

Reformen der Arbeitsverwaltung – eine vergleichende Perspektive

Trotz gesunkener Arbeitslosenzahlen, der deutlichen Reduzierung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung sowie zahlreicher Reformbemühungen in den vergangenen Jahren nimmt die Kritik an der Organisation der Arbeitsverwaltung in Deutschland nicht ab. So werden immer wieder die vollständige Abschaffung der Bundesagentur für Arbeit und die Privatisierung oder Kommunalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefordert. Auch in anderen OECD-Staaten ist die Neustrukturierung der Arbeitsverwaltung seit geraumer Zeit Bestandteil der Reformagenda. Im Folgenden sollen die Grundzüge der Reformbemühungen in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland dargestellt und abschließend einer Analyse hinsichtlich ihrer Erfolgsbedingungen unterzogen werden.

Ausgangslage

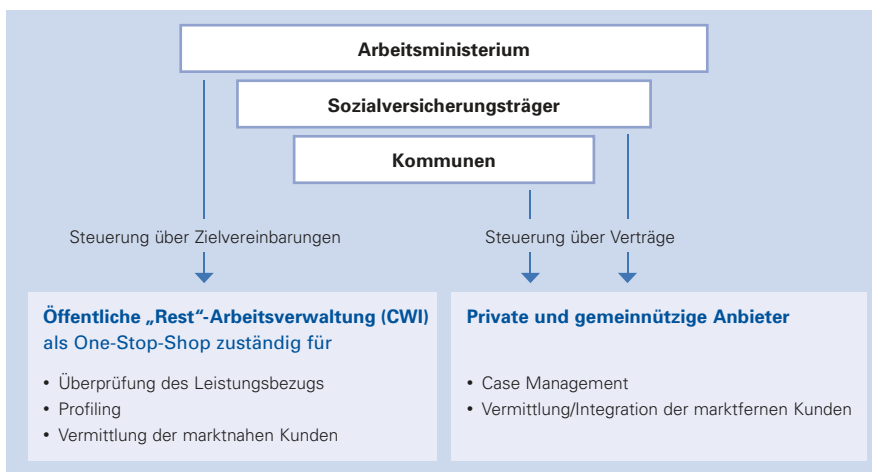
Der Grundgedanke der unterschiedlichen Reformbemühungen ist der Wandel vom „Leistungsstaat“ zum „Gewährleistungsstaat“, d. h. die Idee, möglichst viel der Leistungsverantwortung an private Dritte oder zumindest an dezentrale öffentliche Träger zu delegieren und dem Staat nur noch die Gewährleistungsverantwortung in Form eines Rahmenrechts, der Finanzierung und der Qualitätskontrolle zu übergeben. In einer Mehrzahl der Länder gibt es daher eine Tendenz zu einer stärkeren (Teil-)Privatisierung auch von Kernbereichen der Arbeitsvermittlung über das „contracting out“ an private (kommerzielle oder gemeinnützige) Anbieter.

Zudem wird mit dem Gewährleistungsstaat die normative Idee der Selbstregulierung verbunden, die den Bürgern nicht nur mehr Teilhabe an der Definition und Erfüllung des Gemeinwohls zugesteht, sondern auch mehr Eigenverantwortung vorsieht. Eng verbunden mit der Forde-

rung nach mehr Eigenverantwortung ist das Konzept der Aktivierung. Danach sollen arbeitsmarktpolitische Programme so angelegt sein, dass sie Eigenleistungen und präventive Anstrengungen der Bürger stimulieren – dies vor allem dort, wo es um die Integration in Erwerbsarbeit geht. Bei staatlichen Leistungen werden Gegenleistungen der empfangenden Bürger als legitim angesehen, d. h. der Bezug von Transferleistungen wird zunehmend an die Erfüllung der Pflicht zur Arbeitssuche geknüpft.

Niederlande – Privatisierung und Dezentralisierung

In den 70er-Jahren kam es in den Niederlanden zu einem rasanten Anstieg der Arbeitslosigkeit, die im Jahr 1983 ihren Höhepunkt erreichte. Die Arbeitslosenquote lag bei 9,2 Prozent und war damit mehr als acht Prozentpunkte höher als im Jahr 1970. In der Folge kam es neben Vereinbarungen wie Lohnzurückhaltung, Arbeitszeitverkürzung und mehr Flexibilität



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Regina Konle-Seidl: Arbeitsvermittlung zwischen Zentralisierung, Kommunalisierung und Privatisierung. In: Wirtschaftsdienst 2005, Nr. 9.

auf dem Arbeitsmarkt auch zu einer organisatorischen Neuausrichtung der Arbeitsverwaltung.

