

Stefan Sell

Arbeitsämter – ein Auslaufmodell?

Die Arbeitsverwaltung steht nach der Aufdeckung von fehlerhaften Vermittlungsbuchungen vor einer grundlegenden Umorganisation. Welche Änderungen sind erforderlich, um die „Kernkompetenz“ Arbeitsvermittlung zu stärken?

Im Januar dieses Jahres war die Welt der Arbeitsverwaltung noch „in Ordnung“. Die Bundesanstalt für Arbeit ist ein Konzern mit mehr als 90 000 Beschäftigten und einem Etat für das laufende Jahr von über 54 Mrd. Euro (zuzüglich der aus Bundesmitteln finanzierten Arbeitslosenhilfe von mehr als 13 Mrd. Euro). Allein für die Verwaltungskosten der Bundesanstalt wurden im Haushaltsplan des Jahres 2001 Mittel in einer Größenordnung von 4,9 Mrd. Euro eingestellt, davon entfielen 3,3 Mrd. Euro auf Personalausgaben.

Zugleich ist die Arbeitsverwaltung eine der zentralen Säulen des gewachsenen sozialen Sicherungssystems in Deutschland mit seiner besonderen korporatistischen Ausprägung, die sich in der „drittelparitätischen“ Selbstverwaltung manifestiert. Im Verwaltungsrat und im Vorstand der BA sitzen Arbeitgeber, Gewerkschaften und die öffentliche Hand und bestimmen über die Grundlinien der Geschäftspolitik der Arbeitsverwaltung. Insoweit kann man gerade hinsichtlich der BA von einem seit langem vorhandenen institutionalisierten „Bündnis für Arbeit“ sprechen, das nicht auf die Nürnberger Zentrale beschränkt ist, sondern in Form von Verwaltungsausschüssen bis auf die Ebene der regionalen Arbeitsämter heruntergebrochen wurde.

Eigentlich sollte in diesem Jahr ein stolzes Jubiläum gefeiert werden, denn 1952 wurde die damalige „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ mit Sitz in Nürnberg errichtet – in der Tradition der 1927 ins Leben gerufenen „Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“, die wiederum aus dem 1922 installierten „Reichsamt für Arbeitsvermittlung“ hervorgegangen ist. Aber die Feierlichkeiten zu einer nunmehr 80 Jahre umfassenden Institutionengeschichte werden wohl überschattet bleiben von den Ereignissen der turbulenten Wochen im Februar 2002, die letztendlich zu einer existenziellen Infragestellung der deutschen Arbeitsverwaltung geführt und einen tiefgreifenden Umbau der BA in Aussicht gestellt haben.

Ausgelöst wurde die Implosion der deutschen Arbeitsverwaltung durch eine im Oktober 2001 vom Bundesrechnungshof in den Arbeitsämtern Bremerhaven, Dortmund, Halle, Frankfurt/Oder und Neuwied durchgeführte Überprüfung der Vermittlungspraxis. Die Prüfer verglichen die in der EDV registrierten Vermittlungen mit den tatsächlichen Vermittlungen. Am 16. Januar 2002 wurde die BA schriftlich vom Bundesrechnungshof darüber informiert, dass bis zu 70% der angeblichen Vermittlungen fehlerhaft gebucht seien. Am 4. Februar wurde die Öffentlichkeit über die Prüfungsergebnisse informiert. Parallel dazu wurde ein Schreiben eines BA-Mitarbeiters aus dem Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland bekannt, das dieser zuerst an das Bundeskanzleramt und nachfolgend an den Bundesarbeitsminister Riester (SPD) geschickt hatte und in dem nachdrücklich auf Manipulationen bei der statistischen Erfassung der (angeblichen) Vermittlungen hingewiesen wurde. Am 15. Februar präsentierte der Bundesarbeitsminister Riester Ergebnisse einer weiteren Überprüfung von zehn Arbeitsämtern durch die Innenrevision der BA, die den Befund der Rechnungsprüfer dahingehend bestätigen konnten, dass lediglich 30% der Vermittlungen einwandfrei waren, während ein Drittel eindeutig fehlerhaft und ein weiteres Drittel „unklar“ zugeordnet gewesen seien.

Überträgt man diese Werte auf die von der BA ausgewiesenen Vermittlungszahlen für das vergangene Jahr, dann ergibt sich, dass statt der 3,82 Mill. Vermittlungen nur 1,26 Mill. Arbeitsvermittlungen tatsächlich auch stattgefunden haben, maximal (wenn man die „unklaren“ Fallkonstellationen berücksichtigt) 2,5 Mill. Im Anschluss an dieses nicht nur statistische Waterloo der BA fokussierte die öffentliche Debatte auf die Arbeitsvermittlung im engeren Sinne, und vielen wurde erst jetzt bewusst, dass die BA lediglich 10% ihres Personals für diese „Kernkompetenz“ im engeren Sinne einsetzt.

„Kombiatsstruktur“ der Arbeitsverwaltung

Angesichts der nicht nur sozialpolitischen, sondern auch volkswirtschaftlichen Relevanz der Bundesanstalt für Arbeit – man berücksichtige z.B., dass nur für das Arbeitslosengeld im laufenden Jahr

Prof. Dr. Stefan Sell, 37, lehrt Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik an der FH Koblenz, Standort Remagen, und ist dort Leiter des Studiengangs „Gesundheits- und Sozialwirtschaft“.

25,154 Mrd. Euro veranschlagt sind und damit eine Summe, die die Bruttowertschöpfung des deutschen Gastgewerbes (Hotels, Gaststätten, Catering-Unternehmen usw.) im vergangenen Jahr übersteigt – lohnt ein Blick nicht nur auf die Strukturen, sondern vor allem auch auf die der Anstalt zugewiesenen Aufgaben und Funktionen. Die Breite der Aufgaben lassen es gerechtfertigt erscheinen, von einer „Kombinatsstruktur“ der BA zu sprechen.

