

Konle-Seidl, Regina

Article — Published Version

Arbeitsvermittlung zwischen Zentralisierung, Kommunalisierung und Privatisierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Konle-Seidl, Regina (2005) : Arbeitsvermittlung zwischen Zentralisierung, Kommunalisierung und Privatisierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 9, pp. 575-581,
<https://doi.org/10.1007/s10273-005-0423-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42482>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Regina Konle-Seidl

Arbeitsvermittlung zwischen Zentralisierung, Kommunalisierung und Privatisierung

Für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland wird unter anderem ein ineffizientes System der Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung verantwortlich gemacht. Sind aus dem Ausland effizientere Systeme bekannt? Welche Rolle spielt die Organisationsform? Sollte die Bundesagentur für Arbeit aufgelöst werden?

Angesichts der ausbleibenden Erfolge bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit wird im politischen Raum eine radikale Neustrukturierung der Arbeitsverwaltung gefordert. Politische Akteure unterschiedlichster Couleur vertreten die Auffassung, dass Reformen im deutschen System der Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung nicht mehr ausreichen und grundlegendere Reformen am System notwendig sind. Ein Vorschlag (siehe FDP-Präsidiumsbeschluss vom 26. Januar 2004) geht so weit, die Bundesagentur für Arbeit gar aufzulösen und durch ein „Drei-Säulen-Modell“ zu ersetzen.

Dieses Modell (vgl. Abbildung 1) sieht die Trennung von Versicherung und Vermittlung für alle Arbeitslosengeld I-Bezieher vor und die vollständige Kommunalisierung der Betreuung von Arbeitslosengeld II-Beziehern. Die aktiven Leistungen der – in einen Grundtarif und verschiedene Wahltarife ausdifferenzierten – Arbeitslosenversicherung werden stark eingeschränkt. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Weiterbildungskurse stehen nur noch denjenigen zur Verfügung, die sich für einen Wahltarif entscheiden.

Man erhofft sich durch eine Neustrukturierung der Arbeitsvermittlung und eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik einerseits Effizienzgewinne in zweistelliger Milliardenhöhe und andererseits mehr Effektivität bei der Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland. Aus wissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, welche Befunde es für diese Annahmen gibt bzw. auf welche Wirkungs-Hypothesen zurückgegriffen wird.

Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- Gibt es im internationalen Kontext klare Hinweise darauf, welche Organisationsform (zentral/dezentral,

Regina Konle-Seidl, 47, Dipl.-Volkswirtin, ist Mitarbeiterin beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg.

öffentlich/privat) eine effiziente und effektive Ausgestaltung von Arbeitsvermittlung gewährleistet?

- Welchen Beitrag können Organisationsreformen zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten?
- Muss die Bundesagentur für Arbeit zerschlagen werden?

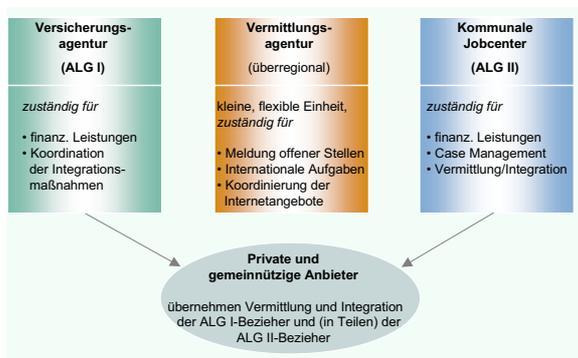
Neustrukturierung der Arbeitsverwaltung in anderen Ländern

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion wird meist auf den erfolgreichen Umbau der Arbeits- und Sozialverwaltungen in den beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern Großbritannien, Dänemark und Niederlande verwiesen, die es in den 1990er Jahren geschafft haben, ihre Arbeitslosenraten zu halbieren.

In Großbritannien wurden 2001 Arbeitsvermittlung und Leistungsbehörde zusammengelegt und die „Jobcenter Plus“ als einheitliche Anlaufstelle für alle Empfänger von Sozialleistungen geschaffen (Arbeitslosengeld, Erwerbsunfähigkeitsunterstützung, Sozialhilfe). Damit begann die grundlegende Umstrukturierung der Arbeits- und Sozialverwaltung. Parallel wurden auf ministerieller Ebene die verschiedenen Zuständigkeiten im neu geschaffenen „Department for Work and Pensions“ (DWP) zusammengeführt. Im Rahmen der „welfare-to-work“-Politik (Arbeit statt Sozialleistungen) der britischen Labour-Regierung zielt die Organisationsreform in Großbritannien vorrangig auf die Aktivierung der hohen Zahl „inaktiver“ Leistungsbezieher¹ und weniger auf eine weitere Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Diese konnte bereits zwischen 1993 und 2001

¹ In Großbritannien gab es im Jahr 2003 rund 6,4 Mio. Transferbezieher (Sozialhilfe, Erwerbsunfähigkeitsrente, Krankengeld), die offiziell nicht als arbeitssuchend gelten und – im Gegensatz zu Deutschland – nicht in der Arbeitslosenstatistik erscheinen. Der Anteil der Transferbezieher, die Arbeitslosenunterstützung erhalten und deshalb offiziell arbeitslos gemeldet sind, betrug lediglich 13% aller Transferbezieher. Auch in den Niederlanden standen im selben Jahr 1 Mio. Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsrenten 4 Mio. Arbeitslosen gegenüber. Vgl. M. Knuth, O. Schweer, S. Siemes: Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2004.