Mit der Organisationsreform im Jahr 2001 wurden die Arbeits- und Sozialämter in den neu gegründeten Zentren für Arbeit und Einkommen (Centrum voor Werk en Inkom – CWI) zusammengelegt und somit ein einheitlicher Zugang zum Versicherungs- und Hilfesystem implementiert. Ziel war die Schaffung einer „One-Stop-Agency“ für alle Transferbezieher (Arbeitslose, Erwerbsunfähige, Sozialhilfeempfänger). Die 131 CWI unterstehen unmittelbar der Zentralorganisation für Arbeit und Einkommen des Arbeitsministeriums. Die CWI überprüfen den Leistungsanspruch sowohl auf Versicherungsleistungen als auch auf Sozialhilfe und schätzen die Möglichkeit der Vermittelbarkeit der Arbeitsuchenden ein („profiling“). Die Anträge werden nach Prüfung der Unterlagen an den zuständigen Leistungsträger weitergeleitet, die Zahlung erfolgt weiterhin durch die Sozialversicherungsträger, soweit es sich um Versicherungsleistungen handelt, bzw. durch die Kommunen im Falle der Sozialhilfe. Die CWI vermitteln selbst nur noch „arbeitsmarktnahe“ Erwerbslose und verweisen die „schwereren Fälle“ entsprechend dem Leistungsanspruch an die

Träger der Sozialversicherung bzw. an die Kommunen, die wiederum Private mit der Vermittlung der Arbeitsuchenden beauftragen („contracting out“). Waren die Kommunen anfangs verpflichtet, mindestens 70 Prozent ihrer Vermittlungs- und Integrationsleistungen an private Anbieter auszuschreiben, können sie seit 2006 auch wieder selbst Arbeitsvermittlungsdienstleistungen erbringen. Die oben stehende Grafik verdeutlicht das System der Arbeitsverwaltung in den Niederlanden.

Zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt werden die Leistungsempfänger sogenannten Reintegrationsprojekten zugeordnet. Dies sind Handlungspläne, die z.B. Beratungsgespräche, Schulungen, Sprachkurse oder Arbeitsgelegenheiten kombinieren. Für Personen, die nicht ohne Weiteres wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden können, besteht die Möglichkeit, gemeinnützige Aktivitäten („soziale Aktivierung“) zu verrichten.

Großbritannien – Zentralisierung und Kontraktmanagement

In Großbritannien begann im Jahr 2001 die grundlegende Umstrukturierung der Arbeits- und Sozialverwaltung. Arbeitsvermittlung und Leistungsbehörde wurden auf ministerieller Ebene im neu geschaffenen „Department for Work and

Pensions“ (DWP) zusammengeführt. Auf der operativen Ebene wurden die „Job-Centre Plus“ als einheitliche Anlaufstelle für alle Empfänger von Sozialleistungen geschaffen (Arbeitslosengeld, Erwerbsunfähigkeit, Sozialhilfe). Im Rahmen der „Welfare-to-Work“-Politik (Arbeit statt Sozialleistungen) der britischen Regierung zielt die Organisationsreform in Großbritannien in erster Linie auf die Aktivierung der Erwerbslosen ab.

Die Organisationsreformen in Großbritannien sind durch ein hohes Maß an Zentralität und Einheitlichkeit geprägt. Die Rolle der Kommunen ist eher unbedeutend, da die Zuständigkeit für Fürsorgeleistungen traditionell auf der zentralen Ebene angesiedelt ist.

Das britische System des „Public Employment Service“ stellt sich nach der Reform als zentral verwaltetes, durch Kontrakte mit der Regierung gesteuertes „One-Stop-Shop“-Modell dar, das für alle Bezieher von Sozialleistungen im erwerbsfähigen Alter zuständig ist. Die Feinsteuerung des Budgets der Arbeitsagenturen erfolgt über Zielvereinbarungen („Public Service Agreements“) zwischen dem DWP und den „JobCentre Plus“.

Im Gegensatz zu den Niederlanden hat in Großbritannien eine flächendeckende Privatisierung nicht stattgefunden. Allerdings wurden in zunächst sechs besonders strukturschwachen Regionen im Jahre 2000 vom DWP als Modellprojekt „Employment Zones“ geschaffen, in denen die Verantwortung für die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen jeweils einer privaten Eingliederungsgesellschaft übertragen wurde. Diese Strategie wurde zwischen 2003 und 2004 auf insgesamt 15 Regionen ausgeweitet. Dabei wurden in sechs der „Employment Zones“ mehrere Anbieter beauftragt, um den Wettbewerb zu stärken.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien steht unter dem Grundsatz „Welfare-to-Work“. Umgesetzt wird dieses Konzept durch die landesweite Implementation der Programme des „New Deal“. Alle New Deal-Programme bestehen nicht aus einer einzigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, sondern stellen eine Abfolge von Maßnahmen und Aktivitäten für den Arbeitssuchenden dar. Zu nennen sind hierbei intensives Fallmanagement, Monitoring der Arbeitsuche und der Abschluss von Handlungsplänen ebenso wie Arbeitsgelegenheiten, Lohnsubventionierung oder Trainingsmaßnahmen. Vermittlungshemmnisse, die die Aufnahme einer Arbeit behindern, sollen durch die Zuweisung in Integrationsprogramme beseitigt werden. Seit der Einführung des New Deal 1997 gibt es mittlerweile sieben Einzelprogramme, wobei aber nur der New Deal for Young People und der New Deal for Long-Term Unemployed verpflichtend sind.