Neben der Arbeitsvermittlung und der mit dieser eng zusammenhängenden aktiven Arbeitsmarktpolitik (von den Eingliederungszuschüssen an Arbeitgeber über berufliche Qualifizierungsmaßnahmen und ABM bis hin zur Integration von Behinderten auf den Arbeitsmarkt) sind natürlich die „passiven“ Lohnersatzleistungen (also vor allem Arbeitslosengeld und -hilfe) relevant. Dazu kommen die Berufsberatung von Schülern und Studierenden sowie die arbeitsmarktpolitische Betreuung der Jugendlichen, Auszahlung von Kindergeld, ausländerrechtliche Aufgaben z.B. hinsichtlich der Arbeitserlaubnisse sowie eine ganze Reihe an ordnungspolitischen Aufgaben wie Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (übrigens gemeinsam mit den Hauptzollämtern) und der Schwarzarbeit, Bekämpfung von Leistungsmissbrauch oder die Überprüfung und Lizenzierung der privaten Arbeitsvermittler und die Überwachung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung.

Diese unübersichtliche Produkt- und Dienstleistungspalette der Arbeitsverwaltung wird zusätzlich belastet durch einen ausgeprägt zentralistischen Zuschnitt mit einer tief verwurzelten hierarchischen Mentalitätsstruktur. Zwar kann für die vergangenen Jahre eine Erhöhung der Freiheitsgrade der Arbeitsämter vor Ort beobachtet werden, die vor allem durch die eingeleitete Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik und eine damit einhergehende Lockerung der rigiden Bindung der Mittelverwendung an eindeutig definierte Zielgrößen für die einzelnen Maßnahmenteilarten realisiert werden konnten. Nunmehr können die Arbeitsämter einen großen Teil der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die ihnen in Form eines Eingliederungstitels zugewiesen werden (im Haushalt für 2002 sind hierfür 14,214 Mrd. Euro angesetzt), eigenständig auf die unterschiedlichen Fördervarianten verteilen.

Dennoch bleiben auch in diesem gelockerten System nunmehr subtile Durchgriffe der zentralen Ebene auf die Ämter vor Ort, in dem vor allem mit Zielvorgaben gearbeitet wird, die aus der problematischen (allerdings gerade von der Politik bisher gewünschten) „Tonnenideologie“ abgeleitet werden – also so hohe Zahlen wie nur möglich zu realisieren, um hierüber „Erfolg“ und darüber letztendlich die institutionelle Existenzberechtigung zu dokumentieren.

Die aktuelle Diskussion fokussiert auf das Versagen der öffentlichen Arbeitsvermittlung, und auch bei den nunmehr vorgelegten Umbauvorschlägen steht dieser Bereich der Arbeitsverwaltung im Mittelpunkt. Aber die Arbeitsvermittlung ist eben nur ein Teilbereich der Aufgabenpalette der BA und insofern müssen auch alle Umbauvorschläge dahingehend geprüft werden, wie sie mit dieser ausdifferenzierten Aufgabenzuschreibung an die BA umgehen. Als besonders problematisch erweist sich hierbei, dass es so gut wie keine empirischen Befunde über die Arbeit der Arbeitsverwaltung gibt. Auch zur (bisherigen) Selbstverwaltung finden sich keine entsprechenden Untersuchungen, geschweige denn Effektivitäts- und Effizienzanalysen. Exemplarisch kann man dies verdeutlichen an dem Stand des Nicht-Wissens über die Arbeitsvermittlung.

Arbeitsvermittlung als „black box“

Während seit Jahren der unterentwickelte Stand der Evaluationsforschung hinsichtlich der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik beklagt wird, kann die Meso- und Mikroebene der Arbeitsverwaltung als „terra incognita“ der Arbeitsmarktforschung bezeichnet werden. Die Mesoebene, also die BA als Verwaltungssystem mit ihrer inneren Struktur und auch ihren externen Bezügen z.B. in Form der lokalen und regionalen Einbettung, wird in den wenigen dazu vorliegenden Untersuchungen aus einer funktionalistischen Sicht thematisiert, denn sie stammen vor allem aus der „Regionalisierungsdiskussion“, die insbesondere in den 80er Jahren in Nordrhein-Westfalen aus einer landespolitischen Perspektive angestoßen wurde und die sich dann vor allem in Ostdeutschland aufgrund der dortigen Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik ausdifferenzierte. Die aus dieser Diskussionslinie entstandene Forderung nach einer „Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik“ ist in den 90er Jahren zu einem Kernelement der sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Reformvorstellungen geworden¹. Zum anderen wurden und werden Aspekte der Mesoebene im Kontext der zahlreichen Vorschläge zur Sozialhilfepolitik und hierbei der kommunalen Arbeitsmarktpolitik diskutiert.

Aber den meisten Beiträgen ist eine sehr verengte Sichtweise der Arbeitsverwaltung eigentümlich. Die

¹ Auch im neuen Job-Aktiv-Gesetz, das zum 1.1.2002 in Kraft getreten ist, findet sich explizit dieser Aspekt: So wurde ein neues Instrument in das SGB III eingefügt, die *Förderung von beschäftigungschaffenden Infrastrukturmaßnahmen*, wodurch die Finanzierungsmöglichkeiten der BA an lokalen Infrastrukturarbeiten (hierzu zählen z.B. Erschließung von Gewerbegebieten, Stadtteilanierung usw.) deutlich ausgeweitet wird. Vgl. B. Buchheit: Neue Impulse für die Arbeitsmarktpolitik, in: Bundesarbeitsblatt, H. 2, 2002, S. 5-10.

Arbeitsämter werden im Regelfall nur von außen wahrgenommen und beschrieben, so als „Finanzierungsquelle“ oder aber als „sperriger Fremdkörper“, als „Störgröße“ für eine primär landespolitisch diskutierte Regionalisierung.