Abbildung 1
Vorschlag „Drei-Säulen-Modell“



Die Bundesagentur für Arbeit soll nach diesem Vorschlag aufgelöst und als reine Versicherungsagentur beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit angesiedelt werden. Eine kleine überregionale Agentur ist für die Meldung offener Stellen, für internationale Aufgaben und für die Koordinierung und Bereitstellung von Internet-Angeboten für die überregionale Vermittlung zuständig. Die Vermittlung für Arbeitslosengeld I-Bezieher wie die Integrationsmaßnahmen für Arbeitslosengeld II-Bezieher sollen – zumindest teilweise – ausgeschrieben und von privaten Anbietern im Wettbewerb durchgeführt werden.

halbiert werden. Das britische System des „Public Employment Service“ mit rund 90 000 Mitarbeitern stellt sich nach der Reform als zentral verwaltetes, durch Kontrakte mit der Regierung gesteuertes „One-Stop-Shop“ Modell dar. Es ist als „single gateway“² für alle Bezieher von Sozialleistungen im erwerbsfähigen Alter zuständig³.

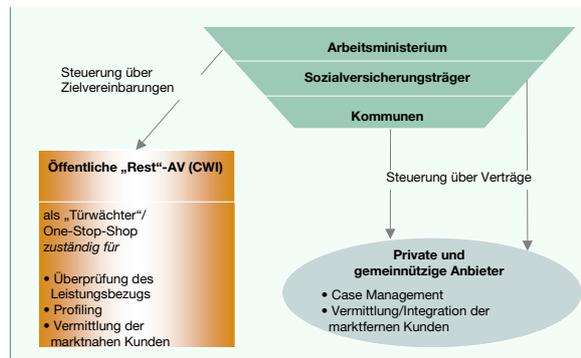
Auch in den Niederlanden wurde im Jahr 2002 eine institutionelle Strukturreform durchgeführt, die ebenfalls das Ziel hat, eine Art „One-Stop-Agency“ zu schaffen. Im Zentrum der Reform steht die Etablierung der „Zentren für Arbeit und Einkommen“ (CWI), die als „Türwächter“ den Zugang zu allen Sozialleistungen kontrollieren soll⁴. In seiner Struktur ähnelt das von

² Aufgrund der überwiegend steuerfinanzierten sozialen Sicherheit in Großbritannien gibt es auch keine Trennung der Zuständigkeiten zwischen Kommunen und staatlicher Sozialleistungsbehörde. Damit waren die Voraussetzungen für die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für alle Arbeitssuchenden wesentlich günstiger als in Ländern mit einem gemischten, beitragsfinanzierten (Arbeitslosenversicherung) und steuerfinanzierten (Sozialhilfe) System wie in Deutschland oder in den Niederlanden.

³ R. Konle-Seidl: Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung. Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel internationaler Ansätze und Erfahrungen, IAB-Werkstattbericht Nr. 15/21. 10.2002.

⁴ Die CWI überprüfen den Leistungsanspruch sowohl auf Versicherungsleistungen als auch auf Sozialhilfe und schätzen die Distanz der Arbeitssuchenden zum Arbeitsmarkt ein („Profiling“). Die Anträge werden nach Prüfung der Unterlagen an den zuständigen Leistungsträger weitergeleitet. Die CWI vermitteln selbst nur noch „leichte Fälle“ (Marktkunden) und verweisen die schwereren Fälle entsprechend dem konkreten Leistungsanspruch an die Träger der Sozialversicherung (UWV) bzw. an die Kommunen, die wiederum Private mit der Vermittlung dieser Zielgruppen beauftragen.

Abbildung 2
Niederländisches „Türwächter“-Modell



Die CWI (Zentren für Arbeit und Einkommen) fungieren als Drehscheibe zwischen den Dienstleistungen der verschiedenen Organisationen: den Geldleistungsträgern (Sozialversicherung und Kommunen), den Dienstleistungsträgern (private und gemeinnützige Reintegrationsdienste) und zwischen den Kunden (Arbeitgebern und Arbeitnehmern). Die 131 CWI unterstehen unmittelbar der „Zentralorganisation“ für „Arbeit und Einkommen“ des Arbeitsministeriums.

der FDP vorgeschlagene „Drei-Säulen-Konzept“ stark diesem niederländischen Modell.

