Das Drei-Zonen-Konzept

Da in Österreich wie hierzulande die Shareholder – die Beitragszahler – mit den Stakeholdern (insbesondere den Kunden der Arbeitsvermittlung) teilweise identisch sind, ist das AMS-Motto „erfolgreiche Dienstleistungsunternehmen sind dem Stakeholder Value Prinzip verpflichtet“ von besonderem Interesse. Nach diesem Motto beabsichtigt das AMS, interne Organisationsziele mit den Schwerpunkten „Prozessorientierung“ (Reorganisation aller Geschäftsstellen), „Maximierung der Selbstinformationseinrichtungen“ (Ausbau der Internet-Angebote „e-Job-Room“) und „Verbesserung der Managementinformationssysteme“ bis Mitte 2004 umzusetzen (Böhm 2002).

Ausgangspunkt für eine weitere interne Organisationsreform, die seit dem Frühjahr 2001 in allen regionalen Geschäftsstellen des AMS umgesetzt wird, war eine gründliche Analyse der Spannungsfelder innerhalb der Organisation. Das eine erstreckt sich zwischen den Zielen der Jobvermittlung und dem der Existenzsicherung für Arbeitsuchende. Das andere ergibt aus der Verschiedenheit der Kundengruppen „Arbeitsuchende“ und „Unternehmen“, die beide gleichermaßen umfassend, passgenau, zielorientiert und effizient zu bedienen sind. Diskutiert wurde insbesondere die Frage von Zentralisierung oder Dezentralisierung im Versicherungsbereich und die der Integration oder Spezialisierung im Beratungs- und Vermittlungsgeschäft. Optimierungsmöglichkeiten wurden in Veränderungen beim Personaleinsatz und an den Schnittstellen gesehen. So wurde ein „Tool“ für die Selbstberechnung von Versicherungsleistungen im Internet entwickelt, was in Pilotarbeitsämtern eine Produktivitätssteigerung von 30% brach-

te. Das Personal für die Berechnung von Leistungen konnte deshalb von 1000 auf 700 reduziert werden. Die frei gewordenen Kapazitäten kamen den Beratungs- und Vermittlungsdiensten und damit den Kunden zugute. Daneben können 70%-80% der Anfragen (z.B. zum Leistungsrecht) im Call-Center beantwortet werden. Dadurch ließen sich 80% der Aufgaben von Beratung/Vermittlung und Versicherung in einer Person bündeln, was dafür sprach, einen Berater und nicht ein ganzes Team auf den einzelnen Fall anzusetzen.

Aus diesen detaillierten Ablaufanalysen wurde von externen Beratern und AMS-Mitarbeitern ein neues Organisationsmodell entwickelt, das in sechs regionalen Geschäftsstellen erfolgreich getestet wurde. Grundlage der neuen Organisation in den Geschäftsstellen bildet nun eine klare und konsequente Segmentierung der Arbeitsuchenden in vier Gruppen: Informations-, Service-, Betreuungs- und Integrationskunden. Aufbauend auf einem „Screening“ werden die Kunden nach Problemlage und Betreuungsbedarf getrennt, bevor man ihnen entsprechende Dienstleistungsangebote unterbreitet. Organisatorisch verankert wird das Konzept erst in einem nächsten Schritt.

Überlegungen zur optimalen Steuerung des Kundenstroms, der Kundenstruktur und der abgeleiteten Betreuungsangebote führten letztlich dazu, die Dienstleistungen in drei Zonen zu organisieren:

1. Einer „Info-Zone“ für einen Großteil der Arbeitsuchenden, in der ein „Basispaket“ aus Information, Vermittlungsunterstützung und Existenzsicherung angeboten wird.
2. Einer „Service-Zone“, vorrangig für Personen mit geringem Betreuungsbedarf und Anspruch auf Lohnersatzleistungen. Hier erhalten die Kunden Jobvermittlung und Existenzsicherung aus einer Hand (ca. 75%- 80% der Arbeitsuchenden). Hier findet auch eine Auswahl von Kunden für die Weiterleitung in die Beratungszone statt.
3. Einer „Beratungszone“, in der Kunden, die einen erhöhten Betreuungsbedarf haben, bedient werden. Dieser wird spätestens nach einer Arbeitslosigkeitsdauer von 3 Monaten angenommen. Dort wird ein individueller Betreuungsplan mit den Kunden erarbeitet. Es steht ein breites Spektrum an Förderungsmöglichkeiten für ca. 20%-25% der Ratsuchende zur Verfügung.

Auch die Kundengruppe „Unternehmen“ wurden in drei Segmente eingeteilt:

1. Consultingkunden, die vorrangig mit dem Wunsch nach Information und Beratung kommen.
2. Bewilligungskunden, die Fragen zu gesetzlichen Vorschriften haben, z.B. zur Ausländerbeschäftigung.
3. Besetzungskunden, die mit dem Wunsch nach Hilfe bei der Stellenbesetzung vorstellig werden.

Die Unternehmen sollen in getrennten Kompetenzzentren bedient werden. Im Vorfeld der Implementierung hatte man nämlich festgestellt, dass für 10% der im AMS registrierten Betriebe 60% aller Vermittlungen getätigt wurden und die 10 größten Kunden des AMS Zeitarbeitsunternehmen sind. Deshalb sollten bestimmte Mitarbeiter des AMS ganz bestimmten Betrieben zugeordnet werden. Daneben fand man auch heraus, dass es wichtig ist, besetzbare Stellen – also auch solche mit Besetzungschancen im zweiten Arbeitsmarkt – zu aquirieren und für neue Betriebe im Dienstleistungsbereich Stellenbeschreibungen anzufertigen.

Bemerkenswert ist die konsequente und frühzeitige wissenschaftliche Evaluierung der Pilot-Geschäftsstellen durch den Vergleich mit Kontrollgruppen. Die Bewertung erfolgte anhand der Kriterien „Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit“, „arbeitsmarktpolitische Zielerreichung“ und „organisatorische Effizienzkriterien“. Die Beurteilung durch die Kunden wie durch die Mitarbeiter war bislang überwiegend positiv. Auch die Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Zielerreichung und der organisatorischen Effizienz rechtfertigten eine flächendeckende Ausdehnung des neuen Organisationsmodells (Böhm 2002).

Konsequenter Ausbau der Selbstinformationseinrichtungen

Das AMS gehörte neben den PES in den skandinavischen Ländern zu den ersten Arbeitsverwaltungen, die vom Kunden selbst abrufbare und computergestützte Stelleninformationsdienste entwickelten. In den letzten Jahren konnten die Selbstbedienungsmöglichkeiten weiter ausgebaut werden. Die Homepage des AMS „www.ams.or.at“ gehört zu den Top Ten der meistbesuchten Internet-Adressen in Österreich. Sie bietet Arbeitssuchenden sowie Unternehmen die Möglichkeit, Bewerber- und Stelleninserate abzurufen. Als eines der besten „e-Government Projekte“ Europas wurde diese von einer Jury der EU-Kommission unter 281 Einreichungen mit dem „e-Government Label“ ausgezeichnet. Dies spricht für die hohe Qualität des österreichischen Stellen- und Bewerberinformationssystems im internationalen Vergleich.