Noch gravierender ist das Wissensdefizit hinsichtlich der Mikroebene, also Fragen der Einstellungen, Verhaltens- und Arbeitsweisen der einzelnen Mitarbeiter in den Arbeitsämtern. Seit Ende der 70er Jahre finden sich für den Bereich der Arbeitsvermittlung als eigentliche „Kernkompetenz“ der Arbeitsverwaltung nur eine Handvoll Studien. So hat Cramer eine Untersuchung Ende der 70er Jahre publiziert, in der die Arbeitsvermittlung als „angelernte Tätigkeit“ beschrieben wurde, da zu dieser Zeit kein einheitliches Berufsbild, keine einheitliche Ausbildung und auch keine eigenständige Interessenvertretung erkennbar waren². Er beobachtete einen hohen Ritualisierungsgrad der Kommunikationsprozesse in der Vermittlung. Überwiegend erfolgte eine reaktive Bearbeitung der Arbeitslosigkeit.

Cramer diagnostizierte drei situationsbezogene Einstellungen der Vermittler:

- *Betriebliche Zuwendung* (vor allem im gewerblichen Bereich),
- *klientenzentrierter Ansatz* (vor allem bei vielen Arbeitslosen und wenigen Vermittlungsmöglichkeiten in Form einer weniger gesetzesbetonten Arbeit und einem Selbstverständnis als „Berater“) und
- ein *indifferenter Ansatz* (hier dominierten die bürokratischen Elemente, die Vermittler verhielten sich affirmativ zu den Problemen des Amtes, Hauptanliegen war, den eigenen Bereich „in Ordnung“ zu halten).

Hinsichtlich der individuellen Bewältigungsstrategien erstellte Cramer eine vierseitige Typologie, die dann später wieder aufgegriffen wurde:

- eher vermittelnd,
- eher beratend,
- eher kontrollierend und
- eher sanktionierend.

Zwischen „Markt“ und „Kontrolle“

Zwischen den Polen Vermittlung/Beratung und Kontrolle/Sanktionierung existiert ein Spannungsverhältnis aus Sicht der Vermittler, während es aus Sicht der BA einander ergänzende Funktionen sind, die sich aus dem gesetzlichen Auftrag ableiten. Hier wurde

bereits das elementare Grundproblem erkennbar, das die Arbeitsverwaltung bis heute durchzieht: die Polarisierung zwischen einem „hoheitlich-autoritären“ und einem „markt- und klientenorientierten“ Handlungsauftrag, die beide ihrer eigenen Funktionslogik folgen. Am schärfsten kristallisiert sich dieses Spannungsfeld natürlich in der Arbeitsvermittlung aus, denn zum einen soll dort „marktorientiert“ gearbeitet werden (und das heißt bei hoher Arbeitslosigkeit, dass es sich um einen „Käufermarkt“ handelt), zum anderen ist die Arbeitsvermittlung „hoheitlich“ verknüpft mit dem Status des Leistungsbezugs aus der Arbeitslosenversicherung und den daran gebundenen Sanktions- und Kontrollaspekten.

Hinsichtlich der Einstellungen zu den Arbeitslosen konnte Cramer ein weites Spektrum zwischen den Polen Solidarisierung mit den Arbeitslosen bis hin zum Aufbau massiver Vorurteile gegenüber den Arbeitslosen feststellen. Hervorgehoben wurde die starke Emotionalisierung der Beziehungen zwischen Vermittler und Arbeitslosen mit teilweise erheblichen Frustrations- und Aggressionselementen auf Seiten der Vermittler.

Zwischen „Makler“ und „Bürokrat“

Die von Cramer damals als Schlussfolgerung geforderte Verberuflichung der Arbeitsvermittlung und eine Höherqualifizierung im Sinne einer Professionalisierung der Vermittlung hat dann in den 80er Jahren durchaus stattgefunden, da die Ausbildung der Vermittler und Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes auf die Ebene eines Fachhochschulstudiums gehoben wurde³. Für die 80er Jahre kann es dann auch nicht überraschen, dass eine qualitative Studie von Eberwein und Tholen zu dem Ergebnis kam, dass sich in der Regel ein sehr sachliches und professionelles Verhalten der Vermittler im Umgang mit den Arbeitslosen beobachten ließ. Die Autoren lieferten eine Typologie des Vermittlerverhaltens, die in der Folgezeit immer wieder rezipiert wurde⁴: Das Rollenverhalten der Vermittler wurde differenziert in

- *Makler*: Er sieht seine Aufgabe in einer schnellen und reibungslosen Zulieferung geeigneter Arbeitskräfte an die Betriebe. Er verfügt über gute Betriebskontakte und hat keine Berührungszwänge ge-

² Vgl. M. Cramer: *Verwaltete Arbeitslosigkeit – Zu den Bewältigungsstrategien von Arbeitsvermittlern*, in: W. Bonß et al. (Hrsg.): *Arbeitssituation in der öffentlichen Verwaltung*, Frankfurt 1979, S. 115-159.

³ Allerdings mit Besonderheiten: Es handelt sich um eine Fachhochschule der BA, das Studium dauert drei Jahre, von denen die Hälfte in den Arbeitsämtern absolviert wird, und die Ausbildung ist generalistisch auf alle Aufgabengebiete der BA angelegt, was aber dazu führt, dass die Fächer mit juristischen Inhalten dominieren und dadurch natürlich auch Prägungen erfolgen, die eher in Richtung „Verwaltung“ gehen. Problematisch ist, dass das Studium keine beruflichen Alternativen zur BA eröffnet, also z.B. im Personalbereich normaler Unternehmen.

⁴ Vgl. W. Eberwein, J. Tholen: *Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozess*, Frankfurt 1987.

Typisierung der Arbeitsvermittler

Vermittlertypen	Verteilung der erlebten Arbeitsvermittler	Verteilung der Selbsteinschätzung
Makler	24,1%	23,1 %
Sozialarbeiter	15,2 %	21,1 %
Bürokrat	29,7 %	14,8 %
Berater	31,0 %	41,0 %

N = 158; zusammengefasste Befragungsergebnisse aus März 1998 und Januar 1999.