Vor der Reform war das niederländische System wegen der institutionellen Zersplitterung schwer steuerbar. Das Nebeneinander von Leistungsverwaltung durch die Sozialversicherungen und von öffentlicher Arbeitsvermittlung, oft als „Herberge von Karteileichen“ gescholten, war unpraktikabel. Die Zusammenführung der verschiedenen Träger der Arbeits- und Erwerbsunfähigkeitsversicherung zu einer Dachorganisation (UWV) und die Bildung der „Zentren für Arbeit und Einkommen“ als „Türwächter“ zu allen Sozialleistungen sollte die starke „Versäulung“ der holländischen Arbeits- und Sozialversicherungsverwaltung auflösen.

Die Sozialhilfe wird auch nach der Reform von den Kommunen organisiert. Wegen der negativen Erfahrungen mit einer freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Arbeitsverwaltung, Sozialversicherungsträgern und privaten Agenturen wurde die Betreuung der Fürsorgebezieher in kommunaler Hand belassen. Die staatlichen CWI überprüfen aber im Sinne ihrer „Türwächterfunktion“ auch den Anspruch auf Sozialhilfe. Anders als in Deutschland werden Anträge auf Sozialleistungen erst nach Prüfung der Vermittlungs- und Arbeitsmöglichkeiten angenommen („Arbeit vor Transfer-Einkommen“).

Der neu geschaffene institutionelle „One-Stop-Shop“ wird durch Kontrakte auf verschiedenen Ebenen gesteuert. Die Betreuung und Vermittlung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen wurde in dem Sinne „privatisiert“, dass sich private bzw. aus

staatlichen Strukturen heraus privatisierte Dienstleister im Wettbewerb um Integrationsaufträge auf der Basis von Erfolgshonoraren bewerben müssen.

Analog dem niederländischen System müsste im vorgeschlagenen „Drei-Säulen-Modell“ für Deutschland eine einheitliche Anlaufstelle die Überprüfung des Leistungsanspruchs übernehmen und die Chancen und Risiken der Leistungsbezieher einschätzen, um „passgenau“ intervenieren zu können. Wer die zentrale „Pförtnerfunktion“ innehaben und als Drehscheibe zwischen den verschiedenen Stellen fungieren soll, um die institutionelle Dreiteilung von Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung und Sozialfürsorge wieder zusammenzufassen, bleibt aber bislang offen.

Im dritten beschäftigungspolitischen Musterland, in Dänemark, wurde erst vor kurzem mit einem grundlegenden Umbau der Vermittlungsdienste begonnen. Mit der Reform „Mehr Menschen in Arbeit“ wurde im Jahr 2002 ein Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet. Dieser zielt auf die Erhöhung des effektiven Arbeitsangebots und die Integration des „harten Kerns“ von schwer vermittelbaren Langzeitarbeitslosen. Im Frühjahr 2004 wurde mit einer Pilotphase die Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialämtern eingeleitet. Bis 2007 sollen flächendeckend gemeinsame Job-Zentren der Arbeitsverwaltung und Kommunen entstehen, in denen Arbeitslosengeldbezieher und Sozialhilfeempfänger gemeinsam betreut werden.

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

Das „Drei-Säulen-Modell“ fordert neben der Trennung von Leistung und Vermittlung sowie der „Privatisierung“ auch eine generelle „Kommunalisierung“ der Wiedereingliederung der Arbeitslosengeld II-Bezieher. Man geht davon aus, dass die Kommunen mit Hilfe von privaten gemeinnützigen und kommerziellen Anbietern die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit besser bewerkstelligen können als eine flächendeckende, zentral und hierarchisch gesteuerte Behörde mit mehr als 90 000 Mitarbeitern. Aus Aktivierungsgesichtspunkten spricht tatsächlich vieles dafür, die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vor allem für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose in eine Hand zu geben. Was aber spricht für die Kommunalisierung dieser Dienstleistungen?

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

von folgender Annahme aus: Gemeinden seien dem Arbeitsmarkt „am nächsten“ und Personen mit Integrationschwierigkeiten könnten am besten – von als intakt unterstellten – lokalen Netzwerken wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Evidente Belege dafür gibt es freilich nicht. Es gibt bislang keine empirische Studie, in der man nachgewiesen hätte, dass die Kommunalisierung mehr „Arbeitsmarktnähe“ bringt und die Verflechtung mit regionalen Netzwerken eindeutig bessere Ergebnisse zeitigt.