Eine neue Dimension wurde hier insofern erreicht, als Inserate von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern selbst formuliert ins Internet gestellt werden können. Eine Kontaktaufnahme mit dem Inserenten via e-Mail oder SMS ist sofort möglich. Mit rund 25.000 offenen Stellen, rund 113.000 Jobsuchenden aus ganz Österreich und rund 6,1 Mio page-views im Januar 2001 ist der e-Job-Room nicht nur die größte, sondern auch die am meisten besuchte Jobbörse im österreichischen Internet.

Der Ausbau der Online-Stellensuche erlaubt sowohl mehr „Hilfen zur Selbsthilfe“ als auch – über freiwerdende Beratungskapazitäten – eine gezieltere Betreuung schwieriger Fälle im Sinne einer assistierten Vermittlung. Nach empirischen Erhebungen nutzen 60% aller Kunden die Selbstinformationseinrichtungen.

Zusammenarbeit mit Dritten

Im Jahr 1994 wurde auch die staatliche Arbeitsvermittlung dereguliert. Die Monopolstellung des AMS wurde aufgehoben und private Arbeitsvermittlung zugelassen. Private Arbeitsvermittler benötigen eine Lizenz zur Ausübung ihrer Tätigkeit, deren Erteilung ähnlich dem früheren deutschen Erlaubnisverfahren an bestimmte Bedingungen geknüpft ist (z.B. personeller, finanzieller und räumlicher Art). Wie in Deutschland (bis März 2002) besteht eine statistische Berichtspflicht der privaten Vermittlungsagenturen. Die Angaben der Privaten zu ihren Vermittlungsaktivitäten zeigen, dass die quantitative Bedeutung privater Arbeitsvermittlung nach wie vor gering ist. Im Jahr 1999 gab es 42 private Vermittlungsagenturen, denen 5000 offene Stellen gemeldet wurden. Davon konnten lediglich 2000 besetzt werden, was einem Marktanteil von 0,8% an allen Stellenbesetzungen entspricht. Da öffentliche und private Agenturen faktisch unterschiedliche Marktsegmente bedienen, stehen sie in keinem direkten Wettbewerb.

In den vergangenen Jahren wurden zunehmend private (sowohl kommerziell arbeitende als auch gemeinnützige) Agenturen im Rahmen des Case-Management – 1999 waren dies 3% bis 5% aller Intensivbetreuungen – vom AMS beauftragt, die Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen mit Vermittlungseinschränkungen zu übernehmen. Die Maßnahmen werden vom AMS finanziert. Eine engere Zusammenarbeit zwischen privaten Agenturen und der öffentlichen Arbeitsverwaltung hält man im AMS vor allem bei Facharbeitern, im IT-Sektor, auf der Managementebene, im Gesundheitssektor und der Tourismusbranche für möglich.

Auch Zeitarbeit, die seit 1988 zulässig ist, dürfte weiter expandieren. Bislang hat sie noch eine geringe Bedeutung. Der Anteil der Zeitarbeitnehmer an der Gesamtbeschäftigung beträgt lediglich 0,5%.

Im Jahr 2000 wurde zwischen dem AMS und der Bundeswirtschaftskammer eine engere Zusammenarbeit von AMS und privater Vermittlung vereinbart. Einerseits werden offene Stellen von privaten Arbeitsvermittlern vom AMS aufgenommen, wenn sie bestimmten Standards entsprechen und der potentielle

Arbeitgeber dem AMS zur Vermeidung von Mehrfachmeldungen genannt wird. Andererseits soll der Zugang für private Arbeitsvermittler und Zeitarbeitsunternehmen auf AMS-Daten per Internet generell erleichtert werden. Deshalb wurden auf der AMS-Homepage zahlreiche Links zu privaten Vermittlern gelegt. Noch wird überlegt, ob Gebühren für den Zugang zu den Datenbanken erhoben werden sollen. Eine weitergehende Auslagerung von AMS-Dienstleistungen an Private – wie etwa in den Niederlanden – ist aber bislang nicht geplant.

4.6.3 Aktivierungsstrategien ohne Ressourcenkappung

Die Arbeitsmarktpolitik wird in Österreich hauptsächlich über Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finanziert. Aus Steuermitteln kommen ein allgemeiner Beitrag des Bundes zur Arbeitsmarktpolitik sowie Zahlungen des Familienlastenausgleichs hinzu. Die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik sind im Vergleich zu anderen EU-Ländern eher gering. Laut OECD (2002) gab Österreich 2001 1,6% des BIP für aktive und passive Maßnahmen aus, wobei die Leistungen für Lohnersatz mit 1,07% doppelt so hoch waren wie die für aktive Maßnahmen. Bis zum Jahr 2000 war ein leichter Rückgang der Ausgaben vor allem für passive Maßnahmen (Lohnersatzleistungen) festzustellen. Dies hatte sicherlich mehr mit der guten Arbeitsmarktlage (3,6% Arbeitslose in 2001) zu tun als mit bewussten Ausgabenkürzungen zur Unterstützung einer strikteren Aktivierungsstrategie wie in den angelsächsischen Ländern.

Die Aktivierung von Leistungsbeziehern beschränkt sich nämlich in Österreich – von der aktiven Arbeitssuche abgesehen – nur auf marginale Änderungen bei den Voraussetzungen für den Bezug von Transferleistungen. So werden seit Oktober 2000 neben der Einführung eines einheitlichen Prozentraten-Systems (Anteile am bisherigen Nettoentgelt) auch erhöhte Anforderungen an die Anwartschaftszeiten gestellt. Sowohl das Arbeitslosengeld als auch die anschließende Notstandshilfe (Arbeitslosenhilfe) sollen zukünftig nicht mehr erhöht werden. Die Mindestbeschäftigungsdauer für den Erwerb eines Anspruches auf Arbeitslosengeld beträgt derzeit bei erstmaliger Inanspruchnahme 52 Wochen innerhalb der letzten zwei Jahre, bei erneuter Inanspruchnahme 28 Wochen (vormals 26 Wochen) innerhalb des letzten Jahres. Arbeitslosengeld wird grundsätzlich für 20 Wochen gezahlt. Gestaffelt nach Alter und Vorversicherungszeiten, erhöht sich die Bezugsdauer auf 39 bzw. 52 Wochen. Die maximale Anspruchsdauer von 12 Monaten Arbeitslosengeldbezug ist im internationalen Vergleich jedoch relativ kurz (vgl. *Tabelle 3, Seite 41*).

4.6.4 Vorläufige Bewertung der Performanzerfolge

Dem Ziel, sich als professionelles Dienstleistungsunternehmen auf dem Arbeitsmarkt zu etablieren, ist man in Österreich mit den Organisationsreformen von 1994 und 2002 ein ganzes Stück näher gekommen. Neben der privatwirtschaftlichen Organisationsstruktur hat vor allem die Ausgliederung von vermittlungsfernen Aufgaben aus dem AMS mehr Möglichkeiten zu einer Intensivierung der Vermittlungsaktivitäten geschaffen und zu mehr Betriebskontakten geführt. Inzwischen ist die Hälfte der Mitarbeiter mit Vermittlungsaufgaben betraut. Das günstige Betreuungsverhältnis und ein relativ geringes Regulatorium an Verwaltungsvorschriften bieten günstige Voraussetzungen für eine effiziente und kundenfreundliche Beratungs- und Vermittlungstätigkeit.