Quelle: S. Sell: Möglichkeiten und Widersprüchlichkeiten von Norm- und Sanktionsverschärfungen in der Arbeitsverwaltung als empirisches „black-box“-Problem, in: S. Lamneck, J. Luedtke (Hrsg.): Der Sozialstaat zwischen „Markt“ und „Hedonismus“?, Opladen 1999, S. 446-495.

genüber den Personalverantwortlichen. Er ist der Prototyp für die „Bestenvermittlung“. Subjektiv definiert er sich über seine Vermittlungserfolge.

- **Sozialarbeiter:** Er bewältigt seine Arbeitssituation eher durch die Hilfestellung, die er dem Arbeitslosen in bestimmten Situationen geben kann. Er neigt zum Teil zur Personalisierung und Moralisierung von Arbeitslosen.
- **Bürokrat:** Dieser Typus bewältigt seine Arbeitssituation, in dem er sich auf die ihm vorgegebenen bürokratischen Regeln und Verfahrensweisen beruft und sich darüber vor allem gegenüber den Arbeitslosen abschirmt.
- **Berater:** Er versteht sich gegenüber dem Arbeitslosen eher als Berater in Fragen von Arbeit und Beruf, was ihn vom Sozialarbeiter unterscheidet, bei dem die Beratung in sozialen Fragen einen größeren Stellenwert hat. Er zielt auf eine Motivierung und Aktivierung des Arbeitslosen durch die beraterischen Elemente und betreibt zugleich auch „Bestenvermittlung“, um mit einem Bein im Markt zu bleiben, obgleich sein Hauptaugenmerk eher den Problemfällen unter den Arbeitslosen gilt und er daher auch eine Präferenz für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hat.

Erste empirische Ergebnisse im Sinne einer Übertragung auf die Praxis der Arbeitsvermittlung wurden 1999 vorgelegt⁵. Die Typologie wurde als Grundlage einer Befragung von angehenden Arbeitsvermittlern und Sachbearbeitern kurz vor ihrer Laufbahnprüfung verwendet. Zum einen sollte das in den Praxisphasen in den Arbeitsämtern erlebte Verhalten der Arbeitsvermittler bewertet werden, zum anderen sollte aber auch die eigene Positionierung, also eine Selbstein-

⁵ Vgl. S. Sell: Möglichkeiten und Widersprüchlichkeiten von Norm- und Sanktionsverschärfungen in der Arbeitsverwaltung als empirisches „black-box“-Problem, in: S. Lamneck, J. Luedtke (Hrsg.): Der Sozialstaat zwischen „Markt“ und „Hedonismus“?, Opladen 1999, S. 446-495.

schätzung vorgenommen werden. Die Ergebnisse werden in der Tabelle wiedergegeben.

Zwei Punkte sind besonders hervorzuheben: Etwa jeder vierte Vermittler in der Praxis wird als Maklertyp erlebt – ein Typus, bei dem eine marktbezogene, auf die Interessen der Betriebe fokussierte Einstellung vorliegt, mit einer starken Außenorientierung und einer Handlungsstrategie, die ergebnisbezogen ist und die häufig mit den bürokratischen Handlungsroutinen in einem Arbeitsamt konfligiert. Zum anderen werden fast ein Drittel der (wohlgemerkt) Arbeitsvermittler als „Bürokraten“ klassifiziert⁶.

Diese Befunde aus dem Innenleben der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind wichtig vor dem Hintergrund der ökonomischen Funktionen, die der Vermittlung zugeschrieben werden und die gerade in der aktuellen Debatte über einen Totalumbau der Arbeitsverwaltung eine zentrale Rolle spielen.

Zur Ökonomie der Arbeitsvermittlung

Wenn die Arbeitsvermittlung als „Kernkompetenz“ und wichtigstes Instrument der Arbeitsmarktpolitik bezeichnet wird, dann steht dahinter aus ökonomischer Sicht ein einfacher Zusammenhang. Arbeitsmärkte gehören zu den „Suchmärkten“, auf denen Informationsunsicherheiten und auch –asymmetrien vorherrschen. Arbeitsvermittlung hat zwischen Angebot und Nachfrage eine „Filterfunktion“, die einen Nutzen stiftet, wenn sie die Suchkosten auf beiden Seiten reduzieren kann – damit handelt es sich auch um eine marktfähige Dienstleistung. Erschwerend kommt nun aber hinzu, dass die Arbeitsvermittlung zu den „Erfahrungs- bzw. Vertrauensgütern“ gehört, bei denen Vertrauen in den Anbieter als Substitut für ansonsten untragbar hohe Informationskosten fungiert. Von zentraler Bedeutung für die Arbeitsvermittlung ist also eine positive Marktrepputation, damit sie überhaupt in Anspruch genommen wird.

Die Dienstleistung Arbeitsvermittlung lässt sich somit mit den Aussagen und Instrumenten der Informationsökonomik beschrieben und analysieren⁷. So ist

⁶ Ansonsten liegen kaum verwertbare Studien über das Innenleben der BA vor – angesichts des Umsatzvolumens und der sozialpolitischen Bedeutung ein Desaster. Dies gilt auch für die Ebene der Sozialämter. Für eine vergleichbare Typenbildung in diesem Bereich vgl. z.B. P. Hansbauer: „Mikrorationalitäten“ im Verwaltungsalltag. Dargestellt am Beispiel der „Hilfen zur Arbeit“ (§§ 18 BSHG) in einer Sozialverwaltung, in: Soziale Welt, 1996, S. 68-91.

⁷ Die grundlegenden Arbeiten von Akerlof, Spence und Stiglitz zu diesem Gebiet wurden bekanntlich im vergangenen Jahr mit dem Nobelpreis geehrt. Vgl. hierzu W. Emons: Information, Märkte, Zitronen und Signale, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 81. Jg. (2001), H. 11, S. 664-668.

