

Arbeitsmarktreformen

Blinder Eifer schadet nur

Klar doch, wo gehobelt wird, fallen Späne. Dies gilt auch für die Reformen des Arbeitsmarktes und den bereits eingeleiteten Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Veränderungen sind manchmal schmerzhaft, Altes muss verlernt und Neues erlernt werden. Das geht nicht von heute auf morgen. Hast ist kein guter Ratgeber.

Selbstverständlich muss man Verständnis dafür aufbringen, wenn in den Fragen nach einer Besserung am Arbeitsmarkt immer ein Unterton nervöser Ungeduld mitschwingt. Allein die schiere Größe der Beschäftigungsprobleme und ihrer Folgelasten weckt Emotionen, die oft in den Ruf nach noch radikaleren und noch schnelleren Veränderungen münden. Dabei gehen die in letzter Zeit eingeleiteten Reformschritte vielen bereits weit genug.

Der bei ihrer Umsetzung aufgebaute Druck und die dadurch erzeugte Hektik drohen das zarte Pflänzchen Neubeginn zu ersticken, bevor seine Früchte reifen können. Die Chance zur Bewährung aber brauchen gerade die Reformen, die von der Bevölkerung einen Mentalitätswandel und die Abkehr von lieben Gewohnheiten verlangen – also die am Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen. Dies legen auch Erfahrungen nahe, die man mit solchen Prozessen schon in anderen Ländern gemacht hat.



Hartz III: die Reform der BA

Im Gegensatz zu seinen Nachbarländern hat Deutschland in den 90er Jahren keine beschäftigungspolitischen Erfolge* zu verzeichnen. Die Reduzierung der hohen Arbeitslosigkeit, die nur kurz zwischen 1998 und 2000 gefallen war und seit 2001 wieder steigt, stand deshalb im Fokus der Reformvorschläge der Hartz-Kommission. Zur Steigerung der Vermittlungseffizienz wurden zwar mehr Wettbewerbs Elemente eingeführt wie Vermittlungs- und Bildungsgutscheine und eine stärkere Einschaltung Dritter (vgl. auch den Beitrag von Th. Kruppe „Vermittlung durch Private: Wenn ein Dritter ins Spiel kommt“). Die seit mehr als 70 Jahren bestehende Struktur eines flächendeckenden „One-Stop-Shop“ für die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung der in Bundesagentur für Arbeit (BA) umbenannten Behörde wurde aber beibehalten. Sogar der Selbstverwaltungscharakter der BA blieb unangetastet, auch wenn die Sozialpartner jetzt nicht mehr im Vorstand vertreten sind, sondern im Verwaltungsrat eine ähnliche Rolle spielen wie der Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft.

Im Fokus der Vorschläge der Hartz-Kommission im Jahr 2002 stand die Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch die Verkürzung ihrer Dauer. Danach kann sie nur gelingen, wenn durch Arbeitsvermittlung und andere präventive Maßnahmen insbesondere die Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit entscheidend gesenkt wird. Folglich stand die Neuorganisation der zentralen Vermittlungsinstanz, der damaligen Bundesanstalt für Arbeit, ganz oben auf der Agenda. Mit Hartz III wurden zum 1.1.2004 die gesetzlichen Grundlagen für einen Umbau gelegt: Aus einer bürokratischen Verwaltungsbehörde sollte eine moderne Dienstleistungsagentur mit starker Kunden- und Leistungsorientierung werden.

Mit dieser internen BA-Reform erhoffte sich der Gesetzgeber eine deutliche Verbesserung der Ermittlungsergebnisse. Ein dreiköpfiger hauptamtlicher Vorstand und eine Umschichtung der Ressourcen zugunsten des Kerngeschäfts „Vermittlung“ sollten die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Arbeitslose in deutlich kürzerer Zeit wieder Arbeit finden könnten.