Folgende Daten zum Vermittlungsgeschehen geben – neben den günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen – Hinweise auf Effizienzsteigerungen im AMS:

- Die Verkürzung der Laufzeit offener Stellen betrug im Jahr 2000 durchschnittlich 5,9 Wochen (D: 6,9 Wochen). 64% der gemeldeten Stellen wurden innerhalb eines Monats, 25% nach 2 bis 3 Monaten, 11% nach einer Laufzeit von drei Monaten besetzt.

- Der Einschaltungsgrad (Abgang an offenen Stellen zu Beschäftigungsaufnahmen) lag im Jahr 2001 mit 58% deutlich über dem BA-Anteil von 46%.
- Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit hat sich seit 1997 um 12 Tage auf 118 Tage verkürzt. In Deutschland dagegen erhöhte sie sich während dieses Zeitraumes auf 245 Tage.

(Daten aus AMS-Geschäftsbericht 2000 und ANBA, Sondernr. 6/2001)

Zwischen 1995 und 2000 konnte die Zahl der Langzeitarbeitslosen halbiert werden, was erstmals auf eine hohe Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik hindeutet. Dieses Bild wird aber dadurch verzerrt, dass von Früh- und Invaliditätsverrentungen ausgiebig Gebrauch gemacht wird und so das Arbeitskräfteangebot gesenkt wurde. Die Bedeutung der Langzeitarbeitslosigkeit, die bekanntlich mit den oberen Altersgruppen wächst, wird damit systematisch unterschätzt. Die kostspielige Lösung der Frühverrentung wird – wie in Deutschland – auf andere Sozialkassen abgewälzt. Allerdings werden in jüngerer Zeit verstärkt Anstrengungen unternommen, ältere Arbeitnehmer zu reintegrieren bzw. im Arbeitsmarkt zu halten (vgl. Konle-Seidl/Winkler 2002 und Bertelsmann Stiftung 2002).

Die im Jahr 1995 etablierte Zielsteuerung mit Hilfe von Zielvorgaben und Leistungsindikatoren hat sich größtenteils bewährt, ist aber weiter ausbaufähig. So kommt es immer wieder zu Zielkonflikten. Im Jahr 2000 gelang beispielsweise die „Senkung der Zahl der Übertritte von Personen in Langzeitarbeitslosigkeit (>12 Monate)“ so gut, dass davon das zweite Ziel beeinträchtigt wurde, den Abgang von Langzeitarbeitslosen in Arbeit zu erhöhen.

Um Zielkonflikte frühzeitiger zu erkennen und Ergebnisse kritisch zu beurteilen, wäre u.U. ein engerer Dialog zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten notwendig. Die in *Kapitel 1* formulierte Kritik an der mengenorientierten Zielsteuerung trifft auch für Österreich zu. Zwar wurde die quantitative Zielsteuerung bei der jüngsten Organisationsreform um qualitative Prozessindikatoren wie Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit ergänzt, auf eine konsequente Verknüpfung mit Wirkungsindikatoren wie in der Schweiz hat man aber verzichtet.

Das AMS verfügt über hohe technische Standards der Datenverarbeitungs- und Monitoring-Systeme, das Kostencontrolling (Kosten/Nutzen-Analyse) ist jedoch noch zu verbessern. Auch die internen Anreizsysteme für die Mitarbeiter könnten etwa durch Leistungsvergleiche zwischen den einzelnen AMS-Geschäftsstellen weiter verbessert werden. Bislang kommen nämlich die Prämien, die den Mitarbeitern in Abhängigkeit von der Höhe der Zielerreichung ausbezahlt werden, über eine symbolische Anerkennung kaum hinaus.

Die österreichische Arbeitsverwaltung verfügt erst seit 1994 über drittelparitätisch besetzte Entscheidungsorgane. Kritische Stimmen weisen darauf hin, dass aus dieser Einbindung der Sozialpartner in die Förderentscheidungen Loyalitätskonflikte resultieren können. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zählen nämlich in Österreich – wie hierzulande – zu den wichtigsten Anbietern von Aus- und Weiterbildungsprogrammen. Eine Umschichtung der Qualifizierungsmaßnahmen von eigenständigen Einrichtungen hin zu Einrichtungen der Sozialpartner wurde bereits Mitte der 90er Jahre befürchtet. Als Hindernis für weitere Innovationen gilt auch die Stimmrechtsregelung, die nahezu vollständiges Einvernehmen in den Entscheidungsorganen voraussetzt (vgl. OECD, 1997).

5. Lehren aus den internationalen Reformansätzen

5.1 Quintessenz der Ländererfahrungen

Australien

Dieses Land hat bei der Transformation der öffentlichen Arbeitsvermittlung unter den OECD-Ländern bislang das mutigste Experiment gewagt. Nach der Einführung des Job-Network werden die Beschäftigungsdienste hauptsächlich von Privaten angeboten. Nur kosteneffektive, zielgruppenorientierte arbeitsmarktpolitische Programme wurden beibehalten und weiterhin staatlich finanziert. International werden die Ergebnisse dieses Experiments besonders genau beobachtet.

Im Jahr 2000 hat die australische Regierung erstmals die „outcomes“ der Reform evaluiert. Dabei wurden Erfolge in der Qualifizierung und Vermittlung von Arbeitslosen festgestellt, die zwischen 2 und 12 Monaten arbeitslos waren (Kategorie 2). Wenig zufriedenstellend war das Ergebnis bei der Vermittlung von Arbeitslosen mit einem hohen Risiko der Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko (Kategorie 3). Eine höhere Prämie und der Wettbewerb unter vielen Anbietern ohne begleitende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen reichen für eine erfolgreiche Eingliederung dieses schwervermittelbaren Personenkreises offensichtlich nicht aus.

Niederlande

Die Niederlande sind aus dem „kontinentaleuropäischen Modell“ teilweise ausgeschert durch die Auslagerung und Privatisierung der Reintegrationsdienste. Die Sozialpartner, die erst seit 1991 in der öffentlichen Arbeitsverwaltung ein Mitspracherecht hatten, sind nicht mehr beteiligt. Seit der Struktur- und Organisationsreform zu Beginn dieses Jahres weist die niederländische Organisationsstruktur mehr Affinitäten mit dem britischen Agenturmodell als mit dem deutschen Selbstverwaltungsmodell auf.

Die Niederlande haben sich zweifelsohne von der australischen Arbeitsmarktreform inspirieren lassen, sind dieser aber bei den rigoroseren Aktivierungsstrategien (Workfare-Programme) und der Ressourcenkappung bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht gefolgt. Hinsichtlich der Gewährung von Transferleistungen und der Bereitstellung aktiver Arbeitsmarktprogramme führen die Niederlande die Tradition des kontinentaleuropäischen Sozialmodells fort. Von großem Interesse für Struktur- und Organisationsreformen in europäischen Arbeitsverwaltungen dürfte die Frage sein, ob sich die niederländische Form des Public-Private-Mix auch in Zeiten einer ungünstigen Arbeitsmarktlage bewähren wird.