⁸ Vgl. z.B. U. Walwei: Zulassung der privaten Arbeitsvermittlung: Arbeitsmarkteffekte und Regulierungsfragen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 2, S. 83-88.

das Problem einer adversen Selektion in diesem Bereich durchaus relevant⁹, obgleich zumindest auf der Arbeitsnachfrageseite (also den Unternehmen) über das Instrument der Marktrepputation ein entsprechendes marktliches Regulierungsinstrument vorliegt. Adverse Selektionsprozesse könnten sich viel eher hinsichtlich der Arbeitslosen herausbilden, wenn sie denn nicht äquivalent zu den Unternehmen „Waffengleichheit“ gegenüber der Arbeitsvermittlung bekommen – ein Aspekt, der beim anstehenden Umbau der Arbeitsvermittlung eine wichtige Rolle spielen wird. Aber auch die anderen wichtigen informationsökonomischen Ansätze lassen sich gut übertragen: „Market Signalling“ – von Spence am Beispiel der Ausbildung als Signal entwickelt – wie auch das von Stiglitz eingebrachte „Screening“, da es hier um das Sortieren der guten und schlechten Risiken geht und gerade die personenbezogenen Vermittlungsansätze – wie sie z.B. von Maatwerk entwickelt worden sind – versuchen, die üblichen Screening-Effekte auf dem Einstellungsmarkt zu überspringen.

Die Frage, was eigentlich vermittelt wird, ist keinesfalls banal. Letztendlich gibt es zwei unterschiedliche Zugangswege zur Arbeitsvermittlung: *Bewerberorientiert* bedeutet, für eine Person mit einem spezifischen Fähigkeitsprofil einen passenden Arbeitsplatz zu finden, während die *stellenorientierte* Vermittlung bedeutet, für einen konkreten Arbeitsplatz mit bestimmten Anforderungen eine geeignete Person zu finden. Im Regelfall arbeitet eine private, auf Gewinn gerichtete Vermittlungsagentur stellenorientiert, da sie von einem Unternehmen einen Auftrag bekommt, eine bestimmte Stelle passgenau zu besetzen. Die Agentur kann – wie das Beispiel Maatwerk zeigt – auch bewerberorientiert arbeiten, wichtig ist hierbei aus Sicht der Agentur lediglich, dass die Vergütung, die ansonsten vom auftraggebenden Unternehmen getragen werden muss, nunmehr aus einer anderen Quelle (z.B. Arbeits- oder Sozialamt) und dann „aufwandsadäquat“ kommt. Aber beide Herangehensweisen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie mit einer hohen Zeit- und Personalintensität verbunden sind und dass sie auf Seiten der Arbeitslosen eine Koproduzentenrolle voraussetzen.

Das Dilemma der Arbeitsämter

Die öffentliche Arbeitsvermittlung befindet sich nun in einem strategischen wie auch operativen Dilemma. Strategisch deshalb, weil die Dienstleistung Vermittlung unmittelbar verknüpft ist mit der Arbeitslosenver-

sicherung und damit aufgeladen wird mit erheblichen Kontroll- und Sanktionierungsaufgaben, die aus der Funktionslogik der Versicherung auch zwingend sind und die zudem noch einem „konjunkturellen“ Muster folgen, was man an den zyklischen „Missbrauchsdebatten“ im Kontext eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit bevorstehenden Wahlen aufzeigen kann⁹. Erwähnt sei hier nur die Debatte über die Zumutbarkeit von Arbeit und die damit zusammenhängende Verfügbarkeit von Arbeitslosen als Voraussetzung für den Leistungsbezug. Hierfür ist aber die Prüfung der Arbeitsbereitschaft zumindest in den Zweifelsfällen eine notwendige Voraussetzung.

Nun gehört es zu den elementaren Voraussetzungen der bisherigen Arbeitslosenversicherung, dass der leistungsbeziehende Arbeitslose auch bereit ist, eine ihm angebotene Arbeit anzunehmen. Die tatsächlich dem Arbeitsamt gemeldeten offenen Stellen nun für die Prüfung der Arbeitsbereitschaft zu verwenden, ist nicht nur angesichts der Tatsache, dass wir es mit einem „Käufermarkt“ zu tun haben, aus Sicht der Vermittlung ein Schuss in das eigene Knie, sondern auch, weil dadurch die zwingend erforderliche Marktrepputation der Vermittlung wesentlich gestört wird.

Aufgrund der ökonomischen wie auch psychologischen Grundlagen der Arbeitsvermittlung ist es unabdingbar, dass der Vermittler ein „marktorientiertes“ Vertrauensverhältnis zum Arbeitgeber aufbauen kann – und das setzt voraus, dass die Freiheitsgrade des Vermittlers nicht zu sehr eingeengt sind durch „hoheitliche“ Verpflichtungen gegenüber der Arbeitslosenversicherung wie auch durch hypertrophierte Verwaltungsregularien, die den Vermittler in der Beziehung zum Arbeitgeber zum „Bürokraten“ mutieren lassen. Aber genau diese nicht-auflösbare Polarisierung in der Person des Vermittlers hat die Bundesanstalt für Arbeit geschaffen und in den vergangenen Jahren auch noch intensiviert, und man darf sich nicht wundern, dass die Arbeitgeber angesichts der Rahmenbedingungen nur noch 20 bis maximal 30% aller offenen Stellen den Arbeitsämtern überhaupt melden und auch die Erwartungshaltung gegenüber der staatlichen Arbeitsvermittlung auf ein Minimum eingedampft ist.

Das „Arbeitsamt 2000“

Das erwähnte und besonders den „Kernbereich“ Arbeitsvermittlung schwächende Spannungsverhältnis zwischen den Polen Dienstleistungsfunktion und Ordnungsfunktion wurde von der BA aus „strategischen“ Überlegungen heraus auch noch potenziert, denn mit dem Konzept „Arbeitsamt 2000“ versuchte

⁹ Vgl. hierzu die instruktive Arbeit von F. Oschmiansky, S. Kull, G. Schmid: *Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte*, WZB Discussion Paper FS I 01-206, Berlin 2001.

der Präsident Jagoda seit seinem Amtsantritt, die beiden großen Bereiche Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik möglichst unauflösbar miteinander zu verschmelzen, um eine in der „Liberalisierungsphase“ 1993/94 gerade auch im benachbarten Umfeld der BA beobachtbare oder sich abzeichnende (Teil)Privatisierung für die Institution BA zu verhindern. Die bisherige Arbeitsvermittlung wird nach diesem Konzept mit der Leistungsabteilung zusammengelegt zu einheitlichen „Teams“ – ganz im Sinne einer modernen Kundenorientierung, denn nunmehr soll der Arbeitslose nur noch einen Ansprechpartner haben, sowohl für seinen Leistungsantrag wie auch für die Vermittlung.