Dagegen sind gewisse Schwächen einer dezentralen Steuerung im Rahmen der Umsetzung der „Optionsklausel“ des Sozialgesetzbuch II bereits nach wenigen Monaten sichtbar. So kann die Mehrzahl der optierenden Kommunen nach wie vor keine genauen Angaben über die Zahl ihrer Arbeitslosen machen. Ungenügende Kenntnisse der nationalen Arbeitsmarktpolitik schaffen nicht mehr Transparenz auf dem Arbeitsmarkt. Freiräume dagegen bieten zwar mehr Flexibilität, bieten aber auch mehr Raum für Willkür, was im Interesse des Steuerzahlers nicht ungeprüft bleiben sollte.

Die Kommunen zeigen aber bislang wenig Begeisterung für die Einführung eines Controlling, das Auskunft über den Erfolg ihrer Aktivitäten geben soll. Generell stehen vor allem die Großstädte mit einem hohen Anteil von Hilfebeziehern einer Kommunalisierung skeptisch gegenüber. Sie verweisen auf das fehlende Know-how und den Mangel an professionellem Personal, das man für qualifizierte Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten benötigt.

Auch der Blick über die Grenzen hilft hier nicht weiter. In Großbritannien hat man sich – nach mehrjährigen Modellversuchen – entschlossen, die Kommunen ganz außen vor zu lassen. In den Niederlanden wurde – wie bereits erwähnt – aufgrund negativer Erfahrungen mit der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Arbeitsverwaltung, Sozialversicherungsträgern und privaten Agenturen lediglich die Betreuung der Fürsorgebezieher in kommunaler Hand belassen.

Eingebaut hat man in den Niederlanden im Zuge der im Jahr 2004 reformierten Sozialhilfe dagegen stärkere finanzielle Anreizmechanismen. Nach dem Grundsatz moderner Verwaltungsführung (New Public Management – NPM) erfordert eine dezentrale Führung und Steuerung auch eine dezentrale Ressourcenverantwortung. Nur dann wird nämlich ein kostenbewusstes Verhalten der einzelnen Stellen erzeugt. Den niederländischen Kommunen wird vom Bund ein zentrales Budget zur Verfügung gestellt, aus dem alle Aufwendungen zu decken sind. Die Gemeinden bekommen – wie in Deutschland – die passiven und aktiven Eingliederungsleistungen vom Bund erstattet.

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

In Dänemark, in dem bislang die Arbeitsverwaltung stärker regionalisiert war als in den Vergleichsländern, wird – wie erwähnt – derzeit erprobt, ob die gemeinsam von Kommunen und staatlicher Arbeitsverwaltung betriebenen Pilot-Jobzentren so erfolgreich arbeiten, dass sie 2007 flächendeckend eingeführt werden können. Da die neuen dänischen Jobzentren eine starke Ähnlichkeit mit dem Job-Center der deutschen Arbeitsgemeinschaften (ARGE) aufweisen, dürften Ergebnisse und Erfahrungen, die mit der Zusammenführung zweier Organisationskulturen in Dänemark gemacht werden, für Deutschland besonders interessant sein.

Von einer generellen Kommunalisierungstendenz im internationalen Vergleich kann also keine Rede sein. Dezentrale Steuerung muss als Gegensatz zu einem hierarchisch strukturierten, regelorientierten Bürokratiemodell auch nicht zwangsläufig auf Kommunalisierung hinauslaufen. Ein Kontraktmanagement mit mehr marktorientierten Elementen wie Preis und Erfolgsprämien statt Regeln und gesetzlicher Verfahren bringt automatisch mehr dezentrale Verantwortung für die Leistungserbringer. Die Schaffung von Quasi-Märkten für Integrationsmaßnahmen („Privatisierung“) in den Niederlanden – und seit 2003 auch verstärkt in Dänemark⁵ – ist eine unter mehreren Möglichkeiten eines stärker dezentralen Steuerungssystems.

Die stärkere Nutzung von Marktmechanismen durch einen Wettbewerb auf „Quasi-Märkten“ bei der Eingliederung von Arbeitslosen basiert auf Vorschlägen des „New Public Managements“. Nach Vorstellungen des NPM kann die Effizienz öffentlicher Dienstleistungen durch eine Trennung von staatlicher Gewährleistung und privater Dienstleistung gesteigert werden. Auch die OECD propagiert das Konzept der „Quasi-Märkte“ als innovatives und effizientes Instrument der Arbeitsmarktpolitik⁶. Erste Erfahrungen mit dieser Art von Kontraktregime in den Niederlanden und Austr-

lien⁷ zeigen, dass, ähnlich wie in Konzernen, die Koordination der eher autonomen privaten Dienstleister eine große Herausforderung darstellt. Letztlich geht es darum, die richtige Balance zwischen der Effizienz zentraler Leistungsvorgaben und der Effektivität durch dezentrale Lösungen zu finden.