Schweiz

In der Schweiz fand Mitte der 90er Jahre ein umfassender Paradigmenwechsel statt. Die Arbeitsvermittlung wurde in ein „aktivierendes“ Gesamtkonzept integriert. In der Schweiz gab es bis dahin kaum Arbeitslosigkeit und damit auch kaum arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Diese wurden erst mit steigenden Arbeitslosenzahlen Mitte der 90er Jahre eingeführt, aber stark an die Gewährung von Lohnersatzleistungen („besondere“ Taggelder) geknüpft. Daneben wurden die Zumutbarkeitskriterien eng gefasst und insbesondere deren Durchsetzung strikt eingehalten (Sperrzeiten). Die Lohnersatzraten blieben aber unverändert hoch.

Die Steuerung der Arbeitsvermittlung wie der gesamten Arbeitsmarktpolitik mittels Wirkungsindikatoren ist bislang sowohl auf der mikro- als auch der makroökonomischen Ebene als erfolgreich zu bewerten. Offen bei der Effizienzbeurteilung bleibt allerdings, ob die schnell (wieder-)eingegliederten Arbeitslo-

sen auch eine nachhaltige Beschäftigung gefunden haben und ob die Reintegration zu Lohnverlusten geführt hat. In Evaluationsstudien wurde zumindest ein Konflikt zwischen den Zielsetzungen „schnelle“ und „nachhaltige“ Wiedereingliederung festgestellt.

Großbritannien

Die Reformansätze in Großbritannien sind typisch für das „angelsächsische Modell“, das prinzipiell auf mehr Deregulierung und Privatisierung bei höheren Einkommensdifferenzen setzt. Die jüngsten Reformen zielen zum einen auf eine noch wirksamere Durchsetzung von Aktivierungsstrategien durch die Zusammenlegung von Vermittlungsdiensten und Leistungsgewährung („JobCentre Plus“). Zum anderen will man die Qualität des öffentlichen Employment Service (ES) durch konsequente Dienstleistungsgarantien steigern. Nicht zu vernachlässigen ist die institutionelle Einbindung des ES, der sich von den eher korporativen Strukturen der kontinentaleuropäischen Arbeitsverwaltungen deutlich unterscheidet. Als „Task Force“ der Regierung steht er – ohne Einbindung der Sozialpartner – für ein Agenturmodell, das sich z.B. von der Organisationsstruktur der BA deutlich unterscheidet.

In diesem Kontext sind die „JobCentre Plus“ eindeutig auf eine Aktivierungsstrategie verpflichtet worden, die sich mehr durch Fordern als durch Fördern auszeichnet. Die Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden im vergangenen Jahrzehnt drastisch zurückgefahren. Auch Dauer (6 Monate) und Höhe („flat-rate“) des primären Leistungsbezuges (Arbeitslosengeld) sind vergleichsweise knapp bemessen. Die Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose sind enger gefasst als in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern. Als innovativ und richtungsweisend ist der Versuch zu bewerten, in einer Art „gateway“ oder „one-stop-shop“ die Dienstleistungen für alle Bezieher von Sozialleistungen im erwerbsfähigen Alter über eine einzige Stelle bereitzustellen.

Österreich

Österreich weist die größten institutionellen Ähnlichkeiten mit der deutschen Arbeitsverwaltung auf. Im Unterschied zu Deutschland hat aber Österreich die Zeichen der Zeit eher erkannt und Neuerungen konsequenter umgesetzt. Österreich gilt als Vorreiter einer Modernisierung von Steuerung und Management des öffentlichen Arbeitsmarkt-„Services“. Gemessen an Indikatoren wie „Laufzeit offener Stellen“, „Dauer der Arbeitslosigkeit“ und „Einschaltungsgrad“ sind die Ergebnisse der reformierten Verwaltung positiv.

Weitere – stark an betriebswirtschaftlichen Kriterien ausgerichtete – Optimierungsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Organisation wurden jüngst in Angriff genommen und versprechen zusätzliche Effizienzsteigerungen. Im AMS selbst rechnet man, das Verhältnis von Kosten und Nutzen um 30% verbessern zu können. Die Bewährungsprobe bei schlechteren konjunkturellen Rahmenbedingungen steht allerdings noch aus.

5.2 Institutionelle Rahmenbedingungen und Reformansätze

Ordnet man die reformierten Arbeitsvermittlungssysteme in den fünf Ländern der Typologie in *Abbildung 1* (Seite 10) entsprechend ein, so haben sich Australien und die Niederlande von einem Koexistenzsystem in Richtung eines Semi-Marktsystems entwickelt. Großbritannien kann nach wie vor als schwach reguliertes und Österreich als stärker reguliertes Koexistenzsystem eingestuft werden. Die Schweiz stellt einen Sonderfall dar. Dort ist eine Entwicklung auszumachen, die eher von einem stärker marktorientierten System mit Dominanz privater Vermittlungsagenturen in Richtung eines Koexistenzsystem

ging. Erst Mitte der 90er Jahre ist dort eine flächendeckende und von den Kommunen unabhängige öffentliche Arbeitsvermittlung eingeführt worden.

Die Arbeitsvermittlung ist als Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und des Schutzes vor den Folgen der Arbeitslosigkeit (Leistungsgewährung) in allen Ländern integraler Bestandteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Deshalb darf sie nicht unabhängig von wohlfahrtsstaatlichen Zielen und „Regimes“ gesehen werden. Nach der Typologisierung von Esping-Anderson (1990) können Länder dem liberalen Wohlfahrtsstaat⁹, dem sozialdemokratischen oder dem konservativen Staat kontinentaleuropäischer Prägung zugeordnet werden. In den liberalen Ländern, zu denen Australien, Großbritannien und die Schweiz zählen, sind die OECD-Vorschläge zu mehr Wettbewerb in Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik auf fruchtbaren Boden gefallen. Länder sozialdemokratischer und konservativer Prägung wie die skandinavischen Länder oder Österreich setzen dagegen eher auf die von der EU favorisierte Modernisierung innerhalb des bestehenden öffentlichen Vermittlungssystems. Die Niederlande haben durch ihre jüngsten Reformen ein arbeitsmarktpolitisches „Übergangsregime“ geschaffen.

Da es in den Reformdebatten nicht nur um eine Neuordnung von Schnittstellen, sondern um wesentliche institutionelle Ausgestaltungen geht, ist die rechtliche und organisatorische Verankerung der PES von entscheidender Bedeutung für die Wahl des Reformansatzes: Handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Organisation, die – unter Beteiligung der Sozialpartner – selbstverwaltet ist und in der Durchführung der Arbeitsmarktpolitik weitgehend autonom ist? Oder gibt es eine Regierungs-Agentur, die durch Kontraktmanagement die Regierungspolitik umsetzt? Hierzulande kann man sich nur schwer vorstellen, dass die Selbstverwaltungsstrukturen von einem outputgesteuerten Kontraktmanagement abgelöst werden. Dies lässt sich auch aus dem historisch gewachsenen Interessencharakter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen erklären (Trampusch 2000).