Hartz IV: der externe Umbau

Auf Hartz III, den internen Umbau, folgte jedoch unverzüglich mit Hartz IV der externe. Zusammengeführt wurden Arbeitslosen- und Sozialhilfe und parallel dazu die Verantwortlichkeiten und Dienstleistungen, die an diese Sozialtransfers geknüpft waren. Mit der durch Hartz IV neu geschaffenen Grundsicherung (ALG II und Sozialgeld) entstand eine neue Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Ziel dabei ist, „Hilfbedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen und die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen zu verbessern oder wieder herzustellen“ (§1 Absatz 1 SGB II).

Dieses Ziel soll insbesondere durch eine stärkere „Aktivierung“ der erwerbsfähigen Hilfebezieher erreicht werden. Dem internationalen Trend entsprechend sollen falsche Anreizwirkungen des Sozialleistungsbezugs durch „Fördern und Fordern“ korrigiert werden. ALG II-Bezieher müssen ihre Arbeitswilligkeit durch den Nachweis von Eigenaktivitäten oder die Annahme von Arbeitsangeboten und Arbeitsgelegenheiten unter Beweis stellen („Fordern“). Im Gegenzug können arbeitsfähige Hilfebezieher aktive Unterstützungsleistungen erwarten, die ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern („Fördern“).

An der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bekommt damit „Arbeitsvermittlung“ eine andere Bedeutung. Weder der Begriff noch der ursprüngliche Gehalt von Vermittlung, nämlich die Zusammenführung von offenen Stellen und Arbeitssuchenden („Matching“), spiegeln noch die weiterführende Integrationsaufgabe der neu geschaffenen Arbeitsgemeinschaften (ARGE) richtig wider.

Die ARGE: alles unter einem Dach

Diese Arbeitsgemeinschaften sind viel breiter aufgestellt als die ursprüngliche öffentliche Arbeitsvermittlung und verfolgen auch einen stärker integrierenden Ansatz als die eher isoliert konzipierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des SGB III. So sehen sie im Rahmen des Fallmanagements eine neuartige Kombination aus Beratung und Förderung vor, die entsprechend der individuellen Situation des Einzelnen für eine ganzheitliche Betreuung und gezielte Vermittlung sorgen soll.

* Der beschäftigungspolitische Erfolg in Dänemark, Großbritannien und den Niederlanden in den 90er Jahren lag jedoch – anders als weit verbreitet – vor den dort eingeleiteten Reformen der Arbeitsförderung und Arbeitsvermittlung zu Beginn dieses Jahrzehnts (vgl. auch IAB-Kurzbericht Nr. 15 vom 1.9.2005).

Beratung und Förderung umfassen u. a. eine intensivere und längere Unterstützung bei der Arbeitssuche, bei der Re-Qualifizierung, der Kinderbetreuung und der Behandlung von persönlichen Problemen wie Alkohol, Drogen oder Schulden. Dieses breitere Spektrum von Dienstleistungen für erwerbsfähige Hilfebezieher, das bisher getrennt von Arbeitsagenturen, Kommunen und Trägern der freien Wohlfahrtspflege angeboten wurde, wird nun im gemeinsamen „Job-Center“ der ARGE unter einem Dach versammelt.

Die auch operativ stärkere Zusammenfassung unterschiedlicher Leistungen zur „Aktivierung“ von Sozialleistungsbeziehern spiegelt ebenfalls einen internationalen Trend wider. In Deutschland kam es angesichts der Wirrungen des parlamentarischen Vermittlungsverfahrens aber nicht wirklich zu einer weiteren institutionellen Vereinheitlichung der „Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt“. Vielmehr ergab sich aus der Zweiteilung eine Dreiteilung des institutionellen Gefüges.