Deutschland zwischen Zentralisierung und Kommunalisierung

In der Bundesrepublik stellen die vier Gesetze zur Umsetzung der Empfehlungen der nach ihrem Vorsitzenden benannten Hartz-Kommission in Verbindung mit den ergänzenden Reformen des Regierungsprogramms „Agenda 2010“ die bedeutendsten Maßnahmen zur Reform der Arbeitsmarktpolitik dar.

Das Reformpaket umfasst im Wesentlichen drei Bausteine:

1. Die begrenzte Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch die Aufhebung von Restriktionen bei der Zeitarbeit, bei den Minijobs und selbstständigen Tätigkeiten sowie eine begrenzte Lockerung des Kündigungsschutzes.
2. Einen grundlegenden Umbau der Arbeitsvermittlung und der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies äußert sich einerseits in der Reorganisation von Strukturen und Prozessen

der Bundesagentur für Arbeit unter Beschränkung der Sozialpartner auf die Aufsichtsfunktion sowie der stärkeren Nutzung externer Dienstleister. Weiterhin wurden ziel- und wirkungsorientierte Steuerungsinstrumente eingeführt. Andererseits wurde das Repertoire der arbeitsmarktpolitischen Instrumente weitreichenden Veränderungen unterworfen. Dazu zählen insbesondere die Einführung des Vermittlungsgutscheins zur Einschaltung privater Vermittlung, die gezielte erfolgsorientierte Vergabe von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung über den Bildungsgutschein und die starke Ausweitung der geförderten selbstständigen Erwerbstätigkeit („Ich-AG“).

3. Den Übergang von einer auf Absicherung über Transferleistungen gegründeten Strategie hin zum Prinzip des „Förderns und Forderns“. Dabei sind vor allem die Kürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld I für Ältere von 32 auf 18 Monate, die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II und die stärkere Aktivierung der Leistungsbezieher, vor allem der Langzeitarbeitslosen (Zumutbarkeitsregelungen), hervorzuheben.

Trotz entsprechender Empfehlungen der Hartz-Kommission konnte eine „One-Stop-Agency“-Lösung für alle Arbeitssuchenden – unabhängig von ihrer finanzierungsseitigen Zuordnung – in Deutsch-



land nicht durchgesetzt werden. Vielmehr existiert in Deutschland mittlerweile eine Trennung in zwei Geschäftssysteme für die Arbeitslosen aus dem Versicherungskreis (Arbeitslosengeld I) und für Arbeitslose aus dem Grundsicherungssystem (Arbeitslosengeld II). Die Bezieher von Arbeitslosengeld I werden durch die Bundesagentur für Arbeit in den neu geschaffenen Kundenzentren betreut. In den Kundenzentren sind Leistungsberechnung und Vermittlungstätigkeit funktional getrennt, um eine stärkere Konzentration auf die integrationsorientierten Aktivitäten zu gewährleisten.

Das aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hervorgegangene Grundsicherungssystem (Arbeitslosengeld II) wird im Regelfall durch Arbeitsgemeinschaften (ARGE) bestehend aus Bundesagentur für Arbeit und Kommune administriert. Dabei existiert eine klar geregelte Trennung zwischen den Zuständigkeiten für verschiedene Aufgaben innerhalb der ARGE (vgl. Tabelle).

Zuständigkeiten in einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE)	
Zuständigkeit der Kommune	Zuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit
Leistungen für Unterkunft und Heizung	Arbeitslosengeld II
Spezielle Eingliederungsleistungen (Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Betreuung)	Eingliederungsleistungen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingliederungszuschuss, Trainingsmaßnahmen)
Leistungen für Erstausrüstungen für Wohnung und Bekleidung sowie für mehrtägige Klassenfahrten	Alle übrigen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende

Quelle: eigene Darstellung



Innerhalb des Grundsicherungssystems besteht darüber hinaus eine Trennung in 365 ARGEen (bestehend aus Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen) sowie 69 Optionskommunen (komplett kommunale Aufgabenwahrnehmung). Dazu gibt es 19 Modelle getrennter Aufgabenwahrnehmung, wenn sich Bundesagentur und Kommunen nicht auf eine Arbeitsgemeinschaft verständigen konnten.