Der Verwaltungsaufgabe und der Dependenz der Arbeitsverwaltung in Großbritannien, Australien und den Niederlanden stehen gegenüber die Gesellschaftsaufgabe und die Autonomie in Deutschland und Österreich (seit 1994). Der föderale Staatsaufbau und die anerkannte Rolle der Arbeitsverwaltung im Politikprozess haben einen bestimmenden Einfluss auf die Strukturreformen der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Während in Australien, den Niederlanden, Großbritannien und der Schweiz die öffentliche Arbeitsverwaltung nur eine geringe institutionelle Legitimität bei den Gewerkschaften und Arbeitgebern besitzt, zeichnet sich die deutsche und österreichische durch hohe institutionelle Legitimität aus.

Die Beteiligung der Sozialpartner an der Verwaltung der PES in Deutschland und Österreich ergibt sich bereits aus deren Finanzierung. In diesen beiden Ländern sind die Vermittlung, die Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die Leistungsgewährung in einer einzigen Organisation zusammengefasst. Die PES, die aktiven und passiven Leistungen werden größtenteils aus Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Die BA und die deutschen Arbeitsämter gelten in dieser Hinsicht als Prototypen des „one-stop-shops“, der mit den jüngsten Reformen in Großbritannien und den Niederlanden erst implementiert wurde.

Diese institutionelle Verankerung erklärt auch weitgehend die Option für einen bestimmten Reformansatz. Während die Umsetzung des „contestability“-Konzeptes der OECD (s. Fußnote 5) in Australien ohne politische Verwerfungen möglich war, müsste in Deutschland oder Österreich nahezu ein neues gesellschaftspolitisches System etabliert werden. Die aktive Arbeitsmarktpolitik müsste künftig über Steuern und nicht mehr über Beiträge finanziert und die Arbeitsverwaltung zum verlängerten Arm der

⁹ Der liberale Wohlfahrtsstaat zeichnet sich aus durch weniger staatliche Interventionen auf dem Arbeitsmarkt und durch einen geringeren Arbeitslosenschutz, was Höhe, Dauer und Fragmentierung des Leistungsbezuges betrifft.

Regierung ohne Beteiligung der Sozialpartner werden. Nur so wären die Anbieter (PES) und die Käufer von Vermittlungsdienstleistungen (Regierung) klar zu trennen, um (Quasi-)Wettbewerbsbedingungen auf dem Vermittlungsmarkt zu schaffen.

Historisch-institutionelle Gründe sprechen in Deutschland mehr für eine Reform innerhalb der bestehenden Organisation als für eine weitgehende Privatisierung. Dies schließt aber nicht aus, mehr Aufgabengebiete an private oder gemeinnützige Agenturen auszulagern. Durch die partielle Delegation bestimmter Aufgaben kann das Spektrum von Personaldienstleistungen stärker aufgefächert werden und auch schwervermittelbaren Personengruppen bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt helfen.

5.3 Aktivierungsstrategien und Arbeitsmarktpfanz

Der internationale Vergleich hat gezeigt, dass in allen fünf untersuchten Ländern Aktivierungsstrategien („welfare-to-work“, „Arbeit vor Transfereinkommen“) auch in der Arbeitsvermittlung zum Tragen kommen. Dabei wird die Anwendung von Anreizen und Sanktionen allerdings verschieden gewichtet. Kundenorientierte und personalintensive Vermittlungsstrategien findet man in allen fünf Ländern. In Australien und den Niederlanden werden die Arbeitssuchenden nach Beratungs- und Betreuungsbedarf eingeteilt und danach entsprechende Angebote unterbreitet (kurze Qualifizierungsmaßnahmen, Case-Management etc). In Österreich werden die Ratsuchenden künftig dem 3-Zonen-Konzept entsprechend bedient. Die für beide Seiten – Arbeitssuchenden wie Vermittlungsagenturen – geplanten Schritte werden überall in mehr oder weniger verbindlichen Eingliederungsplänen festgehalten. Verpflichtungen wie die zur Eigeninitiative oder zur Teilnahme an Maßnahmen werden allerdings sehr unterschiedlich gehandhabt. In Großbritannien müssen sich die Arbeitslosen alle 14 Tage zu einem Kurzinterview beim Jobcenter einfinden und in zwei Minuten über ihre Suchanstrengungen berichten. In der Schweiz ist der Bezug der „besonderen Tagegelder“ an die Teilnahme einer von den RAV vorgeschlagenen Maßnahme gebunden. In Australien und den Niederlanden sind diese Aufgaben größtenteils „outgesourced“ worden. Die privaten Reintegrationsdienste bekommen nur dann Prämien für ihre Leistungen erstattet, wenn sie die Arbeitslosen auch in Lohn und Arbeit bringen. In Australien wird darüber hinaus mit der Verpflichtung zu gemeinnütziger Arbeit im Rahmen des „Work for the Dole“ Programms ein rigoroses Aktivierungsinstrument eingesetzt, das auch in Großbritannien im Rahmen der „New Deal“ Programme angewandt wird. In Österreich wird Aktivierung bislang mehr im Sinne des Förderns betrieben, ohne dass man einen ernsthaften Druck auf die Flexibilitäts- und Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden ausübt¹⁰.

Die Gewichtung des „Fördern und Fordern“ fällt in den angelsächsischen Ländern eindeutig zugunsten des „Fordern“ aus. In Großbritannien und Australien ist die Dauer des Leistungsbezuges kürzer, die Leistungshöhe niedriger und die Bedingungen für den Leistungsbezug sind strikter gefasst. Weniger eindeutig ist die Gewichtung in den Niederlanden und in Österreich. Zwar wurden dort die Bedingungen des Leistungsbezugs (Höhe und Dauer) im wesentlichen nicht verändert. Durch die Intensivierung der Vermittlung und Beratung (Profiling, Kundensegmentierung, Case-Management) wurde aber eine Art Fördern *durch* Fordern erreicht. Zudem erhoffte man sich in den Niederlanden insbesondere durch die Schaffung einer einzigen Anlaufstelle für Arbeitslosenleistungen oder Sozialhilfe und für Beschäftigung eine effizientere Reintegration von Leistungsempfängern in den Arbeitsmarkt zu erreichen.

¹⁰ Ein Indikator für die striktere Handhabung der Zumutbarkeitsregeln ist die Verhängung von Sperrzeiten. Besonders hohe Raten weist nach OECD-Angaben die Schweiz aus. Dort erhielten Ende der neunziger Jahre 13,2 % der Arbeitslosengeld-Empfänger wegen Verweigerung angebotener Arbeit (Vergleich: ND: 5,0%; GB: 1,2%, D: 0,6%) und 25,3% wegen mangelnder eigener Arbeitssuche (ND: k.A.; GB 2,1%, D: k.A.) zeitweilig keine Leistungen.