Wieder einmal steht die erforderliche Arbeitgeberorientierung zurück, denn in vielen Ämtern hat die sukzessive Einführung des neuen Modells (wobei die flächendeckende Implementierung nach bisherigem Plan erst frühestens Ende 2002 abgeschlossen sein soll¹⁰) dazu geführt, dass die Vermittler nunmehr Arbeitslose nach Buchstaben betreuen und damit das gesamte Berufespektrum abdecken müssen. – angesichts der Komplexität auf den meisten heutigen Arbeitsmärkten eine Unmöglichkeit und eine sichere Fahrkarte für weitere Qualitätsverschlechterungen in der Vermittlung.

Die Umbaupläne für den Tanker BA

Die mittlerweile erfolgte Infragestellung der gesamten Struktur der BA im Gefolge der „Statistik-Affäre“ hat eine Vielzahl von Einzelvorschlägen hervorgerufen, wobei die meisten davon auf den Bereich der Vermittlung fokussieren. Versucht man eine erste Sortierung, dann ergibt sich die folgende Struktur:

- Am radikalsten sind bislang die Vorschläge, die auf eine *vollständige Privatisierung* der staatlichen Arbeitsvermittlung hinauslaufen würden. So gibt es Äußerungen aus den Reihen der FDP, die in diese Richtung gehen und zugleich eine Auftrennung der BA in einen Versicherungszweig und die Unterstellung des arbeitsmarktpolitischen Bereichs unter das Wirtschaftsministerium fordern.
- Die Mehrzahl der Vorschläge stellt pragmatischer auf eine deutliche Erhöhung des Wettbewerbsdrucks durch eine *Teil-Privatisierung* ab. Durch eine gezielte Förderung der privaten Arbeitsvermittler

mittels eines entsprechenden Honorarsystems bei paralleler Umschichtung des Personals innerhalb der BA zugunsten der Vermittlung in Verbindung mit erfolgsorientierten Vergütungsanreizen soll die Effektivität und Effizienz der Vermittlung gesteigert werden. In einem „*marktorientierten Wettbewerbsmodell*“ werden wohl Gutscheine eine zentrale Aufgabe der Steuerung der Ressourcen übernehmen.

- Bisher kaum oder erst rudimentär entwickelt sind Vorschläge, die sich nicht auf den Bereich der Arbeitsvermittlung beschränken, sondern die zugleich auch die *Arbeitslosenversicherung* in das Blickfeld rücken und hier eine parallele Neuordnung anmahnen.

„Stärkung der Vermittlung“

Fast alle sind sich einig, dass die Arbeitsvermittlung deutlich gestärkt werden müsse. Nur – diese Forderung hat fast schon antiken Charakter und ist *bisher* immer an den Systemstrukturen und –zwängen der Arbeitsverwaltung gescheitert. Bereits 1987 haben Egle und Pftzing in dieser Zeitschrift dafür plädiert, das Entgelt der Vermittlungsfachkräfte als Bestandteil der Managementstrategie anzusehen und eine Aufspaltung der Vergütung in eine „sichere“ und eine „erfolgsabhängige“ Komponente vorgeschlagen¹¹. Gerade von Seiten der Mitarbeiter innerhalb der BA wurde immer wieder die für eine Stärkung der Vermittlung notwendige Trennung (und gerade nicht Zusammenlegung) der Arbeitsvermittlung von der Leistungsabteilung gefordert¹². Hoffjan hat 1994 ein neues, produktorientiertes Organisationsmodell für die BA vorgeschlagen. Es sollten drei Geschäftsbereiche gebildet werden: „Arbeits- und Berufsberatung sowie Arbeitsvermittlung“, „Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen“ und „Arbeitslosenversicherung“. Die drei Sparten sollten eigenverantwortlich. Budgets und Personalverantwortung bekommen¹³.

Eine wirkliche Stärkung der Vermittlung wird es erst dann geben, wenn nicht nur die Kopfzahl der formal in der Vermittlung tätigen Personen erhöht wird, sondern wenn sie dort äquivalente Arbeitsbedingungen wie die privaten Arbeitsvermittler erhalten; also wirklich ausschließlich vermitteln und Betriebskontakte ausbauen können und nicht mit bürokratischen Regularien paralyisiert werden. Erst dann könnte es überhaupt so et-

¹⁰ Die Geschichte dieses Konzeptes verdeutlicht auch, welche gleichsam historischen Zeiträume für relativ einfache institutionelle Umbaumaßnahmen in der BA benötigt werden: Bereits 1991 und 1992 wurde in Modellarbeitsämtern mit den Grundlinien des Arbeitsamtes 2000 experimentiert, und seit 1993 war klar, dass eine Umorganisation erfolgen sollte. Vgl. zur Geschichte und den alternativen Vorschlägen S. Sell: Polarisierung der Arbeitsverwaltung. Die Bundesanstalt für Arbeit zwischen restriktiver Arbeitslosenverwaltung und lebenslagenorientierter Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 1994, S. 296-304.

¹¹ Vgl. F. Egle, A. Pftzing: Eine „Vermittlungsoffensive“ der Bundesanstalt für Arbeit ist notwendiger denn je!, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 9, S. 455-461.

¹² So z.B. E. Bixler, H.J. Omlor: Die Perspektiven der Abteilung AvuAB und der daraus resultierende Handlungsbedarf, in: Arbeit und Beruf, 1994, S. 313-315.

¹³ Vgl. A. Hoffjan: Budgetierung als Beitrag zur Sicherung der Handlungsfähigkeit in der Arbeitsmarktpolitik, in: Arbeit und Beruf, 1994, S. 104-108.

was wie einen Wettbewerb mit den privaten Vermittlern geben.