Ein Kompromiss mit Folgen

Bislang war die BA zuständig für Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfebezieher, die Kommunen für die Sozialhilfebezieher. Mit den ARGEen gibt es nun – neben den 69 Optionskommunen – seit Anfang 2005 eine dritte Instanz, die durch die Fusion zweier „Organisationskulturen“ ohne zunächst klar definierte Verantwortungsbereiche entstanden ist. Auch wenn die Politik derzeit die gravierendsten Mängel beseitigt – die Reform hat neue institutionelle Bruchstellen und neue arbeitsmarktpolitische „Verschiebebahnhöfe“ geschaffen.

Solche „Verschiebebahnhöfe“ z. B. finanzieller Natur finden sich zwischen Arbeitslosenversicherung, Bund und Kommunen. Schaffen es die lokalen Agenturen für Arbeit nicht, Arbeitslosengeldbezieher während des ALG I-Bezugs in Arbeit zu vermitteln, muss die BA eine Art Strafsteuer entrichten, da sie dem Bund einen „Aussteuerungsbetrag“ in Höhe von rd. 10 000 € pro Fall zu erstatten hat. Zudem bekamen die Kommunen einen großen finanziellen Anreiz, Sozialhilfeempfänger zum Bund abzuschieben.

Seit der Einführung des ALG II haben viele Kommunen weit über 90 Prozent ihrer Sozialhilfeempfänger als „erwerbsfähig“ eingestuft. Dadurch wurden die kommunalen Haushalte entlastet und der Bundeshaushalt mit geschätzten 10 Milliarden € zusätzlich belastet. Denn die Grundsicherung und rd. ein Drittel des Wohngeldes für die erwerbsfähigen Hilfebezieher und deren Bedarfsgemeinschaften müssen vom Bund bezahlt werden. Im Ergebnis zählte man Mitte 2005 rd. 1 Million ALG II-Bezieher mehr als ursprünglich kalkuliert.

Reformhast und Kommunikationspannen

Die fast zeitgleiche Implementierung von internen und externen Organisationsreformen mit ihren unterschiedlichen Zielsetzungen wie „Vermittlungseffizienz“ bei Hartz III und „Aktivierung“ bei Hartz IV war von unnötiger Reformhast getrieben. Dies hat nicht nur zu massiven Verwirrungen in der Öffentlichkeit geführt. Die Arbeitslosenzahl wurde nicht – wie von der Hartz-Kommission in Aussicht gestellt – innerhalb von 3 Jahren halbiert. Sie stieg vielmehr Anfang 2005 über die (vor allem auch) psychologisch wichtige Marke von 5 Millionen. Daraus hat mancher flugs ein Versagen der Hartz-Reformen abgeleitet und vorschnell auch die Reform der Bundesagentur für gescheitert erklärt.

Dass der weitere Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem einem statistischen Effekt geschuldet ist, konnte in der Öffentlichkeit nicht hinreichend vermittelt werden. Mit Hartz IV wurden ja auch bisher nicht gemeldete erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger offiziell als arbeitslos registriert. Sie sollten „sichtbar“ gemacht und ihre Re-Integration in den Arbeitsmarkt gefördert werden. Dies hat einen Anstieg der registrierten Arbeitslosenzahl um durchschnittlich 330 000 bis 400 000 Personen zur Folge gehabt.



Im Übrigen ist man hier in Deutschland weiter als in den andern Ländern, wo erwerbsfähige Transferempfänger erst allmählich aus der Versenkung geholt werden, um sie aktivieren zu können.

Die Fixierung auf Vermittlungszahlen

Im Mittelpunkt der Kritik steht aber nach wie vor die BA. Ihr „Misserfolg“ wird – trotz Vermittlungsskandal – immer noch an der reinen Zahl der Vermittlungen gemessen. Die „Zahl der Vermittlungen nach Auswahl und Vorschlag“, die mit 1,4 Arbeitslosen pro Monat und Vermittler (2004) ausgewiesen wird, ist aber kein geeigneter Erfolgsmaßstab. Er misst nämlich eher „Aktivität“ denn „Erfolg“.