In Deutschland hat sich der Aktivierungsgedanke im „Job-AQTIV-Gesetz“ niedergeschlagen, aber ohne wirkliche Änderungen bei der Gewährung von Lohnersatzleistungen. Die Schweiz nimmt eine Sonderstellung ein. Auch dort wurde der Leistungsbezug im wesentlichen auf hohem Niveau belassen. Die Zumutbarkeitsregeln aber sind besonders streng gefasst (s. Fußnote 10) und werden offensichtlich auch konsequent umgesetzt.

Gerade die Durchsetzung der Verpflichtung, einen angebotenen Arbeitsplatz auch anzunehmen, hat nach einer OECD Studie auch größere Auswirkungen als jede marginale Anpassung der finanziellen Anreize zum Wiedereintritt in das Erwerbsleben. Die strikte Anwendung von Anspruchskriterien wird dann stark erleichtert, wenn genügend Stellenangebote vorhanden sind. In diesen Fällen können die Kriterien für Direktvermittlungen nicht nur leichter durchgesetzt werden. Arbeitsuchende erhalten auch vom Markt Signale, die ihnen die Rückkehr in ein Beschäftigungsverhältnis erleichtern (OECD 2000).

Tabelle 3

Arbeitsmarktpolitische(AMP)-Ausgaben, Nettolohnersatzraten, Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Erwerbstätigenquoten						
Länder	AMP-Ausgaben insgesamt 2001	Aktive AMP-Ausgaben 2001	Nettolohnersatzrate ¹⁾ 1997	Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes ²⁾	Arbeitslosenquote 2001 ⁵⁾ (standardisiert)	Erwerbstätigenquote 2001 ⁶⁾
Australien	1,43	0,46	37	k.B. ³⁾	6,7	68,9
Niederlande	4,1	2,52	75	60	2,4	74,1
Schweiz	1,55 (1999)	0,66 (1999)	73	24 ⁴⁾	2,6 (2000)	79,1
Großbritannien	0,92 (2000)	0,36	50	6	5	71,3
Österreich	1,71	0,44	57	12	3,6	67,8
Deutschland	3,13	1,2	60	32	7,9	65,9

1) Nettolohnersatzrate für alleinstehende Arbeitslose mit Durchschnittseinkommen, 1. Monat, in %

2) Maximale Anspruchsdauer von Arbeitslosengeld in Monaten (2000)

3) In Australien gibt es keine beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung. Arbeitslosenunterstützung gibt es für Jüngere im Alter von 15 bis 21 Jahre, für 21- bis 60-jährige und für über 60-jährige Arbeitslose. Sie ist zeitlich unbegrenzt und nicht nur an die Bedingung aktiver Arbeitssuche, sondern an eine Arbeits- und Weiterbildungsverpflichtung im Rahmen des „Mutual Obligation/Work for the Dole“-Programms geknüpft (www.aph.gov.au)

4) In der Schweiz gibt es die Taggeldregelung; bislang gab es max. für 520 Tage (= zwei Jahre) Arbeitslosengeld; ab 2002 beträgt die maximale Anspruchsdauer 400 Taggelder (= eineinhalb Jahre)

5) in % aller Erwerbspersonen

6) Anteile der beschäftigten Erwerbstätigen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren

Quelle: OECD Employment Outlook 2000 und 2002, OECD Datenbank, EU-Kommission 2000

Stellt man nun die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik sowie Höhe und Dauer des Leistungsbezugs nebeneinander (vgl. **Tabelle 3**), so ergeben sich keine eindeutigen Wirkungsmuster bezüglich der Arbeitsmarktperformanz (Arbeitslosen- und Erwerbstätigenquoten). Es fallen aber zwei Zusammenhänge auf: Erstens ist die Arbeitslosenquote in den Ländern niedriger, in denen die Erwerbstätigenquote hoch ist. Zweitens haben die beiden Länder mit der besten Arbeitsmarktperformanz, die Niederlande und die Schweiz, ähnlich positive Ergebnisse mit unterschiedlichen Strategien und Reformansätzen erreicht.

Im Zeitablauf betrachtet haben alle untersuchten Länder zwischen 1995 und 2001 ihre Arbeitsmarktperformanz verbessert, insbesondere beim Abbau der Arbeitslosigkeit. Grundsätzlich ist es allerdings nicht möglich, die verbesserte Performanz auf dem Arbeitsmarkt allein mit den durchgeführten Reformen der Arbeitsvermittlung oder den Aktivierungsstrategien in Verbindung zu bringen. Aber effizientere Vermittlungsstrategien in Verbindung mit Aktivierungsstrategien, die sowohl die Eigeninitiative stär-

ken und die Suchintensität erhöhen als auch die Konzessions- und Flexibilitätsbereitschaft für die Aufnahme einer Arbeit fördern, leisten einen – wenn auch empirisch nicht exakt messbaren – Beitrag zur Verbesserung der Performanz auf dem Arbeitsmarkt.

Die Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung ist nämlich der entscheidende Faktor, um einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit zu erreichen. Die Beschäftigung in einer Volkswirtschaft steigt aber nur dann, wenn – bei konstanter Arbeitszeit – die Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Güter- und Dienstleistungsproduktion über dem Produktivitätsfortschritt liegt. Hohe Arbeitslosigkeit ist also vor allem auf einen Mangel an Arbeitsnachfrage zurückzuführen und ihr Abbau korreliert viel stärker mit einer Verbesserung dieser Nachfrage als mit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, denn Aktivierung setzt in erster Linie auf der Angebotsseite an. Sie kann aber helfen, den Matchingprozess am Arbeitsmarkt zu verbessern und so einen – begrenzten – Beitrag zu mehr Beschäftigung liefern.

Die Erfahrungen in Australien, den Niederlanden, Österreich, Großbritannien und der Schweiz zeigen, dass vor allem in Aufschwungsphasen und bei generell günstiger Arbeitsmarktlage mit guten Wirkungen von Aktivierungsstrategien sowohl auf der Makro- als auch auf der Mikroebene zu rechnen ist. Eine *effiziente* Arbeitsvermittlung ist dabei Voraussetzung für die Umsetzung einer *effektiven* „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, da sie sowohl alle relevanten Informationen besitzt als auch Vermittlungsdienstleistungen mit aktivierender Arbeitsmarktpolitik kombinieren kann.

Aus Evaluationen zur Aktivierung von Arbeitsmarktpolitik ist auch bekannt, dass Vermittlung und Beratung unter allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen generell eine hohe Wirksamkeit haben (Eichhorst et al. 2001). Durch einen höheren Verbindlichkeitsgrad können sie noch effektiver werden. Auf der Makroebene erhöht Aktivierung die Abgangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit. Sie kann aber auch dazu führen, dass sich Arbeitslose tendenziell zurückziehen (Bereinigung der Statistik).