Ökonomisch gesehen spricht vieles für einen großen Sprung nach vorn bei den Vermittlungskapazitäten. Bereits die Reduzierung der durchschnittlichen Verweildauer in Arbeitslosigkeit, die heute bei 37 Wochen liegt, um nur zwei Wochen, würde zu einer Entlastung des BA- und des Bundeshaushaltes in Höhe von 2 Mrd. Euro führen. Wenn man die Arbeitslosigkeit in eine Zugangsrisiko- und eine Verbleibsrisikokomponente aufteilt, dann muss der Schwerpunkt eine Verringerung, der letzteren sein, denn nach der „Job-Search“-Theorie gibt es einen mit zunehmender Suchdauer ansteigenden Grenzkostenverlauf und parallel dazu einen abnehmenden Grenznutzen. Die optimale Suchdauer als Schnittpunkt zwischen Grenzkosten und Grenznutzen ist aber nicht fix, sondern kann durch eine effizientere Arbeitsvermittlung verschoben werden¹⁴.

Es stellt sich aber schon die Frage, warum die Aufgabe der Arbeitsvermittlung nicht so weit wie möglich auf private Anbieter von Personaldienstleistungen verlagert werden kann. Diesbezüglich gibt es keine wirklich überzeugenden Einwände – auch nicht die nun wieder reanimierte Argumentation aus der Debatte über die Aufhebung des Vermittlungsmonopols der BA Anfang der 90er Jahre, dass die privaten Vermittler nur „Rosinenpickerei“ betreiben würden und die „Problemgruppen“ ausgeschlossen wären. Denn gerade die jüngeren Kooperationserfahrungen zwischen staatlicher und privater Vermittlung sind an dieser Schnittstelle gemacht worden – nämlich mit der „Beauftragung von Dritten“ zur gezielten Vermittlung von Arbeitslosenhilfebeziehern in den ersten Arbeitsmarkt auf Basis eines Prämienmodells, das allerdings bislang nicht sehr attraktiv ausgestaltet war¹⁵.

„Jobcenter“-Modell

Von mehreren Seiten wird auf das britische und amerikanische Jobcenter-Modell hingewiesen, das die Vermittlung über eine entsprechende institutionellen Absicherung stärkt. So schlägt Niebel vor, dass in diesen Jobcentern staatliche und private Vermittler miteinander kooperieren müssten und Zeitarbeitsfirmen sowie auch Bildungs- und Therapieangebote

¹⁴ Vgl. hierzu bereits F. Egle, E. Zahn: Arbeitsmarktausgleich: Verbesserung durch Abschaffung des Vermittlungsmonopols?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), H. 3, S. 138-144.

¹⁵ Vgl. neuerdings die Darstellung am Beispiel Hamburgs bei S. Dreas, M. Gerhardt: Private Vermittlungsagenturen zur beruflichen Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen – bestehende Barrieren und eine mögliche Neukonzeption, in: Sozialer Fortschritt, 2002, S. 2-9.

¹⁶ Vgl. D. Niebel: Schluss mit der Parität! Die Arbeitsämter sollten selbstständig arbeiten, in: Die Zeit, Nr. 8/2002.

ebenso verfügbar sein sollten wie eine Schuldnerberatung¹⁶. Das Jobcenter-Modell lässt sich gut mit der Forderung des nordrhein-westfälischen Arbeitsministers Schartau verknüpfen, der eine Umwandlung der Arbeitsämter in „Dienstleistungsagenturen für Vermittlung und Arbeitsberatung“ vorgeschlagen hat. Die Vorschläge gehen alle sehr stark in Richtung des niederländischen Modells der „Zentren für Arbeit und Einkommen“, eine Umsetzung der OECD-Empfehlung von 1996, „one-counter-systems“ zu implementieren.

Das Bundesland Hessen hat Anfang des Jahres sogar schon einen Gesetzentwurf in den Bundesrat eingebracht, um modellhaft die Einrichtung von Jobcentern im Rahmen einer Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beginnen zu können. Auch das nordrhein-westfälische Konzept der Sozialagenturen weist viele Schnittstellen zum Jobcenter-Modell auf, und nichts spricht dagegen, nach dem Prinzip der „dezentralen Konzentration“ ein regionales Verbundsystem zu schaffen, dass durch die – soweit wie möglich auch räumliche – Zusammenführung der Akteure ein hohes Aktivitätsniveau hinsichtlich einer Integration auf dem Arbeitsmarkt realisieren kann.

Die Arbeitgeber (BDA) erwähnen in ihren Forderungen zur Reform der BA vom 13. Februar 2002 explizit die niederländischen Erfahrungen und können sich die Einrichtung von „Zentren für Arbeitsförderung“ vorstellen. Gerade angesichts der Nutzeneffekte einer beschleunigten Arbeitsvermittlung könnte man über die Jobcenter (oder darauf spezialisierte Transfergesellschaften) dann auch den Ansatz der präventiven Arbeitsvermittlung intensivieren, also unmittelbar nach der Kündigung mit entsprechenden Aktivitäten beginnen.

„Gutschein“-Modelle – ein Königsweg?

In verschiedenen Vorschlägen taucht immer wieder das Instrument der Gutscheine auf, mit dem die Arbeitslosen ausgestattet werden sollen, um auf dem Arbeits- und Bildungsmarkt ein „Einkaufsmodell“ realisieren zu können. So fordert die BDA, dass jeder Arbeitslose einen Vermittlungsgutschein erhalten soll, sofern ihn das Arbeitsamt nicht sofort vermitteln kann.