Ist nun das privatisierte „Türwächter“-System der Niederlande kosteneffizienter und effektiver als das vorherige System, das durch „Versäulung“ und Unübersichtlichkeit in der Arbeitsmarktpolitik geprägt war? Noch steht eine Erfolgsmessung aus. Gesicherte Erkenntnisse darüber, ob mehr Transferbezieher mit geringeren Mitteln in den Arbeitsmarkt integriert werden, liegen noch nicht vor. Eine Gesamtevaluierung ist für 2006 angekündigt.

Erste Implementationsstudien kommen aber zu dem Ergebnis, dass das neue System nicht kosteneffizienter als das vorherige ist. Die Gesamtausgaben für Reintegration sind seit der „Privatisierung“ sogar gestiegen. Die Erfolgsprämien für die privaten Agenturen und die Transaktionskosten für Ausschreibungen und Koordinationsaufwand sind hoch, der Regulierungsaufwand ist beträchtlich. Die Transparenz ist durch ein uneinheitliches Computersystem eingeschränkt. Die von den privaten Reintegrationsfirmen angebotenen Dienstleistungen und deren Eingliederungserfolge konnten deshalb bislang (noch) nicht evaluiert werden⁸.

In anderen Ländern liegen also – bislang – keine hinreichend evidenten Ergebnisse zur Beantwortung der Frage vor, welche Organisationsform die bessere ist: zentral oder dezentral organisierte, rein öffentlich oder stärker privat erbrachte „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. In den drei europäischen Ländern haben die Organisationsreformen mit ähnlichen Zielsetzungen jeweils zu unterschiedlichen Ausprägungen geführt. In Großbritannien setzt man stärker auf eine zentral gestaltete öffentliche Arbeitsverwaltung, in den Niederlanden mehr auf Dezentralisierung durch „Privatisierung“ und in Dänemark schließlich auf Dezentralisierung durch Kommunalisierung und seit 2003 auch auf mehr „Privatisierung“.

⁷ Vorbild für die Privatisierung der Reintegrationsdienste in den Niederlanden ist Australien, das seit 1998 international die einschneidendste Privatisierungsreform durchgeführt hat. Im Gegensatz zu Holland hat Australien mit dem „Star Rating“-System eine Möglichkeit geschaffen, regelmäßige und zeitnahe Performanzkontrollen durchzuführen. Ende 2002 konnte so festgestellt werden, dass das neue Kontraktssystem kosteneffizienter arbeitet als das frühere, aber dass die Netto-Eingliederungswirkung sich nicht wesentlich von der früheren unterscheidet. Vgl. L. Struyven, G. Steurs: Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands, in: Journal of European Social Policy, 2005 /15, S. 211-229.

⁸ Vgl. O. Bruttel: Die Reform der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden, in: Bundesarbeitsblatt 10/2004, S. 17-24; sowie L. Struyven, G. Steurs, a.a.O.

⁵ Vgl. T. Breedgard, L. Flemming, L. R. Møller: Contracting-out the public employment service in Denmark: A quasi-market analysis, Discussion Paper CARMA/University of Aalborg 2005.

⁶ OECD: Innovations in Labour Market Policy. The Australian Way, Paris 2001.

Weniger Arbeitslosigkeit durch Organisationsreformen?

Keine dieser Arbeitsmarktreformen hatte in den drei Ländern etwas mit der Halbierung der Arbeitslosenraten in den 90er Jahren zu tun, eine Tatsache, die in der politischen Diskussion schlicht ignoriert wird⁹. In allen drei Ländern wurden Organisationsreformen erst in Angriff genommen, als dort die Arbeitslosigkeit bereits stark zurückgegangen war.

In Deutschland dagegen stand die Reduzierung der hohen Arbeitslosigkeit im Fokus der „Modernen Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt“, den Reformvorschlägen der Hartz-Kommission im Jahr 2002. Eine deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch eine „Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit“ kann nach Auffassung der Kommission nur dann gelingen, wenn durch Arbeitsvermittlung und andere präventive Interventionen insbesondere die Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit entscheidend verkürzt wird. Folglich stand die Neuorganisation der Bundesanstalt für Arbeit ganz oben auf der Agenda.

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

Zwar wurden auch mehr „Privatisierungselemente“ im Vermittlungsgeschäft eingeführt wie Vermittlungs- und Bildungsgutscheine und die stärkere Einschaltung von Dritten. Beibehalten aber wurde die seit mehr als 70 Jahren bestehende flächendeckende „One-Stop-Shop“-Struktur für die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung (ohne Sozialhilfebezieher) der nun in Bundesagentur für Arbeit umbenannten Behörde. Selbst der Selbstverwaltungscharakter der Bundesagentur für Arbeit blieb unangetastet, auch wenn die Sozialpartner jetzt nicht mehr im Vorstand vertreten sind. Sie übernehmen im Verwaltungsrat die Rolle einer Kontrollinstanz ähnlich dem Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft.