Ausblick

Alle drei betrachteten Länder stehen vor der Herausforderung, die Notwendigkeit zentraler Vorgaben mit den erforderlichen dezentralen Entscheidungsspielräumen einer kommunalen, föderalen bzw. privatisierten Umsetzung zu verknüpfen (vertikale Koordination).

Nach den Erfahrungen in Großbritannien und den Niederlanden ist die Integration verschiedener Dienstleistungen (Leistungsgewährung, Betreuung und Vermittlung) in einheitlichen Anlaufstellen („One-Stop-Shops“) eine effizientere Form der Leistungserbringung als eine nach verschiedenen Funktionen getrennte Form. In Deutschland ist es trotz entsprechender Konzepte bisher nicht gelungen, eine einheitliche Anlaufstelle für alle Erwerbslosen zu etablieren. Die vorliegenden Befunde verweisen insbesondere bei der Ausgestaltung der Kundenzentren auf Verbesserungen in der Arbeitsvermittlung. So seien beim Arbeitgeberservice, bei der Betreuung der Erwerbs-

losen sowie zum Teil bei den eingesetzten Instrumenten Verbesserungen erkennbar.

Problematisch sind und bleiben jedoch die Zentralisierungstendenzen der Bundesagentur für Arbeit, die durch Zielvorgaben die Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsagenturen vor Ort deutlich beschränken. Nach wie vor kompliziert gestaltet sich die Organisation der Grundsicherung für Arbeitslose (Arbeitslosengeld II). Die Kooperation der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen in den ARGEen verursacht zahlreiche Koordinationsprobleme.

Die ursprüngliche Intention der Hartz-Kommission, alle Akteure und Kräfte unter einem Dach zu bündeln, um „Verschiebebahnhöfe“ zu verhindern, Schnittstellen abzubauen, Synergien zu ermöglichen und somit Vermittlungseffekte zu maximieren, ist damit in sein Gegenteil verkehrt worden. Dieses paradoxe Ergebnis ist Folge der parlamentarischen Vermittlungsprozesse der Jahre 2004 und 2005 und der bis dato nicht gelösten Kontroverse über Zentralisierung oder Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Die Aufgabenwahrnehmung in Form von ARGEen wurde Ende 2007 durch das Bundesverfassungsgericht als nicht grundgesetzkonform verworfen. Somit ist eine Neuregelung notwendig.

In allen drei Ländern zeichnen sich die Reformmaßnahmen durch eine neue Balance von „Rechten und Pflichten“ bzw. von „Fordern und Fördern“ aus. Dabei wurden die Systeme der Lohnersatzleistungen verändert bzw. zurückgenommen, während sowohl der Arbeitszwang verschärft als auch Maßnahmen zur Arbeitsmarktbefähigung mit dem Ziel der zunehmenden Arbeitsmarktintegration ausgebaut wurden. Jugendliche und Langzeitarbeitslose sind dabei die wichtigste Zielgruppe von Aktivierungsmaßnahmen.

Der Vergleich von Aktivierungsstrategien zur Integration von erwerbsfähigen Hilfebezieherinnen in den Arbeitsmarkt zeigt weiterhin, dass alle Länder auf eine „work first“-Politik setzen. Dies bedeutet, dass Arbeit nicht nur der Vorzug vor passiven Hilfeleistungen („from welfare to work“) gegeben wird, sondern die rasche Integration in reguläre Arbeit die Ausrichtung der Instrumente bestimmt.

Die angebotenen Maßnahmen und Programme zur Aktivierung können in vier Kategorien eingeteilt werden:

1. Beratung, Monitoring und Vermittlung,
2. Qualifizierungs- und Trainingsprogramme,
3. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten in öffentlichen oder privaten Unternehmen,
4. die Subventionierung von Löhnen.

Als besonders wirksam haben sich dabei ein professionelles und unterstützendes Fallmanagement mit intensiver Betreuung der Arbeitsuche erwiesen. Weiterhin hat Lohnsubventionierung einen starken positiven Effekt auf die Reduktion der Arbeitslosenzahlen.

Sowohl Großbritannien wie auch die Niederlande zeichnen sich darüber hinaus durch die Anwendung von Privatisierungselementen aus, ohne jedoch eine eigenständige öffentliche Arbeitsvermittlung vollständig aufzugeben. Bei diesen beiden Ländern fällt des Weiteren als Gemeinsamkeit auf, dass der Privatisierungsansatz auf die Gruppe der marktfernen Erwerbslosen ausgerichtet worden ist und nicht auf die leichter zu vermittelnden marktnahen Kunden. In Deutschland sind private Elemente der Vermittlung insbesondere durch die Einführung von Vermittlungsgutscheinen sowie durch die Ausschreibung von Eingliederungsleistungen gestärkt worden, Deutschland ist in diesem Bereich jedoch zögerlicher als die beiden anderen betrachteten Länder. ■