Am radikalsten ist der Vorschlag von Michael Heidinger, der einen so genannten „Arbeitslosentender“ in die Diskussion eingebracht hat¹⁷. Darunter versteht er ein Paket mit drei Gutscheinen, das jedem Arbeitslosen vom Staat ausgehändigt wird. Den „Vermittlungsgutschein“ kann der Arbeitslose bei einem lizenzierten privaten Vermittler seiner Wahl einsetzen. Der „Einarbeitungsgutschein“ kann von einem Unterneh-

¹⁷ Vgl. M. Heidinger: Arbeitslose an die Macht. Schluss mit der staatlichen Arbeitsvermittlung!, in: Die Zeit, Nr. 9/2002.

men eingereicht werden – gleichsam eine Belohnung für die Einstellung. Der „Qualifizierungsgutschein“ kann von einem Bildungsträger abgerechnet werden, wenn der Arbeitslose nach Beendigung der Maßnahme eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden hat. Der Arbeitslose kann nur jeweils einen der drei Gutscheine verwenden, die der Höhe nach gestaffelt sind. Die Berücksichtigung der Problemgruppen kann über eine entsprechende Ausgestaltung des jeweiligen Nennwerts der Gutscheine sichergestellt werden. Der Arbeitslose wird mit „Kaufkraft“ – und damit „Marktmacht“ – ausgestattet und muss sich zugleich durch die Entscheidungsregel stärker mit der eigenen Positionierung auf dem Arbeitsmarkt auseinandersetzen.

Die Umbaupläne der Bundesregierung

In einer ersten Stufe (Sofortmaßnahmen) sollen nach dem Ausscheiden des Präsidenten Jagoda die Geschäfte der BA künftig von einem dreiköpfigen Vorstand mit Florian Gerster an der Spitze geführt werden. Ihm zur Seite steht ein Aufsichtsrat, in dem wohl die bisherigen Vorstandsmitglieder der BA einen Platz finden werden, obgleich eine wirksame Kontrolle bei diesem großen Konzern wohl kaum durch eine quasi-ehrenamtliche Tätigkeit geleistet werden kann. Vorgeesehen sind ebenfalls Vermittlungsgutscheine und die damit verbundene freie Wahl der privaten Vermittlung – allerdings erst nach drei bis sechs Monaten. Private Vermittler sollen einen freien Marktzugang erhalten. Ein „Arbeitsamt-TÜV“ soll die Arbeit der BA kontrollieren. Diese Maßnahmen sollen bis zum Juli vorbereitet und dann umgesetzt werden. Für die zweite Stufe (Strukturreform) soll eine Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter Leitung von Peter Hartz, Personalvorstand bei VW, bis zum Ende der Legislaturperiode ein Konzept zum Umbau der BA erarbeiten. Die Mitglieder des Gremiums werden vom Bundesarbeitsminister berufen.

Erste Äußerungen des neuen BA-Chefs Gerster deuteten darauf hin, dass sich dieser eine Abschaffung der zehn Landesarbeitsämter als Mittelinstanz mit mehr als 6300 Beschäftigten sehr gut vorstellen könnte, um so eine Hierarchiestufe weniger zu bekommen. Mittlerweile scheint allerdings der Bundesarbeitsminister bereits Bedenken anzubringen. Dabei ließe sich diese Ebene nun wirklich bei gleichzeitiger Verlagerung bestimmter notwendiger Aufgaben unten auf die Arbeitsämter ohne Probleme wegdenken. Bedarf besteht eigentlich nur für kleine, aber schlagkräftige und hochprofessionelle Teams, die bei den jeweiligen Landesregierungen die notwendige Abstimmung in regionalen Fragen herzustellen haben. Die Arbeitsämter könnten weiter in ihrer Eigenständig-

keit gestärkt werden, z.B. durch eine Budgetzuweisung, die sie in vollständiger Autonomie nicht nur zu bewirtschaften sondern auch zu verteilen hätten.

Arbeitsämter – ein Auslaufmodell

Erste Schritte in Richtung eines strukturellen Umbaus der Arbeitsverwaltung werden erkennbar. Die derzeitige Konzentration auf die Arbeitsvermittlung ist vor dem Hintergrund des Auslösers wie auch der Vorstellung, hierbei handelt es sich doch eigentlich um die „Kernkompetenz“ der Arbeitsämter, verständlich. Allerdings hat der Zusammenbruch der BA auch zeigen können, dass gerade diese zentrale Aufgabe mehr als untergewichtet ist und dass sie im Geflecht der unzähligen Aufgaben – die übrigens die Politik der BA übertragen hat – keine Entwicklungschance hat.

Insofern sollte die Gunst der Stunde genutzt werden und in diesem Segment mit einer Auslagerung aus dem leistungs- und verwaltungsrechtlich dominierten Teil der BA in Kombination mit einem Privatisierungsschub über ein Gutscheinsystem für die Arbeitslosen und mit einer konsequenten operativen Orientierung auf eine Verringerung des Verbleibsrisikos die klassische Funktion der Arbeitsmarktausgleichspolitik gestärkt werden. In einem sich daran anschließenden Schritt muss aber auch die *Struktur* – nicht nur die Bezugsdauern und die Höhe – der Arbeitslosenversicherung in den Reformprozess integriert werden. Es ist durchaus vorstellbar, dass neben einer Zusammenfassung der beiden bedürftigkeitsabhängigen Leistungen Arbeitslosen- und Sozialhilfe gerade im engeren Versicherungsbereich grundlegende Strukturreformen in Angriff genommen werden könnten, so z.B. Modelle einer differenzierten Beitragsgestaltung, also die Einführung von Wahlfreiheit für eine bestimmte tarifäre Ausgestaltung des Versicherungspakets.

Die Arbeitsämter haben schweren Schaden genommen und zugleich die Chance erhalten, durch einen tief greifenden Umbau in eine neue Entwicklungsphase einzutreten, die eine Menge Potenziale eröffnen könnte. Bezogen auf die öffentliche Arbeitsvermittlung bleibt ein großes Manko: Wenn die Marktrepputation wirklich eines der wesentlichen Merkmale in der Beziehungsstruktur zu den Auftraggebern darstellt, dann sieht es nicht gut aus nach diesen Ereignissen. Sollte die BA es aber schaffen, schnell professionalisierte Vermittlungsteams aus der verwachsenen Behördenstruktur herauszulösen und mit erfolgsabhängigen Vergütungsbestandteilen entsprechende Anreize auch bei den Fachkräften zu setzen, dann hätte die staatliche Vermittlung durchaus noch eine Chance als Player auf dem Feld der Personaldienstleistungen.