Auf Hartz III (interner Umbau) folgte jedoch im Januar 2005 unverzüglich Hartz IV (externer Umbau) mit dem Ziel, Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie die Verantwortlichkeiten und Dienstleistungen zusammenzuführen, die an die Sozialtransfers geknüpft waren. Mit

⁹ Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Die Arbeitsverwaltungen im Umbruch I – Impressionen aus Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden, Begleitheft zum gleichnamigen Film, Gütersloh 2002.

der durch Hartz IV neu geschaffenen Grundsicherung (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) entstand eine neue Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, um „Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen und die Erwerbsfähigkeit der Hilfebedürftigen zu verbessern oder wieder herzustellen (§1 Absatz 1 SGB II).

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

Durch die Fusion zweier „Organisationskulturen“ und intern nicht klar definierter Verantwortungsbereiche ergab sich zunächst eine Struktur der „organisierten Verantwortungslosigkeit“. Auch wenn man gerade dabei ist, die gravierendsten Mängel zu beseitigen: Die Reform hat zweifellos neue institutionelle Brüche und neue arbeitsmarktpolitische Verschiebepathologien¹⁰ generiert.

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

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

¹⁰ Neue Verschiebepathologien finanzieller Natur finden sich zwischen Arbeitslosenversicherung, Bund und Kommunen. Schaffen es die lokalen Agenturen für Arbeit nicht, Arbeitslosengeldbezieher innerhalb der Arbeitslosengeld I-Bezugsphase in Arbeit zu vermitteln, muss die Bundesagentur für Arbeit einen „Aussteuerungsbetrag“, eine Art Strafsteuer, in Höhe von rund 10 000 Euro an den Bund erstatten. Andererseits haben die Kommunen einen großen finanziellen Anreiz Sozialhilfeempfänger zum Bund „abzuschieben“. Seit der Einführung von Arbeitslosengeld II haben viele Kommunen weit über 90% ihrer Sozialhilfeempfänger als „erwerbsfähig“ eingestuft mit der Konsequenz, dass nicht nur die kommunalen Haushalte entlastet und der Bundeshaushalt mit geschätzten 10 Mrd. Euro mehr belastet wird, sondern auch die Zahl der Arbeitslosengeld II-Empfänger höher liegt als geplant. Denn Grundsicherung und zwei Drittel des Wohngeldes für die erwerbsfähigen Hilfebezieher und deren Bedarfsgemeinschaft werden vom Bund bezahlt.

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

Dass der weitere Anstieg der Arbeitslosigkeit im Frühjahr 2005 primär auf einen statistischen Hartz IV-Effekt zurückzuführen ist, konnte in der Öffentlichkeit nicht überzeugend vermittelt werden. Mit Hartz IV wurden bisher nicht gemeldete (erwerbsfähige) Sozialhilfeempfänger erstmals offiziell als arbeitslos registriert. Man wollte sie „sichtbarer“ machen und so ihre Re-Integration in den Arbeitsmarkt fördern. In der Konsequenz hat dies zu einem Anstieg der registrierten Arbeitslosenzahl um durchschnittlich 330 000 - 400 000 Personen geführt. In Deutschland ist man in dieser Hinsicht weiter als in den andern Ländern, wo erwerbsfähige Transferempfänger erst allmählich aus der „Versenkung“ geholt werden, um sie „aktivieren“ zu können.

Muss die Bundesagentur für Arbeit zerschlagen werden?

Im Mittelpunkt der öffentlichen Kritik steht aber nach wie vor der „Misserfolg“ der Bundesagentur für Arbeit. Ihre Bilanz wird immer noch an der reinen „Zahl der Vermittlungen“ gemessen. Die „Zahl der Vermittlungen nach Auswahl und Vorschlag“, die mit 1,4 Arbeitslosen pro Monat und Vermittler (2004) ausgewiesen wird, ist aber aus mehreren Gründen kein geeigneter Erfolgsmaßstab. Erstens ist diese Zahl nach wie vor manipulierbar und zudem eher ein Nachweis von Aktivität denn ein Indikator für Erfolg. Als solcher passt die Vermittlungszahl nicht in das Verständnis einer „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik, die Eigenverantwortung und Selbstsuche ausdrücklich einfordert.

Statt der passiven Haltung „ich werde vermittelt“ sollte nach dem Verständnis, das hinter Hartz IV steht, gelten: „ich suche aktiv Arbeit und werde dabei unterstützt“. Öffentlich wird das so aber nicht wahrgenommen. Allein eine rückläufige Vermittlungszahl ist kein „Beweis“ für den „Misserfolg“ der Bundesagentur für Arbeit. Trotz verschlechterter konjunkturellen Rahmenbedingungen und höherer Arbeitslosenzahlen konnte sie z.B. seit 2004 durch interne strukturelle Veränderungen 2 Mrd. Euro einsparen.