Die Fixierung auf die Vermittlungszahlen passt nicht in das Konzept einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, die Eigenverantwortung und Selbstsuche ausdrücklich fordert. Statt der passiven Haltung „ich werde vermittelt“ sollte nach dem neuen Verständnis gelten „ich suche aktiv Arbeit und werde dabei unterstützt“. Eine rückläufige Vermittlungszahl allein ist also kein Beleg für den „Misserfolg“ der BA, die trotz verschlechterter konjunktureller Rahmenbedingungen und höherer Arbeitslosigkeit mehr Menschen mit weniger Geld in Arbeit gebracht. So sank die Zahl der Leistungsbezieher im Jahr 2005 um 100.000 durch eine schnellere Integration in den Arbeitsmarkt.

Was bringt die Kommunalisierung?

Der Ruf nach einem „kommunalisierten“ und „privatisierten“ Organisationsmodell am Arbeitsmarkt geht davon aus, dass die Kommunen mit Hilfe von privaten Anbietern die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit besser bewerkstelligen könnten als eine zentral und hierarchisch gesteuerte Behörde. Aus Aktivierungsgründen spricht tatsächlich vieles dafür, die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor allem für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in eine Hand zu geben. Was aber spricht für die Kommunalisierung dieser Dienstleistungen?

Zumindest scheint es paradox, dass in einer globalisierten Wirtschaft mit hohen Anforderungen an die Mobilität von Arbeitskräften Effizienzgründe für eine Kommunalisierung der Arbeitsvermittlung sprechen sollten. Man



geht wohl davon aus, dass Gemeinden dem Arbeitsmarkt „am nächsten“ sind und dass insbesondere Personen mit Integrationsschwierigkeiten am besten von lokalen Netzwerken (wieder) in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Evidente Belege dafür gibt es bislang freilich nicht. Es sind keine empirischen Studien bekannt, die den Kommunen mehr „Arbeitsmarktnähe“ und der Verflechtung mit regionalen Netzwerken eindeutig bessere Ergebnisse bescheinigen.

Gewisse Schwächen

Dagegen wurden gewisse Schwächen einer dezentralen Steuerung bei der Umsetzung der „Optionsklausel“ des SGB II schnell erkennbar. Einige der optierenden Kommunen können auch nach einem Jahr immer noch keine genauen Angaben über die Zahl ihrer Arbeitslosen machen. Und ungenügende Kenntnisse der nationalen Arbeitsmarktpolitik sorgen auch nicht gerade für mehr Transparenz auf dem Arbeitsmarkt.

Freiräume bieten zwar mehr Flexibilität, erzeugen aber auch mehr Willkür, was im Interesse des Steuerzahlers nicht ungeprüft bleiben darf. Manche Kommune zeigt aber bislang wenig Interesse an der Einführung eines Controlling, das Auskunft über den Erfolg ihrer Aktivitäten geben könnte. Generell stehen vor allem die Großstädte mit ihren hohen Anteilen an Hilfebeziehern einer Kommunalisierung eher skeptisch gegenüber. Sie verweisen auf

das Fehlen von Know-how und professionellem Personal, das man für qualifizierte Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten benötigt.

Ein Blick über die Grenzen

Auch der Blick über die Grenzen bringt hier keine Klarheit. In Großbritannien hat man sich nach mehrjährigen Modellversuchen mit der Neuorganisation der Arbeits- und Sozialverwaltung entschlossen, die Kommunen ganz außen vor zu lassen. In den Niederlanden wurde aufgrund negativer Erfahrungen mit einer freiwilligen Zusammenarbeit lediglich die Betreuung der Fürsorgebezieher in kommunaler Hand belassen.