Flexible und anpassungsfähige Rahmenbedingungen unterstützen dabei die Performanz auf dem Arbeitsmarkt ganz wesentlich, wie das Beispiel der Schweiz zeigt. Dieses Land hat eine niedrige Arbeitslosenquote – bei hohen Nettolohnersatzraten, aber wesentlich niedrigeren Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Sie weist auch die höchste Erwerbstätigenquote der fünf untersuchten Länder auf. Programme zur Senkung des Arbeitskräfteangebots (z.B. Frühverrentung, Invaliditätsverrentung) kamen dort kaum zum Tragen, im Gegensatz zu Österreich, Deutschland aber auch den Niederlanden. Die Schweiz steht für ein System mit äußerst flexiblen und anpassungsfähigen Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt bei hohen Löhnen und Lohnersatzraten. Die Lohnfindung ist allerdings dezentral, der Kündigungsschutz relativ schwach ausgeprägt. Die Lohnnebenkosten sind gering, da wesentliche Teile der sozialen Absicherung – über eine Grundsicherung hinaus – mehr private Züge aufweisen. Mit der erstaunlichen Reaktionsfähigkeit des schweizerischen Arbeitsmarktes ist auch die Beschäftigung laufend gestiegen, trotz eines vergleichsweise sehr niedrigen Wirtschaftswachstums in den 90er Jahren (Werner 2002).

Wie aus **Tabelle 3** (Seite 41) hervorgeht, weist Deutschland die schlechteste Arbeitsmarktp Performanz aller sechs Länder auf, bei hohen Nettolohnersatzraten, langer Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen und hohen Ausgaben für aktive Maßnahmen. Die schon vor dem Job-AQTIV-Gesetz eingeleitete Vermittlungsoffensive hat bislang offenbar keine nennenswerten Früchte getragen. Abzuwarten bleibt, ob die im Job-AQTIV-Gesetz bereits verankerten und die von der „Hartz-Kommission“ vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichen, um eine effektivere Aktivierungsstrategie zu implementieren. Ohne eine Verknüpfung von aktivierenden und passiven Leistungen und ohne die Flexibilisierung des rechtlichen Rahmens besteht nämlich die Gefahr, dass die Reformanstrengungen ins Leere laufen. So dürfte z.B. die Umkehr der Beweislast ohne eine Änderung der Durchsetzungsmöglichkeiten von Sanktionen allein nicht ausreichen, um aus „passiven“ Arbeitslosen „aktive“ zu machen.

5.4 Die arbeitsmarktpolitische Bedeutung eines wohl reputierten und gut positionierten Vermittlungssystems

Da grundsätzlich nicht Arbeitsvermittler, sondern Betriebe über den Einstellungsbedarf und die Stellenbesetzung entscheiden, ist der Beitrag der öffentlichen wie privaten Arbeitsvermittlung zu mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit generell begrenzt. Dennoch kann die Arbeitsvermittlung, insbesondere eine reformierte und „aktivierte“, zu einer besseren Zusammenführung beider Marktseiten beitragen und damit den Matchingprozess am Arbeitsmarkt verbessern. Mehr Markttransparenz und eine höhere Suchintensität verringern die Suchzeiten und damit möglicherweise die friktionelle Arbeitslosigkeit. Durch schnellere Vermittlung kann das vorhandene Angebot rascher besetzt werden. Friktionelle Bestände an offenen Stellen würden abgesenkt und im gleichen Umfang über den Zeitgewinn Beschäftigung erhöht. Daneben können zusätzliche Vermittlungen begrenzt positive Arbeitsmarktwirkungen auslösen. Würde es beispielsweise gelingen, latenten betrieblichen Beschäftigungsbedarf zu konkretisieren (z.B. durch die Beseitigung von Fachkräftemangel oder dem Abbau von Überstunden), könnte die Vermittlung von Bewerbern tatsächlich zu mehr Beschäftigung führen.

Der jahresdurchschnittliche Bestand an Arbeitslosen ist eine Volumengröße, die durch die Größen Zugänge \times Dauer determiniert wird. Eine Intensivierung der Vermittlung könnte bei der Dauer der Arbeitslosigkeit ansetzen. Allein über eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer durch eine effizientere Vermittlung kann die hohe Arbeitslosigkeit allerdings nicht umfassend reduziert werden¹¹.

Die beschäftigungsfördernden Wirkungen bzw. die Entlastungseffekte – selbst eines gut positionierten und wohl reputierten Systems öffentlicher und privater Dienstleister – sollten weder überschätzt noch unterschätzt werden. Der beschäftigungsschaffende Beitrag – auch einer effizienteren Arbeitsvermittlung – kann immer nur begrenzt sein. Neben der Nachfrage und dem Angebot am Arbeitsmarkt sind adäquate Rahmenbedingungen, die durch Tarifvertragsparteien und den Gesetzgeber geschaffen werden, für eine positive Beschäftigungsentwicklung entscheidend. Eine optimierte Arbeitsmarktausgleichspolitik (einschl. aktivierender Ansätze) kann eine offensive Strategie zwar sinnvoll ergänzen, aber niemals ersetzen (Walwei 2002).

Neben dieser begrenzten Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Größe „Beschäftigung“ können die Aktivitäten der Arbeitsvermittlung aber Einfluss auf die Umverteilung von Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiken zugunsten ihrer Klientel nehmen. Durch die bevorzugte Aktivierung von arbeitslosen Leistungsbeziehern kann es zu „Verdrängungseffekten“ zulasten anderer Gruppen kommen z.B. von Personen aus der sog. „Stillen Reserve“, für die Arbeitsmarktstatistik und die Sozialhaushalte relevant sind.

Es wäre allerdings falsch, davon auszugehen, dass bei einem positiven Arbeitsmarkttrend die Arbeitsvermittlung an Bedeutung verlieren könnte. Eine reformierte, anpassungsfähige öffentliche wie private Arbeitsvermittlung sollte als eine Art „Schmiermittel-Funktion“ an Bedeutung eher gewinnen, wenn künftig Fach- und Arbeitskräfte knapper werden, die Dynamik des Strukturwandels zunimmt und sich technologische und gesellschaftliche Veränderungen beschleunigen.

Ein weiterer wichtiger Faktor für den Ausgleich am Arbeitsmarkt ist die Integration von Informationsdienstleistungen in die Vermittlungsaktivitäten. So konnte in Ländern, die schon frühzeitig auf Informations- und Kommunikationstechnologien gesetzt haben, ein deutlicher Anstieg der Meldung offener

¹¹ Lt. Berechnungen der Hartz-Kommission kann der Arbeitsmarkt bis 2005 allein durch eine beschleunigte Vermittlung und neue Zumutbarkeitskriterien um 450 000 Arbeitslose entlastet werden (Bericht der Kommission 2002, S.271). Diese Schätzung ist nach Auffassung des IAB allerdings sehr optimistisch.

Stellen festgestellt werden. Je mehr die Arbeitsvermittlung diese Technologien erfolgreich nutzt und wesentliche gesellschaftliche Veränderungen antizipiert, desto eher wird sie Reputation erwerben und in Such- und Rekrutierungsprozesse von Arbeitskräften eingeschaltet werden.