An der Schnittstelle zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bekommt „Arbeitsvermittlung“ eine völlig andere inhaltliche Bedeutung. Weder der Begriff noch der ursprüngliche Gehalt von Vermittlung, nämlich das Zusammenführen von offenen Stellen und Arbeitssuchenden („Matching“), spiegeln die neue, erweiterte Integrationsaufgabe der Arbeitsgemeinschaften (ARGE) wider. Diese sind viel breiter angelegt als die

ursprünglichen Leistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung und auch integrierter konzipiert als die vordem isoliert eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des SGB III.

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

Dieses breitere Spektrum von Dienstleistungen für erwerbsfähige Hilfebezieher, das bisher getrennt von Arbeitsagenturen, Kommunen und Trägern der freien Wohlfahrtspflege abgedeckt wurde, soll nun im gemeinsamen „Job-Center“ der ARGE angeboten werden. Ob damit die im internationalen Vergleich extrem hohe Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig abgebaut werden kann ohne weitergehende Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen, ist allerdings mehr als fraglich.

Sich weniger Arbeitslosigkeit allein von Organisationsreformen zu versprechen, scheint sowieso ein Rezept zu sein, das nur in Deutschland verschrieben wird. „Milchmädchenrechnungen“ zur Halbierung der Arbeitslosigkeit, die vor allem auf eine Verringerung des Arbeitslosigkeitsvolumens durch Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer setzen, gehen nicht auf. Sie mögen auf dem Papier richtig sein, in der Realität sind sie aber solange nicht praktikierbar, solange die Arbeitsmarktentwicklung keine eindeutig positiven Signale zeigt. Sie sind aber auch solange nicht praktikabel, solange nicht klar ist, welche Vermittlungs- und Beratungsstrategien wirklich erfolgreich sind. Wie muss Arbeitsvermittlung und Beratung gestaltet sein, um den Arbeitslosen und vor allem den schwervermittelbaren Arbeitslosen zu helfen, den gewünschten Job zu bekommen. Und wie sollte das „Fördern und Fordern“ konkret ausgestaltet werden, um die Suchaktivitäten einzufordern, die die Politik von den Arbeitslosen fordert?

Fraglich ist, ob hierfür eine Trennung von Versicherung und Vermittlung notwendig ist, wie sie die Befürworter des „Drei-Säulen-Modells“ verlangen. Sie erwarten sich von der Auflösung der Bundesagentur für Arbeit wohl eine Art Befreiungsschlag von Institutionen, der auch die Selbstverwaltung treffen würde. Durch eine grundlegende Neuorganisation sollen gleichzeitig dort vermutete Interessenverflechtungen aufgelöst werden („Kartell der Arbeitslosenindustrie aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern“).

Internationale Organisationen wie die OECD schlagen neben der Einführung wettbewerblicher Marktmechanismen („Quasi-Märkte“) hingegen nicht etwa die Trennung, sondern gerade die Zusammenführung von Leistung und Vermittlung vor, um die Wirksamkeit von Aktivierungsstrategien zu erhöhen. Großbritannien ist beispielsweise dieser Empfehlung durch die Zusammenlegung der Vermittlung und Leistung und der Etablierung der „Job Center Plus“ im Jahr 2002 gefolgt. In ihrem jüngsten Beschäftigungsausblick¹¹ bestätigt die OECD die Wirksamkeit von Verfahren, die auf intensiver Beratung, Unterstützung bei der Arbeitssuche und der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit beruhen. Deutschland habe begonnen, eine solche Strategie in die Wege zu leiten, nicht zuletzt mit der internen Reform seiner Arbeitsverwaltung.

Mit der Implementierung von Kundenzentren und dem Einsatz von Handlungsprogrammen (je nach Bedarfslage des Arbeitssuchenden) versucht man innerhalb der Bundesagentur für Arbeit tatsächlich, in die Richtung einer passgenaueren Betreuung zu gehen. Es wurde eine Strukturreform eingeleitet, die ähnlich dem „Quasi-Marktmodell“ der Niederlande auf strategischen Zielen des „New Public Management“ aufbaut. Dazu gehören die Steuerung nach Leistungs- und Wirkungszielen, der Leistungsvergleich zwischen den Agenturen und eine umfassende Performanzmessung wie die Dezentralisierung durch Verantwortung vor Ort. Aber gerade beim letzten Punkt, der Schaffung größerer Freiräume für die operativen Einheiten der Arbeitsagenturen, tut sich die Nürnberger Zentrale offensichtlich schwer. Die Zahl der zentralen Durchführungsanweisungen ist trotz anders lautender Erklärung auch nach 2002 weiter gestiegen.