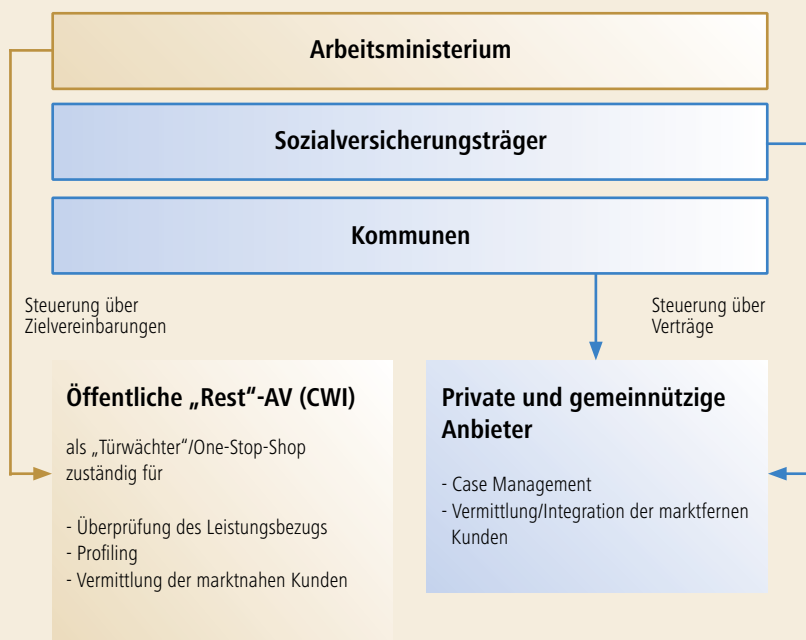
Eingebaut hat man in den Niederlanden im Zuge der 2004 reformierten Sozialhilfe dagegen stärkere finanzielle Anreizmechanismen. Den niederländischen Kommunen wird vom Bund ein zentrales Budget zur Verfügung ge-

stellt, aus dem alle Aufwendungen zu decken sind. Anders als in Deutschland müssen die Kommunen zwar aus dem eigenen Etat für Mehrausgaben aufkommen. Nicht ausgegebene Mittel können aber anderweitig verwendet werden, z.B. für weitere Eingliederungsmaßnahmen.

In Dänemark schließlich wird derzeit geprüft, ob die gemeinsam von Kommunen und staatlicher Arbeitsverwaltung betriebenen Pilot-Jobzentren so erfolgreich arbeiten, dass sie 2007 flächendeckend eingeführt werden können. Da die neuen Jobzentren eine starke Ähnlichkeit mit dem Job-Center der ARGE aufweisen, dürften für Deutschland die Erfahrungen besonders interessant sein, die Dänemark mit der Zusammenführung zweier Organisationskulturen macht.

Von generellen Kommunalisierungstendenzen kann im internationalen Vergleich also keine Rede sein. Dezentrale Steuerung muss nicht zwangsläufig in „Kommunalisierung“ münden. Ein Kontraktmanagement mit mehr marktorientierten Elementen wie Preisen und Prämien statt bürokratischer Regeln und zentralistischer Verfahren bringt automatisch mehr Verantwortung dorthin, wo die Leistung erbracht wird. Die Schaffung von Quasi-Märkten für Integrationsmaßnahmen in den Niederlanden ist eine Möglichkeit, ein stärker dezentrales Steuerungssystem zu etablieren.

„Türwächter-Modell“ der Niederlande – ein Vorbild für Deutschland?



Die Arbeitslosenversicherung in den Niederlanden wird aus Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert und von den Arbeitslosenversicherungskassen verwaltet. Die Sozialhilfe wird von den Kommunen organisiert, weshalb die Zusammenfassung der Versicherungs- und Sozialleistungen unter einem Dach schwierig ist. Die CWI überprüfen allerdings alle Anträge auf Sozialleistungen, auch die auf Sozialhilfe. Anders als in Deutschland werden Anträge auf Sozialleistungen erst nach Prüfung der Vermittlungs- und Arbeitsmöglichkeit übernommen.