5.5 Fazit

Als Fazit kann festgehalten werden, dass es keine empirisch messbare Evidenz für die Überlegenheit eines bestimmten Reformansatzes gibt. Effizienzsteigerungen können – trotz unterschiedlicher institutioneller Ausgestaltung – sowohl in Australien als auch in der Schweiz oder Österreich festgestellt werden. Alle beschriebenen Ansätze sind aber vor dem Hintergrund von „Schönwetter“-Phasen auf den jeweiligen Arbeitsmärkten zu beurteilen. Sie sind Teil eines „aktivierenden“ Gesamtkonzepts und haben darin jeweils ihren Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktperformanz geliefert. Die Bewährungsprobe in Zeiten einer schlechteren Arbeitsmarktlage steht für die untersuchten Länder noch aus.

Die Option für Reformen (durch mehr Wettbewerb und Privatisierung oder durch Modernisierung des öffentlichen Vermittlungssystems) wird entscheidend begrenzt von den gewachsenen institutionellen Strukturen. Diese Erkenntnis sollte in der deutschen Reformdebatte nicht übersehen werden. Aus den Länderbeispielen können deshalb keine fertigen Gesamtkonzepte kopiert, sondern allenfalls Lösungsansätze übertragen und Lehren für Teilbereiche gezogen werden. Dies gilt sowohl für die Verknüpfung innovativer Hilfen bei der Vermittlung wie das „Profiling“ oder das „Case-Management“ – Instrumente, die über Australien und die Niederlande kommend auch hierzulande bereits eingesetzt werden. Und es gilt für vorbildliche Praktiken bei der Steuerung und Erfolgsmessung von PES-Aktivitäten. Die konsequente schweizerische Output-Steuerung durch Wirkungsindikatoren ist hier ein genauso anregendes Beispiel wie das englische System der „gewichteten Vermittlungen“, das bereits in die „Hartz-Vorschläge“ Eingang gefunden hat.

Die beschäftigungsfördernden Wirkungen bzw. die Entlastungseffekte selbst eines gut positionierten und wohl reputierten Systems öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung sollten weder überschätzt noch unterschätzt werden. So erwecken die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ irrtümlicherweise den Eindruck, als könne vor allem über eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer und eine effizientere Vermittlung der entscheidende Schritt zum Arbeitsmarktausgleich getan werden. Eine intensiviertere Vermittlung und eine optimierte Arbeitsmarktausgleichspolitik – einschließlich aktivierender Ansätze – kann eine offensive Wachstums- und Beschäftigungspolitik zwar sinnvoll ergänzen, aber niemals ersetzen. Deshalb kann die Effizienz der Arbeitsvermittlung letztlich auch nicht am Niveau des Arbeitslosenbestandes gemessen werden.

Literatur

- Akerlof, G.A. (1970):* The Markets for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In: *Quarterly Journal of Economics* LXXXIV, 488-500
- ANBA – Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (2002):* Arbeitsmarkt 2001. Sondernummer, Juni
- Bericht der (Hartz-)Kommission (2002):* Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin 16.08. 02
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2002):* Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich: Großbritannien, Österreich, Schweiz, Niederlande und Schweden
- 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
- Böhm, H. (2002):* Österreich – das Drei-Zonen-Konzept im Arbeitsmarktservice. Vortrag auf dem Fachseminar „Reformen der Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich“ des BMA in Berlin am 22.5. 2002
- DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2002):* Mehr Marktnähe. Mehr Betriebsnähe. Arbeitsvermittlung im Fokus der Unternehmen. Ergebnisse einer DIHK-Unternehmensbefragung. Frühjahr 2002
- Dockery A./Stromback T. (2001):* Devolving public Employment services: Preliminary assessment of the Australian experiment. In: *International Labour Review*, N° 4
- Egger, M. (2002):* Schweiz – Steuerung aktiver Arbeitsmarktpolitik mittels Wirkungsindikatoren Vortrag auf dem Fachseminar „Reformen der Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich“ des BMA in Berlin am 22.5. 2002
- Eichhorst W./Profit S./Thode E. (2001):* Benchmarking Deutschland. Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking der Bertelsmann Stiftung. Berlin
- Esping-Anderson, Gosta (1990):* The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge
- Hackenberg, H. (2001):* Niederländische Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik. Mythos-Modell-Mimesis. Deutscher Universitätsverlag
- Imboden C./Egger, M. /Baumann K./Lenz C. (1999a):* RAV Evaluationsstudie. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 14. BWA Schriftenreihe.
- Imboden C./Egger, M. /Baumann K./Lenz C. (1999b):* Leistungsauftrag und Anreizmechanismen für die RAV. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 17. BWA Schriftenreihe.
- Jahn E./Rudolph H. (2002):* Zeitarbeit. Völlig frei bis streng geregelt: Variantenvielfalt in Europa. IAB-Kurzbericht 21
- Karr, W. (2002):* Arbeitsvermittlung. Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute. IAB-Kurzbericht 6
- Konle-Seidl R. /U. Walwei (2001):* Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes. IABtopics N°46
- Konle-Seidl R./U. Walwei (2002a):* Arbeitsvermittlung. Die Deregulierung in der EU schreitet voran. IAB-Kurzbericht 3

- Konle-Seidl R./U. Walwei (2002b)*: Arbeitsvermittlung. Mehr Markt belebt auch das Geschehen in Deutschland. IAB-Kurzbericht 4
- Konle-Seidl R./W. Winkler (2002)*: Arbeitsvermittlung. In Österreich gehen die Uhren schon anders. IAB-Kurzbericht 5
- Mensen T. (2002)*: Niederlande – One-Stop-Shopping and Balanced Score-Cards in der Arbeitsverwaltung. Vortrag auf dem Fachseminar „Reformen der Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich“ des BMA in Berlin am 22.5. 2002
- OECD (1997)*: Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung. Deutschland, Österreich, Schweden. Paris
- OECD (2000)*: Employment Outlook, Paris
- OECD (2001a)*: Labour Market Policies and the Public Employment Service, Prague Conference, July 2000. Paris
- OECD (2001b)*: Innovations in Labour Market Policies. The Australian Way. Paris
- OECD (2002)*: Employment Outlook. Paris
- Russell, L. (2002)*: Großbritannien – Kundenorientierung im JobCentre Plus. Vortrag auf dem Fachseminar „Reformen der Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich“ des BMA in Berlin am 22.5. 2002
- Schütz, H. (2001)*: Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen. In: MitAB 2
- Trampusch, C. (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 der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen
- Terpstra, J. (2002)*: Zusammenarbeit zwischen den Diensten für soziale Sicherheit und der Arbeitsverwaltung: Evaluierung einer Reformstrategie in den Niederlanden. In: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 3
- Walwei, U. (1993)*: Zum Regulierungsbedarf bei Zulassung privater Arbeitsvermittlung. In: MittAB 3
- Walwei, U. (1995)*: Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung. Möglichkeiten und Grenzen der Messung ihres Nutzens für Arbeitssuchende, Betriebe und die Volkswirtschaft. In: MittAB 4
- Walwei, U. (2002)*: Aktivieren durch Fördern und Fordern- internationale Erfahrungen und Ansätze in Deutschland. In: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik. IAB-Werkstattbericht 9
- Werner, H. (2002)*: Arbeitsmarkt Schweiz- ein noch wenig beachtetes Erfolgsmodell. IAB-Kurzbericht 9