Eine stärkere Beauftragung von Dritten im Rahmen des „Contracting Out“¹² könnte aber eine Möglichkeit darstellen, mehr dezentralere Strukturen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik zu schaffen. Die Auslagerung der Integrations- und Vermittlungstätigkeit für bestimmte Zielgruppen an private Anbieter wird nach § 421i SGB III bereits seit 2003 erprobt und derzeit evaluiert. Positive Erfahrungen mit öffentlich-privaten

Kooperationsmöglichkeiten gibt es dagegen bereits in Großbritannien. Das seit 2000 praktizierte Modell der „Employment Zones“¹³ stellt – auch für Deutschland – eine interessante Variante der Beauftragung Dritter dar.

Jüngste Studien¹⁴ attestieren den bisher angesprochenen Veränderungen durch Kundenzentrum und Handlungsprogramme innerhalb der Bundesagentur für Arbeit eindeutig positive Impulse im Vermittlungsgeschäft und ein generell wachsendes Qualitätsbewusstsein. Sowohl bei der arbeitgeber- als auch der arbeitnehmerorientierten Beratung und Vermittlung seien durch das Kundenzentrum grundsätzlich die Weichen für die Etablierung einer bedarfsgerechten und gleichzeitig kosteneffizienten Qualitätsberatung gestellt worden.

Fazit

Damit die Bundesagentur für Arbeit innerhalb der nächsten Jahre eine Verbesserung ihrer Leistungen auch unter Beweis stellen kann, muss man ihr dazu die nötige Zeit lassen. Sollte die Bundesagentur für Arbeit diese Chance bekommen, gibt es gute Gründe, die Bundesagentur für Arbeit als überregionale „One-Stop-Agentur“ für beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen beizubehalten. Wenn es zudem gelingt, ihr Aufgabenspektrum zu begrenzen und versicherungsfremde Aufgaben weitgehend auszulagern, sprechen (derzeit) Synergie-, Aktivierungs- und Effizienzgesichtspunkte gegen die Einführung eines „Drei-Säulen-Systems“, das institutionell viel schwieriger zu steuern ist. Durch eine alleinige Zuständigkeit der Kommunen für Arbeitslosengeld II-Empfänger wäre die für eine effiziente Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktpolitik nötige Gesamtstrategie und Kohärenz des Systems noch weniger gewährleistet. Deshalb sollte nicht im „Blindflug“ entschieden werden, ob eine effizientere Ausgestaltung der Arbeitsvermittlung eines Systemwechsels bedarf. Will man aber langfristig wie in Großbritannien tatsächlich einen „One-Stop-Shop“ für alle Versicherungs- und Fürsorgeleistungen schaffen, dann steht freilich nicht nur die Bundesagentur für Arbeit, sondern das ganze Bismarcksche System der Sozialversicherung generell zur Disposition.

¹¹ Vgl. OECD: OECD Beschäftigungsausblick 2005. Die deutsche Situation im Vergleich, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/35050858.pdf>

¹² Im Rahmen des Contracting Out werden private Dienstleister mit der Erbringung öffentlicher Integrationsdienstleistungen beauftragt, wobei zwischen den Arbeitsagenturen als Auftraggeber und den privaten Dienstleistern als Auftragnehmer ein Vertragsverhältnis zustande kommt, in dessen Mittelpunkt Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsstandards stehen. Die letztendliche Verantwortung für die Arbeitslosen verbleibt aber bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Vgl. R. Konle-Seidl: Wettbewerbsmechanismen in der Arbeitsmarktpolitik. Ein Beitrag zur wirksamen Wiedereingliederung von Arbeitslosen?, in: Bundesarbeitsblatt 10-2004.

¹³ In Großbritannien werden seit 2000 in dreizehn so genannten „Employment Zones“ (EZ) Langzeitarbeitslose von privaten Anbietern anstelle von Jobcenter Plus betreut und vermittelt. Evaluierungsstudien mit vergleichbaren öffentlich betreuten Kontrollgruppen kommen zu dem Ergebnis, dass die Eingliederungsraten der EZ um ca. 10 Prozentpunkte höher und darüber hinaus nachhaltiger sind als in den Jobcenter Plus. Hinsichtlich der öffentlich-privaten Kooperationsmöglichkeiten bieten die EZ ein interessantes Modell auch für Deutschland. Vgl. O. Bruttel: „Employment Zones“ als innovatives Modell der Arbeitsvermittlung, in: Bundesarbeitsblatt 6-2005.

¹⁴ H. Schütz, P. Ochs: Das Neue im Alten und das Alte im Neuen – Das Kundenzentrum der Bundesagentur für Arbeit: Die öffentliche Arbeitsvermittlung zwischen inkrementellen und strukturellen Reformen, WZB- Discussion Paper 2005-106, Juni 2005.