Privatisierung in den Niederlanden

In den Niederlanden wurden im Rahmen der Organisationsreform der öffentlichen Arbeitsverwaltung im Jahr 2002 mit den „Zentren für Arbeit und Einkommen“ (CWI) einheitlichen Anlaufstellen geschaffen. Die CWI kontrollieren dabei als „Türwächter“ den Zugang zu den bisher großzügig vergebenen Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, Erwerbsunfähigkeitsrente). Neben dem Ziel, institutionell getrennte Organisationen (vgl. Abbildung) stärker zusammenzuführen, wurde die Wiedereingliederung von marktfremden Arbeitslosen in Arbeit an private Anbieter ausgelagert. Die Betreuung und Vermittlung von schwervermittelbaren Arbeitslosen wurde insofern „privatisiert“, als sich private bzw. aus staatlichen Stellen heraus privatisierte Dienstleister im Wettbewerb um Integrationsaufträge auf Honorarbasis bewerben müssen.

Was kann „Privatisierung“?

Die stärkere Nutzung von Marktmechanismen durch einen Wettbewerb auf „Quasi-Märkten“ ist in den Niederlanden somit integraler Bestandteil der Reform der Arbeits- und Sozialverwaltung. Diese funktionale „Privatisierung“ basiert auf Vorschlägen des „New Public Management“ zur Effizienzsteigerung öffentlicher Dienstleistungen, die durch eine Trennung von staatlicher Gewährleistung und privater Dienstleistung erreicht werden soll.

Ist nun das niederländische „Türwächter“-System mit privatisierter Vermittlung und Reintegration erfolgreicher als das alte? Bislang steht eine Erfolgsmessung noch aus. Eine Gesamtevaluierung ist für 2006 angekündigt. Erste Implementationsstudien kommen aber zu dem Ergebnis, dass das neue System nicht kostengünstiger ist als das vorherige. Die Preise (Erfolgprämien für die privaten Agenturen) und Transaktionskosten (Ausschreibungen, Koordinationsaufwand) sind hoch, der Regulierungsaufwand ist beträchtlich.

Fazit

Im internationalen Vergleich liegen also – bislang zumindest – keine hinreichend evidenten Ergebnisse zur Beantwortung der Frage vor, welche Organisationsform für eine effiziente Vermittlung die bessere ist. Von einer Reform der Arbeitsverwaltung sollte man sich im Übrigen keine beschäftigungspolitischen Wunder erwarten. Dafür ist der Hebel zu kurz, den man auf diese Weise bedienen kann.

Internationale Organisationen wie die OECD schlagen nicht etwa die Trennung, sondern gerade die Zusammenführung von Leistung und Vermittlung vor, um die Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen. In ihrem jüngsten Beschäftigungsausblick bestätigt die OECD die Wirksamkeit von Verfahren, die auf intensiver Beratung, Unterstützung bei der Arbeitssuche und der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen beruhen. Deutschland habe begonnen, eine solche Strategie in die Wege zu leiten, nicht zuletzt mit Hilfe der internen Reform der Arbeitsverwaltung.

Sollte die in der BA eingeleitete Struktur- und Organisationsreform die Chance zur Reife bekommen, so gibt es gute Gründe, die BA als überregionale „One-Stop-

Agentur“ für beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen zu bewahren. Denn Synergie-, Aktivierungs- und Effizienzgesichtspunkte sprechen gegen die Einführung eines in der Wirkung unsicheren und schwierig zu steuernden Kontraktregimes nach niederländischem Vorbild. Deshalb sollte auch nicht blindlings darüber befunden werden, ob eine volkswirtschaftlich effiziente Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung eines radikalen Systemwechsels bedarf.



Die Autoren



Regina Konle-Seidl ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich 2 „Internationale Vergleiche und europäische Integration“ am IAB.



Ulrich Möller ist Leiter des Servicebereichs „Publikation, Presse und Öffentlichkeitsarbeit“ am IAB.

Für weitere Informationen

regina.konle-seidl@iab.de

ulrich.moeller@iab.de